

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 dicembre 2015;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante “*Codice del Consumo*” e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 5 giugno 2014, successivamente sostituito dal “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*” (di seguito, Nuovo Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTO il protocollo di intesa in materia di tutela del consumatore tra l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l’Autorità per l’Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico, firmato il 29 ottobre 2014;

VISTO il proprio provvedimento del 22 aprile 2015, con il quale è stato disposto l’accertamento ispettivo, ai sensi dell’art. 27, commi 2 e 3, del Codice del Consumo, presso la sede di Gori S.p.A.;

VISTI i propri provvedimenti del 22 luglio 2015 e del 3 settembre 2015, con i quali, ai sensi dell’art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. G.O.R.I. S.p.A. - Gestione Ottimale Risorse Idriche (“Gori”), in qualità di professionista ai sensi dell’art. 18, lett. b), del Codice del Consumo. Gori è una società mista a prevalente capitale pubblico, la cui maggioranza (51%) è detenuta dall’Ente d’Ambito Sarnese Vesuviano (“EASV”)¹ e il cui socio privato industriale è una società controllata da Acea S.p.A.

Gori è il soggetto che gestisce in esclusiva il Servizio Idrico Integrato (“SII”) nell’Ambito Territoriale Ottimale n. 3 della Regione Campania (“ATO 3”), con attualmente circa 1.500.000 abitanti e 76 Comuni serviti. Dall’ultimo bilancio depositato risulta che Gori, al 31 dicembre 2014, ha realizzato un fatturato pari a circa 177 milioni di euro².

2. Le Associazioni di consumatori Assoconsum (sezione di Napoli), Unione Nazionale Consumatori (sezioni di Castellammare di Stabia - Napoli - e Mercato San Severino - Salerno), Codici (sezione Campania) e il Sig. [omissis]³, in qualità di intervenienti.

II. LE PRATICHE COMMERCIALI

3. Secondo le numerose segnalazioni in atti, molte delle quali trasmesse dall’Autorità per l’Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico (di seguito anche “AEEGSI”)⁴, in parte pervenute da Associazioni di consumatori, amministratori di condominii e utenti, nel periodo gennaio 2013 - ottobre 2015, Gori ha assunto le seguenti condotte nell’ambito del rapporto di consumo del SII:

¹ Il restante 49% è così suddiviso: (i) il 37,05% è detenuto dal socio privato tecnologico-industriale Sarnese Vesuviano S.r.l. (il cui 95,79% è detenuto, a sua volta, da Acea S.p.A.); (ii) l’11,93% è detenuto da ASM (Azienda Speciale Multiservizi Pomigliano d’Arco); (iii) lo 0,02% è detenuto da ASAM (Azienda Speciale Castellammare di Stabia).

² Doc. 232, prot. 66059, di cui all’indice del fascicolo istruttorio. Il bilancio è attualmente disponibile anche sul sito Internet del professionista.

³ Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

⁴ Doc. 43.

A) Fatturazione di importi difformi da quelli realmente e volutamente fruiti, con modi e tempi pregiudizievoli per l'utente, unitamente alla minaccia della sospensione del SII senza adeguato preavviso in caso di mancato pagamento degli importi suddetti⁵

4. A seguito della misurazione dei contatori con grave ritardo, Gori (i) ha emesso numerose fatture basate su stime rivelatesi talvolta errate o non aderenti ai consumi effettivi degli utenti nonché numerosi conguagli pluriennali di importo molto elevato, senza assicurare un'informativa chiara, precisa e tempestiva agli utenti sugli scarti delle autoletture, sulla restituzione degli importi in caso di rettifiche di fatturazione e sulla possibilità di rateizzare i pagamenti; (ii) ha fatturato consumi anomali e non volutamente fruiti dagli utenti in presenza di perdite occulte, senza allertarli per tempo della presenza di tali situazioni critiche di consumo; (iii) ha addebitato agli utenti per le cd. partite pregresse⁶ importi difformi da quelli effettivamente dovuti.

5. Al fine di recuperare gli importi così fatturati, Gori ha fatto leva sulla minaccia di sospendere la fornitura del SII, senza fornire agli utenti adeguato preavviso in ordine al momento della sospensione in caso di mancato pagamento, soprattutto nei casi eccezionali in cui gli utenti riuscivano a ottenere un piano di rateizzo⁷.

⁵ V., ad es., docc. prot.50049 del 3/08/2015, prot. 50053 del 3/08/2015, prot.50052 del 03/08/2015, prot. 48801 del 28/07/2015, prot.35192 del 19/05/2015, prot. 28433 del 13/04/2015, prot 54533 del 20/11/2014, prot. 53034 del 12/11/2014, prot. 54266 del 19/11/2014, prot. 54264 del 19/11/2014; nonché docc. n.81, 26, 59, 78, 72, 64, 62, 57, 53, 38, 33, 25, 13 dell'indice delle segnalazioni trasmesse da AEEGSI.

⁶ Per "partite pregresse" si intendono "i conguagli, spettanti al soggetto gestore, maturati in periodi precedenti al trasferimento all'[AEEGSI] delle funzioni di regolazione e controllo del settore, regolati dal D.M. 1.8.1996 e quantificati e approvati dagli Enti d'Ambito ratione temporis competenti. La presenza di conguagli tariffari ex post [...] caratterizza, per la propria dimensione riscontrabile in alcuni contesti gestionali, il settore idrico, principalmente a causa delle mancate revisioni tariffarie verificatesi nel corso degli anni precedenti al trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione del comparto (dicembre 2011)"; cfr. Doc. AEEGSI per la Consultazione 230/2015/R/Idr, p. 18.

⁷ V., ad es., docc. prot. 43125 del 09/09/2014, prot.58747 del 17/12/2014, prot. 21377 del 31/03/2014, prot. 21286 del 31/03/2014, 21252 del 31/03/2014, prot. 44197 del17/09/2014, prot. 50822 del 29/10/2014, prot.44197 del 17/09/2014, prot. 48263 del 24/07/2015, prot. 42962 del 08/09/2014, prot.24709 del 23/03/2015, prot. 60304 del 30/12/2014, prot. 59966 del 24/12/2014; nonché docc. n. 73, n.31 dell'indice delle segnalazioni trasmesse da AEEGSI.

B) Mancata e ritardata evasione risolutiva di richieste e reclami di utenti, unitamente all'avvio o mancato arresto delle azioni di fatturazione e sospensione della fornitura in pendenza di evasione⁸

6. Gori non ha garantito una corretta e tempestiva gestione di richieste e reclami degli utenti, in spregio degli standard qualitativi imposti da norme contrattuali, Carta e Regolamento del SII. In alcuni casi, Gori non ha dato riscontro alle istanze degli utenti e, comunque, non ha adottato o ha eseguito con significativo ritardo gli interventi necessari a risolvere le criticità segnalate dagli utenti. Gori ha altresì ostacolato il diritto degli utenti a eccepire la prescrizione per periodi di consumo risalenti nel tempo, non svolgendo alcuna verifica al riguardo e ostacolando dunque gli utenti nell'esercizio del loro diritto di non pagare importi potenzialmente prescritti⁹.

7. In svariati casi, nelle more della trattazione di richieste e reclami di utenti o della risoluzione delle criticità da essi segnalate, Gori ha avviato o comunque non ha arrestato il decorso delle procedure di fatturazione, messa in mora e sospensione del SII, insistendo con le sollecitazioni e relative minacce di distacco della fornitura nei confronti degli utenti interessati¹⁰.

C) Addebito di morosità pregresse in occasione dell'attivazione o voltura di un'utenza

8. Nel caso di utenze con morosità pregresse, alcuni utenti hanno evidenziato che Gori non consentiva loro la voltura, se non a seguito del saldo delle morosità del precedente intestatario¹¹.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

1) L'iter del procedimento

9. In relazione alle condotte suddette, in data 29 aprile 2015 è stato comunicato alle Parti l'avvio del procedimento istruttorio PS/9919 nei

⁸ V., ad es., docc. prot. 47709 del 23/07/2015, prot.41614 del 22/08/2013, prot. 18035 del 05/03/2014, prot. 19825 del 26/02/2015, prot. 16448 del 10/02/2015, prot. 16449 del 10/02/2015, prot. 16450 del 10/02/2015.

⁹ V., ad es., n.79, n.78, n. 65, n.25, n.24, n.13 dell'indice delle segnalazioni trasmesse da AEEGSI.

¹⁰ V., ad es., docc. prot. 48263 del 24/07/2015, prot. 42962 del 08/09/2014, prot.24709 del 23/03/2015, prot. 60304 del 30/12/2014, prot. 59966 del 24/12/2014.

¹¹ V., ad es., docc. 4, 61 e 65, nonché docc. n. 44 e 50 dell'indice delle segnalazioni trasmesse da AEEGSI.

confronti di Gori, per possibile violazione degli artt. 20, commi 2 e 3, 21, comma 1, lett. *b), c), d), e), f)* e *g)*, e 22, comma 1 e 2, nonché 24 e 25 del Codice del Consumo, tenuto conto anche delle numerose segnalazioni trasmesse da AEEGSI¹².

10. L'iter procedimentale successivo è stato il seguente:

- in data 29 aprile 2015 è stato svolto un accertamento ispettivo presso la sede di Gori;
- in data 5 giugno 2015 Gori ha risposto alla richiesta di informazioni allegata alla comunicazione di avvio del procedimento, presentando una nota difensiva e proponendo i seguenti impegni: (i) campagna di sensibilizzazione dell'utenza per favorire autolettura e riposizionamento all'esterno dei misuratori; (ii) indennizzi automatici in caso di reclami non riscontrati o riscontrati oltre i termini di cui alla Carta del SII, esclusi quelli per le partite pregresse; (iii) previsione - comunicata in fattura - della possibilità per l'utente domestico non moroso di rateizzare i pagamenti dovuti ogni qual volta siano superiori ai 200 €; (iv) informativa resa all'utente in fattura, sul sito *web* e presso i punti di contatto sulle modalità di calcolo dei consumi;
- in data 10 luglio 2015 la proposta di impegni è stata rigettata, stante l'interesse all'accertamento dell'eventuale infrazione, la natura parziale degli impegni e l'elevato grado di offensività delle condotte contestate;
- in data 22 luglio 2015, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, sussistendo particolari esigenze istruttorie, con relativa comunicazione alle Parti;
- in data 28 luglio 2015 si è svolta l'audizione dei rappresentanti della società Gori;
- in data 29 maggio 2015, 23 luglio 2015, 12 ottobre 2015, sono stati ammessi a partecipare al procedimento le associazioni dei consumatori Codici e l'Unione Nazionale dei consumatori, nonché l'utente Sig. *[omissis]*;
- in data 3 settembre 2015, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, in accoglimento dell'istanza presentata dal professionista, dandone comunicazione alle Parti;
- in data 24 settembre 2015 Gori ha presentato una memoria difensiva e una richiesta di riesame della suddetta proposta di impegni, respinta dall'Autorità

¹² Doc. 43.

in data 8 ottobre 2015, perché le integrazioni agli impegni proposte apparivano ancora non idonee a superare le contestazioni mosse in avvio;

- durante il procedimento Gori ha avuto accesso agli atti acquisiti al fascicolo ed estratto copia di tutte le segnalazioni pervenute fino alla data dell'ultima consultazione degli atti da essa effettuata*;
- in data 9 ottobre 2015 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento, fissata al 29 ottobre 2015. In tale sede sono state precisate le condotte presumibilmente in contrasto con il Codice del Consumo imputabili a Gori: (A) le criticità nelle procedure di accertamento e fatturazione dei consumi del SII; (B) le criticità nella procedura di individuazione e di fatturazione dei consumi legati alle cd. perdite occulte; (C) le criticità nella procedura di gestione di richieste e reclami degli utenti e gli altri ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali degli utenti; (D) le criticità nelle procedure di riscossione delle bollette, sospensione e distacco della fornitura del SII; (E) l'imposizione del pagamento delle morosità pregresse in caso di volture e subentro dell'utenza;
- in data 21 ottobre 2015 il termine di chiusura dell'istruttoria è stato prorogato al 9 novembre 2015, in accoglimento dell'istanza presentata dal professionista;
- in data 9 novembre 2015 Gori e Codici hanno trasmesso le proprie memorie conclusive;
- in data 10 novembre 2015 è stato richiesto il parere di AEEGSI ai sensi dell'art. 27, comma 1-bis, che è pervenuto in data 11 dicembre 2015.

2) *Le evidenze acquisite*

11. Il procedimento concerne la fornitura del SII, composto dai servizi di acquedotto¹³, fognatura e depurazione. Il SII è fornito in regime di monopolio legale da un soggetto scelto dall'Ente d'Ambito che opera negli Ambiti Territoriali Ottimali individuati dagli Enti Locali, nel rispetto delle norme contrattuali e delle previsioni contenute nella Carta e nel Regolamento del SII¹⁴.

* Cfr. docc. 78-bis, 177-bis, 22-bis e 231.

¹³ Distribuzione fino ai punti di prelievo di acqua potabile destinata a consumo umano e usi agricoli e industriali.

¹⁴ A partire dal 2012 le tariffe del SII sono fissate da AEEGSI, mentre in precedenza erano fissate dall'Ente d'Ambito.

12. Nello specifico, il procedimento riguarda le condotte assunte da Gori nei confronti degli utenti del SII nell'ambito della gestione delle seguenti fasi essenziali del rapporto di consumo: fatturazione e rilevazione dei consumi, rimborsi e riscossione delle bollette; trattamento delle richieste e dei reclami degli utenti e procedura di messa in mora e sospensione della fornitura.

La fatturazione con modalità e tempistiche pregiudizievoli per gli utenti

13. Le fatture di norma sono emesse con cadenza trimestrale¹⁵. Per assicurare tale cadenza, in assenza di misurazioni (rilevate dal gestore o trasmesse dagli utenti), le fatture possono essere emesse in acconto, sulla base dei consumi storici degli utenti nel corrispondente periodo dell'anno precedente (ie. dei consumi reali rilevati e accertati dal gestore in tale lasso temporale), effettuando un conguaglio quando si acquisiscono le misurazioni dei periodi di consumo interessati¹⁶.

14. Nel periodo oggetto di istruttoria, in relazione a numerose utenze, Gori ha emesso, da un lato, per ripetuti cicli di fatturazione bollette basate su stime - rivelatesi talvolta non coerenti con i consumi effettivi -, dall'altro, fatture di conguaglio di importi ingenti (anche per periodi di consumo risalenti nel tempo) per utenti ai quali aveva fatturato in precedenza svariate bollette in acconto.

15. Nello specifico, nel periodo 1° gennaio 2013 - 30 aprile 2015, Gori ha emesso un numero significativo di fatture basate su consumi stimati per un arco temporale superiore a 13 mesi¹⁷.

Anno emissione	Utenze con consumi stimati per oltre 13 mesi	Totale utenze fatturate	Percentuale
2013	[400-500 mila]	[500-600 mila]	[80-90%]
2014	[200-300 mila]	[500-600 mila]	[40-50%]
I Quad. 2015	[100-200 mila]	[500-600 mila]	[20-30%]

16. Nello stesso periodo, Gori ha emesso un numero significativo di fatture di conguaglio relative a periodi superiori a 12 mesi per numerose utenze¹⁸.

¹⁵ Per le utenze alimentate con bocca tarata è invece prevista la frequenza semestrale anticipata.

¹⁶ Carta del SII, p. 14.

¹⁷ Doc. 206.

¹⁸ Doc. 206.

Anno emissione	Importo emesso	Fatture di conguaglio	Utenze	Percentuale
2013	[10-20 milioni]	[100-200 mila]	[500-600 mila]	[30-40%]
2014	[60-70 milioni]	[300-400 mila]	[500-600 mila]	[60-70%]
I Quad. 2015	[10-20milioni]	[50-100 mila]	[500-600 mila]	[10-20%]

Le omesse e ritardate rilevazioni dei consumi

17. Nel settore idrico la lettura dei contatori deve essere eseguita almeno due volte l'anno, potendo il gestore modificare tale frequenza in modo da prevedere letture supplementari¹⁹.

18. Nel periodo oggetto di istruttoria Gori non ha assicurato con continuità la periodicità di rilevazione dei consumi nel limite suddetto di almeno 2 letture annuali²⁰.

19. Più specificamente, a fine 2013, su un numero di utenze pari a [500-600 mila], Gori ha effettuato le letture solo per [300-400 mila] utenti (pari al [70-80%]), residuando quindi [100-150 mila] utenti non letti²¹.

20. Nel 2014, su un numero di utenze pari a [500-600 mila], e a fronte del conseguente obbligo di eseguire almeno [1.000-1.100 mila] rilevazioni (cioè, come visto, almeno 2 letture per utenza), il professionista ha eseguito invece solo [400-500 mila] letture (cioè il [40-50%]), residuando quindi [500-600 mila] letture da eseguire (cioè il [50-60%])²². In particolare, nel 2014 Gori ha cercato di completare il giro letture dell'anno 2013 e di rilevare le misurazioni per [20-30 mila] utenze attive al 31 dicembre 2011, ma senza lettura dall'1 gennaio 2008²³. Le utenze visitate sono state [400-500 mila], ma solo per [50-100 mila] utenze è stata effettuata più di una visita, ancorché la visita non implichi sempre la lettura, come riportato qui di seguito²⁴.

¹⁹ Cfr. DPCM del 29 aprile 1999; Carta del SII, sez. fatturazione; Regolamento del SII, art. 10.

²⁰ Docc. ispettivi n. 8-9, 24, 33 di cui all'indice allegato al verbale delle ispezioni eseguite presso la sede di Gori, nonché docc. 206 e 208.

²¹ Doc. 232., prot. 66059.

²² Doc. 232., prot. 66059.

²³ Doc. ispettivo n. 8.

²⁴ Doc. 232., prot. 66059.

Numero visite	Utenze	Numero visite totali
4	[0-100]	[0-100]
3	[1-10 mila]	[1-10 mila]
2	[60-70 mila]	[130-140 mila]
1	[400-500 mila]	[400-500 mila]
Totale	[400-500 mila]	[500-600 mila]

Nota codificata	Conteggio
Lettura eseguita	[400.000-500.000]
Abilitazione disabilitata	[1.000-10.000]
Allacciamento abusivo	[100-1.000]
Contatore guasto	[1.000-10.000]
Distacco provvisorio allaccio	[100-1.000]
Inaccessibile	[1.000-10.000]
Indirizzo errato	[10.000-20.000]
Rifiuta la lettura	[20.000-30.000]
Rimosso	[1.000-10.000]
Utente assente	[60.000-70.000]

21. Nei primi 9 mesi del 2015 Gori ha visitato [500-600 mila] utenze su un totale di utenze in lettura pari [600-650 mila], con una percentuale di visita del [80-90%]; tuttavia, come visto, le visite non sempre implicano la lettura. In ogni caso, nel maggio 2015 dovevano essere rilevate ancora le letture per quasi 10.000 utenze contrattualizzate al 31 dicembre 2011 ma senza rilevazione dall'1 gennaio 2008 nonché per [40.000-50.000] utenze per le quali non erano state effettuate rilevazioni nel biennio precedente²⁵.

L'acquisizione delle autoletture e l'informativa sugli esiti della loro trasmissione

22. Per comunicare la propria lettura l'utente ha a disposizione diversi canali²⁶:

- *Numero Verde Commerciale*: i controlli sono effettuati automaticamente all'atto dell'inserimento nei sistemi dell'autolettura sui consumi storici dell'utenza e, nel caso di mancata acquisizione dell'autolettura, non è data alcuna comunicazione all'utenza.
- *Sportello On-Line*: l'utente può comunicare la propria lettura previa registrazione al sito *web* inserendo i propri dati (codice utenza, codice fiscale o Partita Iva, indirizzo mail); il controllo della lettura viene effettuato in automatico sui consumi storici dell'utenza e le autoletture acquisite dallo

²⁵ Docc. ispettivi n. 8 e 33.

²⁶ Doc. 88, prot. 38826.

sportello online vengono tracciate come autolettura in fattura.

- *Sportello Utenza*: i controlli effettuati prima dell'acquisizione dell'autolettura riguardano i consumi storici dell'utenza; la lettura scartata e non acquisita è comunicata direttamente all'utente.

- *Email*: il controllo riguarda i consumi storici dell'utenza e, in caso di mancata acquisizione, non è prevista alcuna informativa all'utente.

- *Cartolina autolettura*: se l'utente è assente al giro lettura, soltanto dopo almeno 2 tentativi di lettura è rilasciata un'apposita cartolina autolettura, la quale può essere consegnata dall'utente al punto di contatto Gori, nel caso lo stesso utente non volesse utilizzare uno dei canali suddetti²⁷.

23. Le autoletture comunicate dagli utenti risultano valide ai fini della fatturazione, tranne quando il dato fornito risulta incongruente con la media dei consumi storici dell'utente.

Nel periodo oggetto di istruttoria, Gori ha scartato in media, circa il [5-10%] delle autoletture ricevute (pari a circa [1-10 mila] nel 2013-2014 e a [1-10 mila] nel 1° quadrimestre del 2015²⁸), comunicando lo scarto solo agli utenti che hanno utilizzato lo Sportello Utenza.

Perdite occulte e consumi eccessivi

24. In linea di massima, le perdite occulte sono le perdite di acqua dovute a rottura o malfunzionamenti di impianti idrici privati, siano essi interrati o incassati, comunque non rilevabili dall'esterno: non essendo visibili, esse possono passare inosservate, fino a quando non emerge un'anomalia nei consumi. Pertanto, le perdite occulte sono rilevabili soprattutto tramite frequente lettura del consumo: se eseguita nelle corrette scansioni temporali, la rilevazione consente infatti di rivelare consumi eccessivi rispetto alla media dei consumi storici degli utenti.

25. Gori dispone di un sistema di segnalazione al cliente di eventuali anomalie nei consumi tramite comunicazione scritta e invito a contattare il gestore prima dell'emissione della fattura, il quale si attiva però soltanto in presenza di consumi di importo pari o superiore a 5.000 €²⁹.

26. Dalle evidenze in atti è emerso altresì che: (i) con riguardo alle cd. "letture eccessive" (ie. quelle che superano la media dei consumi storici dell'utenza), Gori, prima di ritenerle fatturabili, effettua solo una verifica a

²⁷ Doc. 88, prot. 38826.

²⁸ Doc. 206.

²⁹ Verbale degli accertamenti ispettivi.

campione di circa il [5-10%] delle utenze, dando priorità a quelle con letture che determinano consumi maggiori ai 400 mc; (ii) con riguardo ai “consumi eccessivi” (ie. solo quelli superiori a 5 volte il consumo medio dell’utente)³⁰, il servizio di fatturazione, prima di immettere i dati a sistema, esegue verifiche tramite le foto dei contatori e, in assenza di anomalie, procede alla fatturazione, a meno che l’importo sia superiore a 5.000 €³¹.

27. Nelle comunicazioni inviate agli utenti che lamentano un consumo eccessivo o una perdita occulta, Gori: (i) replica che a nulla rileva l’obbligo di lettura perché l’utente, ai sensi dell’art. 21, Regolamento SII, è tenuto alla manutenzione dell’impianto interno³² a sue spese e risponde delle perdite; (ii) ove l’utente attesti che la presunta perdita è alla base degli ingenti consumi rilevati con apposita documentazione probatoria, si dichiara disponibile a ricalcolare l’importo dovuto; (iii) invita l’utente a ripresentare la richiesta di abbuono trasmettendo in allegato idonea documentazione attestante perdita e riparazione dell’impianto interno (es. rilievi fotografici, fattura idraulico etc.)³³.

28. Per le richieste di abbuono per perdite occulte ritenute fondate, Gori procede alla determinazione dei consumi consuntivati per il periodo di perdita fino alla data di riparazione, della media dei consumi storici trimestrali o successivi alla perdita e dei consumi eccedenti. Successivamente, l’importo fatturato relativo al periodo della perdita viene ricalcolato applicando al consumo storico la tariffa vigente più bassa del periodo e ai consumi eccedenti lo storico la tariffa base domestica, non considerando le quote di tariffa relative ai servizi di fognatura e depurazione³⁴.

29. L’impatto delle perdite occulte e, più in generale, dei consumi eccessivi, è molto rilevante per gli utenti: l’importo rettificato da Gori nei primi 7 mesi del 2014 è stato di [1-5] milioni di euro, frutto di annullamento e riemissione di fatture derivanti, in particolare, da richieste di abbuono per perdita³⁵.

³⁰ Doc. ispettivo n. 10 e verbale degli accertamenti ispettivi.

³¹ Verbale degli accertamenti ispettivi.

³² L’impianto interno è inteso come l’insieme delle opere di diramazione poste a valle dell’allacciamento.

³³ Docc. 88, 206, 208.

³⁴ Docc. 88, 206, 208.

³⁵ Doc. ispettivo n. 66.

I criteri di quantificazione e imputazione delle cd. partite pregresse

30. Le “partite pregresse”³⁶ sono costituite dal recupero dei ricavi garantiti a Gori (e agli altri gestori) dall’applicazione del metodo tariffario previgente, ma che non erano stati riscossi attraverso la concreta applicazione delle tariffe inizialmente determinate.

31. Nello specifico, per quanto qui di interesse, la Del. AEEGSI n. 643/2013/R/idr ha stabilito che le partite pregresse dovevano essere quantificate e approvate, entro il 30 giugno 2014, dall’EASV (e dagli altri Enti d’ambito). Al fine di favorire la massima trasparenza per gli utenti, la riscossione delle partite pregresse doveva attenersi alle seguenti regole: a) i conguagli dovevano essere espressi in unità di consumo, ovvero il conguaglio totale doveva essere diviso per i metri cubi erogati nell’anno 2012, e il risultato così ottenuto doveva essere applicato in funzione del consumo degli utenti nello stesso anno; b) i conguagli dovevano essere evidenziati in bolletta separatamente dalle tariffe approvate per l’anno in corso; c) esplicitazione del periodo di riferimento dei conguagli.

32. L’EASV ha stabilito l’importo delle partite pregresse per gli anni 2006-2011³⁷, disponendone il recupero in 4 anni a partire dal 2014, nella misura del 50% nel primo anno e del restante 50% in tre rate annuali pari al 16,67% dell’importo complessivo, rispettivamente nel 2015, 2016 e 2017³⁸.

33. La quantificazione finale e l’imputazione delle partite pregresse ai singoli utenti in funzione dei loro consumi doveva essere effettuata da Gori (e dagli altri gestori), non essendo oggetto di regolamentazione da parte dell’AEEGSI. Così, per determinare l’importo da applicare per l’anno 2014, Gori ha diviso l’importo totale contenuto nella Del. EASV n. 46 del 3 luglio 2014 (pari a 61.247,51 €) per i consumi totali di competenza dell’anno 2012.

34. Al fine di determinare i consumi di competenza del 2012, Gori ha considerato però non solo i metri cubi a consuntivo (ossia, quelli risultanti dalle letture effettive), ma anche i metri cubi in acconto per le utenze non conguagliate alla data del 31 agosto 2014³⁹, nonché le utenze attive alla data dell’estrazione⁴⁰. L’importo unitario Euro/Mc così definito è stato applicato

³⁶ Per la definizione delle partite pregresse v. *supra*, nota n. 4.

³⁷ Tale importo era stato già riconosciuto con Del. EASV n. 5 del 27.10.2012, ma non considerato, ai sensi del Metodo Tariffario Transitorio adottato dall’AEEGSI, ai fini del calcolo delle tariffe 2012 e 2013.

³⁸ Del. EASV n. 5 del 27.10.2012, n. 43 del 30.6.2014 e n. 46 del 3.7.2014. L’importo da riscuotere nel 2014 era quindi di 61.247,51 €, mentre negli anni 2015, 2016, 2017 era invece pari a 20.415.838 €.

³⁹ La percentuale di stime rispetto al totale dei consumi di competenza del 2012 è stato pari al [15-20%] per un totale di [30-35] milioni di metri cubi stimati (cfr. doc. 206).

⁴⁰ Doc. 206.

da Gori, per ogni singola componente tariffaria (Idrico, Fogna, Depurazione), ai consumi di competenza del 2012 delle seguenti utenze: (i) Utenze attive al momento del calcolo; (ii) Utenze con data inizio fornitura minore o uguale al 31 dicembre 2012.

35. Le verifiche volte a individuare se la cubatura considerata fosse quella effettivamente consumata dalle utenze sono state svolte solo a campione, quasi 2 mesi dopo l'estrazione dei dati e l'effettuazione dei relativi calcoli per l'imputazione delle partite pregresse ai singoli utenti, nonché dopo l'invio delle bollette per la riscossione degli importi così determinati⁴¹. Nell'ambito di tali verifiche sono emersi dubbi e criticità sui calcoli effettuati, sintetizzati al [omissis] di Gori in una discussione interna riguardante le seguenti tipologie di utenze⁴²:

“(i) Utenze disdettate ma non fatturate

[1.000-5.000] utenze in stato disdettato da fatturare [...] lettura finale precedente al 31/08/2014.

*Tali partite andrebbero annullate, perché al momento dell'estrazione delle competenze erano effettivamente non attive anche se non ancora fatturate. Attualmente le disdette non le stiamo ancora fatturando e dal 31/08/2014 ad oggi vi sono **ulteriori [1.000-5.000] disdette** che contengono partite REPP [ie. partite pregresse]...estendiamo la data di esclusione di tali disdette?;*

(ii) Utenze per le quali il consumo di idrico, fogna e depurazione non sono gli stessi (es. Idrico 100mc, fogna 50mc, depurazione 50mc)

Circa [100-1.000] utenze. *Da esempi presi a campione risultano utenze trattate come perdita impianti, per le quali in precedenza essa non era gestita a livello di partita ma scalando i mc da fatturare per fogna e depurazione.*

(iii) Utenze per le quali si sono registrate perdite e i consumatori hanno ricevuto abbuoni

Gli utenti lamentano che il calcolo effettuato [...] è stato svolto su mc per i quali Gori ha attestato anche la perdita e, quindi, non relativi a consumi abituali. Come dobbiamo comportarci?

(iv) Utenze non fognate o non depurate

Poiché il valore della partita è la somma di quanto consumato per idrico, fogna e depurazione, laddove l'utenza ci segnali che non è fognata o depurata occorrerà annullare la partita?

⁴¹ Docc. ispettivi n. 25 e 137.

⁴² Docc. ispettivi n. 137.

(v) **Utenze Pozzi**

Per le competenze del 2012 furono effettuati conguagli a partita in cui venivano scalati i mc. I calcoli furono effettuati tutti esternamente quindi è probabile che il conteggio non sia corretto.

(vi) **Utenze non conguagliate per le quali risultino letture atte a normalizzare**

Si potrebbe verificare la situazione di inviare una partita pregressa per un consumo fatturato in acconto e dopo poco arrivi una fattura di conguaglio del 2012 (con una lettura rilevata anche prima del calcolo delle partite pregresse) che smentisca i consumi calcolati per detta partita.

(vii) **Utenze che hanno effettuato contratto nel 2012**

Agli sportelli stanno arrivando diverse segnalazioni per tali utenze nelle quali si lamenta che, non avendo avuto consumi per gli anni precedenti, non si comprende perché debbano provvedere al pagamento delle partite pregresse (agli sportelli hanno aperto anche richiesta di rettifica). Ho rivisto la Del. AEEGSI n. 643/2013 e non sono riuscito ad individuare tale regola, è corretto quindi che venga applicata anche per loro?[...]

36. La consapevolezza di Gori in ordine alle criticità relative alle *utenze sub vii* si evince anche da un carteggio tra il professionista e un altro gestore⁴³. Questi aveva ricevuto nell'aprile 2015 dall'AEEGSI una comunicazione volta a dare riscontro alle perplessità espresse da un'associazione di consumatori in merito alla riscossione delle partite pregresse nei confronti delle utenze non attive nei periodi di consumo interessati da tali conguagli. In tale comunicazione l'AEEGSI aveva rilevato che: *“Circa [il] recupero delle partite pregresse relative agli anni ‘2006-2011’ nei confronti di utenti attivi nel 2012, [...] la formulazione [della Del. 643/2012/R/idr] non fa ovviamente venir meno l'applicabilità, alla fattispecie in parola, dei principi generali in materia di obbligazione e contratti. Pertanto [...] gli utenti potranno valutare l'opportunità di contestare o impugnare la richiesta di pagamento nelle sedi giudiziarie competenti”*⁴⁴. In ragione del tenore di detta comunicazione, il professionista e il gestore in questione hanno ritenuto opportuno *“valutare le iniziative necessarie a contrastare questo atteggiamento da parte dell'AEEGSI”*⁴⁵.

⁴³ Doc. ispettivo n. 416.

⁴⁴ Doc. ispettivo n. 416.

⁴⁵ Doc. ispettivo n. 416.

37. Dalle evidenze acquisite⁴⁶ risulta inoltre, da un lato, che Gori, a dispetto della sospensione della riscossione disposta dall'EASV, ha continuato a inviare le bollette per le partite pregresse e, dall'altro, che tali bollette non riportavano l'indicazione dei consumi di competenza del 2012 sulla cui base sono stati determinati e imputati ai singoli utenti gli importi richiesti.

Le modalità di rateizzo e il distacco senza preavviso per mancato pagamento di una rata o di una fattura ordinaria

38. Gori, nelle fatture emesse, anche per quelle relative a periodi di riferimento estesi e a importi molto elevati⁴⁷, non ha indicato in bolletta la possibilità per l'utente di richiedere la rateizzazione⁴⁸.

39. Gori, nella propria procedura interna, muove infatti dal presupposto che *“la rateizzazione degli importi dovuti possa concedersi solo in casi eccezionali, atteso che non rappresenta un diritto dell'utente”*⁴⁹, subordinandone l'eventuale concessione alle condizioni riportate qui di seguito, dalle quali emerge, in particolare, che Gori, a prescindere dagli importi fatturati e dalle relative cause, non concede un altro piano di rateizzo se l'utente non riesce a rispettare le scadenze di un precedente piano di rateizzo⁵⁰.

Tabella A – Requisiti per la concessione della rateizzazione

A1	Clienti con fatture di conguaglio di importo superiore al doppio dell'addebito più elevato fatturato nelle bollette stimate o in acconto ricevute successivamente alla precedente bolletta di conguaglio e, comunque, a tutti i clienti ai quali, a seguito di malfunzionamento del gruppo di misura per causa loro non imputabile, sia richiesto il pagamento per consumi non registrati dal gruppo di misura (ricostruzioni e/o addebiti di consumi pluriennali)
A2	Clienti (classificati come “mancati recapiti”) che hanno sanato la loro posizione anagrafica e/o contrattuale e che per tale motivo si ritrovano con uno stato di morosità. Per utenti oggetto di mancato recapito si intendono quelli con almeno 3 fatture non recapitate e per i quali non è stato possibile inviare con esito positivo alcun avviso di morosità (Raccomandata A/R)
A3	Clienti di tipo domestico che dichiarino di essere in condizioni economiche/finanziarie disagiate e che intendono sanare la propria posizione debitoria
A4	Clienti che rientrano nella definizione di “utenze deboli” secondo la classificazione ISEE di cui al corrispondente regolamento approvato dall'EASV

⁴⁶ Doc. 41, prot. 57095.

⁴⁷ Cfr. Tabella dei conguagli emessi dal professionista riportata al par. 17 del presente provvedimento.

⁴⁸ Ad es., in un caso, bolletta di conguaglio di euro 3.242, nonostante ritardi nella lettura (installazione contatore nel settembre 2008 e prima lettura il 5.12.2013) e nella fatturazione (bolletta del 29.4.2014). Cfr. Doc. ispettivo n. 417.

⁴⁹ Doc. ispettivo n. 86.

⁵⁰ Cfr. doc. 13, prot.25698.

Tabella B – Casi di esclusione

B1	Clienti per i quali esiste un piano di rateizzazione in corso e che non rientrano nella definizione A1
B2	Clienti in fase di riscossione coattiva
B3	Clienti affidati agli studi legali per il recupero in sede giudiziaria
B4	Clienti che non hanno rispettato i tempi di scadenza concordati in precedenti accordi di rateizzo

40. La stipula di un piano di rateizzo comporta, di norma, l'applicazione di interessi dilatori sulle singole rate (fino alla scadenza dell'ultima), con l'addebito in un'unica soluzione sulla prima fattura utile, successiva alla data di scadenza dell'ultima rata dell'accordo⁵¹.

41. Il numero di rate concesse dovrebbe variare a seconda della tipologia di utenza (domestica o non domestica) e delle fasce di importi, così come riportato nella seguente tabella:

[omissis]

42. Tuttavia, dalle evidenze ispettive è emerso che Gori non sempre accoglie le richieste di rateizzazione⁵² e, comunque, nei casi eccezionali in cui concede un piano di rateizzo applica criteri standardizzati che prescindono dagli importi richiesti e prevedono rate piuttosto ravvicinate⁵³.

43. Nei moduli per l'accordo e la richiesta di rateizzazione Gori stabilisce inoltre che *“In mancanza del pagamento delle fatture correnti o anche di una sola rata nei termini indicati, [Gori] procederà, senza ulteriore avviso, alla immediata interruzione della fornitura, alla rimozione del contatore e all'avvio delle azioni di recupero del credito”*⁵⁴.

⁵¹ Ad es., in presenza di fattura su consumo stimato per periodo di riferimento pari quasi a 2 anni e sulla base di una pregressa lettura rivelatasi errata, Gori ha applicato comunque gli interessi dilatori, richiedendo il pagamento *“in unica soluzione con possibilità di rateizzazione incrementando di 3.75% ogni singola rata”* (Doc. 54, prot. 10949).

⁵² Doc. 230 e 230-bis.

⁵³ Ciò si evince, in particolare, da una mail indirizzata agli sportelli sul territorio e all'unità credito in cui è stato comunicato: *“per le fatture di conguaglio emesse con l'ultimo ciclo di fatturazione è possibile procedere alla rateizzazione in n. 3 rate (di pari importo) del singolo documento senza procedere alla stipula dell'accordo di rateizzo e senza la sottoscrizione di alcun modulo. Le condizioni per poter utilizzare questa forma di rateizzo sono: (i) l'utente deve essere di tipo domestico residente; (ii) deve trattarsi di una bolletta di conguaglio con importo superiore ad € 250,00; (iii) deve essere assolutamente in regola con i pagamenti precedenti [...] La scadenza della prima rata deve corrispondere con la data di scadenza del documento stesso. Le due scadenze successive devono avere cadenza mensile (es. Scadenza fattura 10/04/2014. I Rata (34% della fattura) con scadenza 10/04/2014- II Rata (33% della fattura) scadenza 10/05/2014 - III Rata (33% della fattura) scadenza 10/06/2014”*; cfr. Doc. ispettivo n. 373.

⁵⁴ Docc. ispettivi n. 90 e 373.

Le modalità di comunicazione e di disposizione dei rimborsi

44. Nei casi di conguagli a favore dell'utente Gori invia una fattura di importo pari a zero, restituendo i relativi crediti a compensazione sulle successive fatture. L'inserimento nella prima pagina della predetta fattura della seguente dicitura: *“L'importo di Euro 0,00 Le verrà accreditato nella prossima bolletta”*⁵⁵ servirebbe a rendere l'utente edotto dell'esistenza di un suo credito.

45. Gori ha riferito di aver contemplato anche la possibilità di un rimborso dei crediti degli utenti, previa istanza dell'utente interessato su modulo scaricabile dal suo sito *web*, denominato: *“Modulo P – Rimborso Commerciale – Rimborso commerciale per doppio pagamento della stessa bolletta, bolletta negativa, rinuncia ai lavori, oneri non dovuti, etc”*⁵⁶.

La procedura di recupero degli importi fatturati in caso di morosità

46. Le azioni di recupero di morosità di Gori dipendono dall'ammontare dell'insoluto: (i) al di sotto dei 50 €, l'importo è aggiunto a quello della fattura successiva; (ii) tra 50 e 250 €, Gori invia un sollecito di pagamento; (iii) per i crediti superiori a 250 € e per gli utenti che non hanno ottemperato al primo sollecito di pagamento, Gori invia una lettera di messa in mora con preavviso di distacco tramite raccomandata A/R, eccetto per le utenze collocate sui cd. cicli bloccanti⁵⁷. Il posizionamento dell'utenza su tali cicli bloccanti dovrebbe inibire la fatturazione delle utenze interessate e l'avvio o prosecuzione di azioni di recupero ed è effettuato per motivi riguardanti, ad es., verifica reclami, ricalcolo per perdita occulta, utenza in attesa di nota credito⁵⁸.

47. La lettera di sollecito, messa in mora e preavviso di sospensione del SII è inviata a mezzo raccomandata A/R, trascorsi almeno 10 giorni dalla scadenza della fattura. Tale lettera, oltre a riportare insoluto dell'utente e le modalità di pagamento, contiene sia la messa in mora che il preavviso di distacco⁵⁹ in caso di mancato pagamento della morosità entro e non oltre 30 giorni dalla lettera:

⁵⁵ Doc. 206.

⁵⁶ Doc. 206.

⁵⁷ Docc. 88 e 232

⁵⁸ Docc. 88. e 232.

⁵⁹ Doc. 88 e 232.

“Qualora non provveda entro e non oltre 30 giorni dalla presente, a regolarizzare la sua posizione debitoria [Gori] sarà costretta [...] a sospendere ed interrompere l'erogazione del [SII] senza ulteriore preavviso [...] [enfasi aggiunta] ⁶⁰”. Nella lettera non è specificato il lasso temporale entro cui avverrà il distacco in caso di mancato pagamento nei termini previsti.

48. In uno scambio di mail di fine 2013 è stata rinvenuta la bozza di locandina da affiggere nei condomini morosi, ancora oggetto di revisioni interne, da parte del gestore, nell'ambito delle discussioni circa l'eventuale adozione di una procedura specifica per i condomini: “**AVVISO** – [...] si comunica che da una verifica [...] risulta una persistente e rilevante morosità. Pertanto, qualora non provvediate, entro e non oltre 20 giorni dall'affissione del presente avviso, a regolarizzare la Vostra posizione debitoria, [Gori] sarà costretta [...] a sospendere ed interrompere l'erogazione del [SII] **senza ulteriore preavviso**. Nel reciproco interesse ed al fine di consentire a [Gori] l'aggiornamento della situazione contabile relativa al Condominio, invitiamo **nuovamente** l'amministratore pro tempore a dare cortese tempestiva segnalazione dell'avvenuto pagamento e/o di contattare urgentemente i nostri uffici [...]” (enfasi nel testo)⁶¹.

49. Nel periodo oggetto di istruttoria Gori ha emesso annualmente circa 60.000 diffide e messa in mora con preavviso di distacco del SII, relative in grande maggioranza ad utenze fatturate in stima da oltre 13 mesi, parte delle quali hanno ricevuto anche conguagli per periodi superiori a 12 mesi⁶². Dai dati disponibili emerge che circa un quinto degli utenti fatturati in stima da oltre 12 mesi ha ricevuto nel 2014-15 comunicazioni di diffida e messa in mora.

Anno	N° totale delle diffide e messa in mora con preavviso di distacco	Importo mil €
2013	[60-70 mila]	[60-70]
2014	[50-60 mila]	[80-90]
I Quad. 2015	[20-30 mila]	[15-25]

Anno	N° diffide e messa in mora con preavviso di distacco inviate a utenze stimate per periodo > 13 mesi	% sul totale delle utenze stimate per periodo > 13 mesi
2013	[50-60 mila]	[10-15%]
2014	[40-50 mila]	[20-25%]
I Quad. 2015	[20-30 mila]	[20-25%]

⁶⁰ Doc. ispettivo n. 105.

⁶¹ Doc. ispettivo n. 100.

⁶² Docc. 206 e 208.

50. Il recapitatore fornisce ogni mese un elenco degli esiti di consegna delle lettere di sollecito e pagamento. Tale elenco viene incrociato dall'Unità commerciale di Gori con l'elenco delle messe in mora con morosità pendenti al fine di individuare gli utenti che hanno ricevuto il preavviso di distacco e non hanno ancora pagato; per tali utenti, è emesso un ordine di esecuzione del distacco, escludendo gli utenti posizionati sui cicli bloccanti.

51. Nel periodo considerato Gori ha eseguito il distacco del SII per un numero crescente di utenze.

Anno	N° utenze distaccate per morosità
2013	[0-5 mila]
2014	[10-15 mila]
I Quad. 2015	[5-10 mila]

52. Circa il [10-20%] degli ordini di distacco sono stati generati per effetto del mancato rispetto di un piano di rateizzo; in tali casi la procedura di Gori non prevede l'invio di alcun preavviso di distacco⁶³.

La gestione di richieste e reclami degli utenti

53. Gli utenti di Gori possono inoltrare richieste e reclami (scritti e orali) per segnalare le problematiche riguardanti, ad es., fatturazione, verifiche utenza, malfunzionamento misuratori, sollecito prestazioni tecniche, rateizzazione o autolettura, attraverso gli sportelli fisici, online e telefonici messi a disposizione da Gori ovvero tramite FAX, lettera e posta elettronica.

54. Nella Procedura operativa di gestione dei reclami Gori qualifica il reclamo come *“Comunicazione verbale o scritta con la quale l'utente contesta all'Azienda qualsiasi violazione dei principi indicati nella Carta [SII] e/o l'inosservanza del servizio ottenuto rispetto ad uno o più requisiti definiti dal contratto di fornitura sottoscritto, dal Regolamento [SII] ovvero circa ogni altro aspetto relativo ai rapporti tra l'Azienda e il soggetto”*⁶⁴.

55. La procedura suddetta si articola in tre fasi: (i) ricezione del reclamo; (ii) registrazione e classificazione; (iii) trattazione e risposta⁶⁵.

56. Più in dettaglio, nel caso di reclamo presentato allo sportello fisico o telefonico, l'operatore effettua un tentativo di risoluzione immediata, fornendo all'utente il supporto necessario. Se l'utente intende comunque

⁶³ Doc. 88.

⁶⁴ Doc. ispettivo n. 427.

⁶⁵ Doc. ispettivo n. 427.

presentare un reclamo scritto, l'operatore lo assiste nella compilazione del modulo "Scheda Reclami" (se presentato alla sportello fisico) o lo informa sulle modalità di invio (se si tratta di un contatto telefonico). Quotidianamente l'operatore di sportello raccoglie i moduli "Scheda Reclami" dalle apposite cassette e li trasmette all'unità Immobiliare e Documentale, addetta al protocollo in entrata dei moduli reclamo e delle altre comunicazioni classificate come "reclamo".

La medesima unità provvede, in base a contenuti e provenienza, a smistare i reclami all'unità Qualità del Servizio e, per conoscenza, alle altre unità⁶⁶.

57. Gli altri reclami, per i quali fa fede la data di ricezione, sono direttamente registrati e classificati dall'unità Qualità del Servizio. Per i reclami via *e-mail*, si provvede a protocollare solo quelli che hanno in allegato una lettera.

58. Una volta ricevuto il reclamo, l'unità Qualità del Servizio registra tutti i dati nell'applicativo SW e, tenendo conto, ove sia il caso, dell'argomento principale procede alla sua classificazione⁶⁷. Se gli elementi forniti dall'utente sono insufficienti per la risposta, il reclamo è archiviato, fermo restando la verifica di eventuali problematiche evidenziate dal reclamo stesso che viene eseguita mediante le unità aziendali competenti. Se ha gli elementi sufficienti, l'unità Qualità del Servizio predispose e invia all'utente la risposta al reclamo, contenente esito degli accertamenti ed eventuali azioni correttive. Tale risposta deve avvenire entro 30 giorni dalla presentazione del reclamo⁶⁸, pena la corresponsione all'utente di un indennizzo di 25,82 €⁶⁹. L'unità Qualità del Servizio potrà richiedere il supporto di altre unità competenti e, se la complessità del reclamo non consente il rispetto del termine suddetto, essa redige una lettera contenente lo stato d'avanzamento e i tempi previsti per la risposta definitiva.

59. Gori ha riconosciuto che la procedura in questione non sempre è stata ritualmente esperita, stante l'elevato numero di reclami e di contenziosi nel periodo oggetto di istruttoria⁷⁰. In ogni caso, tale procedura non sarebbe stata applicabile ad alcune categorie di reclami, quali: (i) le richieste che generano

⁶⁶ Nel caso in cui il reclamo non dovesse pervenire all'unità "Immobiliare e Documentale", ma ad una qualsiasi altra funzione/unità aziendale, quest'ultima dovrà tempestivamente inoltrare il reclamo all'unità "Immobiliare e Documentale" che procederà in base alle modalità suddette.

⁶⁷ Le categorie previste sono le seguenti: a) Fatturazione e morosità; b) Modalità di comunicazione ed informazione; c) Sportello fisico Clienti; d) Sportello telefonico Clienti; e) Prestazioni Tecniche; f) Qualità dell'Acqua; g) Mancanza d'Acqua; h) Esecuzione Lavori.

⁶⁸ Carta del SII, p. 20.

⁶⁹ Carta del SII, p. 22.

⁷⁰ Doc. 88.

rettifiche di fatturazione⁷¹; (ii) le segnalazioni di guasti, dispersioni, interruzione dell'erogazione, etc.; nonché (iii) i reclami verbali presentati allo sportello fisico o telefonico ed evasi contestualmente alla presentazione.

60. Secondo quanto dichiarato dal professionista, modalità alternative di gestione di richieste e reclami sono state utilizzate sia per le istanze presentabili verbalmente (es. verifica utenza, cambio misuratore, autolettura, rateizzazione ultima bolletta conguaglio, rettifica di fatturazione), sia per quelle che possono essere avanzate solo in forma scritta con apposita modulistica (es. verifica contatore su banco di prova). Tali istanze sono evase direttamente dagli operatori di *front office* o di *call center* (es. rateizzo e autolettura), salvo quelle che implicano interventi tecnici (es. rettifica di fatturazione o sopralluogo per verifica) la cui evasione è assicurata, in *back office*⁷².

61. Più specificamente, in caso di rettifica di fatturazione, l'operatore (*front office* o *call center*) registra richieste o reclami verbali sul CRM, i quali sono presi in carico per la successiva lavorazione dall'ufficio Rettifica fatturazione, che provvede poi a informare l'utente delle attività eseguite.

In caso di sopralluogo per verifica, l'operatore (*front office* o *call center*) registra richieste o reclami verbali sul CRM ed emette apposito ordine di sopralluogo; dopodiché, sulla base di quanto rilevato nel sopralluogo, l'ufficio Censimenti e Sopralluoghi esegue le azioni consequenziali (es. registrazione richiesta di rettifica di bollette, sostituzione misuratore, etc.), informando l'utente.

Lo stesso avviene, ad es., in caso di malfunzionamento del misuratore: si procede alla registrazione della richiesta di verifica misuratore su banco di prova, dopodiché viene concordata con l'utente la data dell'intervento per la rimozione del misuratore e la data per la verifica su banco.

62. Le richieste e i reclami (scritti e verbali) hanno raggiunto un numero elevato, come si evince dal riepilogo dei contatti registrati agli sportelli fisici e allo sportello telefonico.

Periodo	Utenti gestiti agli sportelli fisici	Utenti gestiti allo sportello telefonico	Totale
Anno 2013	[220-230 mila]	[160-170 mila]	[380-390 mila]
Anno 2014	[180-190 mila]	[70-80 mila]	[260-270 mila]
I Semestre 2015	[90-100 mila]	[100-110 mila]	[200-210 mila]

⁷¹ Doc. ispettivo n. 427.

⁷² Docc. 206 e 208.

63. Da un *audit* 2014 sulla *customer satisfaction*⁷³ è emerso che la maggior parte dei contatti riguardava problemi di fatturazione e misura; infatti: (i) in media, il [1-10%] dei motivi di contatto ha riguardato richieste di rettifiche di fatturazione; (ii) circa il [10-20%] degli utenti nel 2013 e il [20-30%] degli utenti nel 2014 hanno espresso un giudizio di insufficienza sul servizio di fatturazione (regolarità letture e correttezza degli importi); (iii) il [60-70%] degli utenti che ha richiesto un intervento tecnico lo aveva presentato per effettuare la verifica sul contatore.

64. I numerosi contatti registrati agli sportelli hanno determinato un numero altrettanto elevato di richieste registrate di interventi tecnici, riguardanti, come riferito dallo stesso gestore, aspetti molto importanti nel rapporto di consumo del SII (rettifiche di fatturazione, verifiche utenza, sopralluogo per verifica, malfunzionamento del misuratore, sollecito prestazioni tecniche), che confermano l'esistenza di significative problematiche nella rilevazione dei consumi effettivi e quindi nella corretta definizione degli importi fatturati e riscossi⁷⁴.

Periodo	Numero richieste registrate
Anno 2013	[70-80 mila]
Anno 2014	[140-150 mila]
I Semestre 2015	[90-100 mila]

65. Dai dati raccolti in istruttoria emerge che Gori ha ricevuto un numero elevato di reclami scritti per le problematiche qui considerate⁷⁵.

Anno	Fatturazione	Misura consumi	Sostituzione/manutenzione contatori o impianti	Perdite occulte	Distacchi senza preavviso	Partite pregresse	Altro	Totale
2013	46,0%	4,8%	0,4%	11,9%	11,1%	0,0%	25,8%	[1.000-5.000]
2014	14,1%	1,1%	1,0%	6,8%	0,3%	54,7%	21,9%	[5.000-10.000]
2015*	6,8%	0,2%	0,3%	4,1%	1,2%	48,0%	39,3%	[5.000-10.000]

* I quadrimestre

In riferimento a tali dati, Gori ha riferito di aver classificato soltanto i reclami scritti e che nella categoria “altro” sono annoverati in modo generico anche tutti i reclami non classificati prima dell'introduzione del nuovo processo gestionale reso operativo nel maggio 2015.

⁷³ Doc. ispettivo n. 196.

⁷⁴ Docc. 206 e 208.

⁷⁵ Docc. 206 e 208.

66. Al riguardo dalle evidenze ispettive è emerso altresì che Gori non ammette i reclami pervenuti tramite canali diversi da quelli cd. ordinari: “[...] *i reclami possono essere inoltrati [...] unicamente mediante una delle seguenti modalità: a) a mezzo Raccomandata A/R a [...]; b) scrivendo una mail alla casella: protocollo@cert.goriacqua.com (il mittente deve essere una casella di posta certificata privata PEC non governativa). Pertanto, i reclami inoltrati tramite canali differenti, non verranno presi in considerazione*” [enfasi aggiunta]⁷⁶.

67. Dalle evidenze acquisite risulta che gli utenti hanno riscontrato difficoltà significative anche per instaurare una mera interlocuzione con Gori, e che gli interventi necessari non sono stati adottati o sono stati adottati con ritardo, senza risolvere le problematiche lamentate dagli utenti⁷⁷. Dall’*audit* 2014 sulla *customer satisfaction* è emerso infatti che Gori deve migliorare la risolutività e l’efficacia degli interventi tecnici nonché la rapidità con la quale essi sono effettuati dopo la richiesta, in quanto i livelli di soddisfazione degli utenti sono decisamente bassi al riguardo⁷⁸.

68. Da un database relativo ai reclami acquisito in ispezione è emerso poi che per moltissimi reclami, Gori non ha rispettato il termine di 30 giorni previsto per il loro riscontro, in alcuni casi lasciando decorrere tempi decisamente lunghi⁷⁹. Tale quadro critico risulta confermato con riguardo ai reclami scritti, atteso che il gestore ha impiegato, in media, il triplo del tempo previsto⁸⁰.

MEDIA GG.

Anno	Fatturazione	Misura dei consumi	Sostituzione/manutenzione impianti	Perdite occulte	Distacchi senza preavviso	Partite pregresse	Altro	Totale
2013								89
2014	83	110	104	29	83	83	92	83
2015*	27	46	27	25	38	27	39	33

*I quadrimestre

⁷⁶ Cfr. doc. ispettivo n. 398, che riporta la risposta predisposta dal “canale reclami/contenzioso/conciliazione” al fine di “evitare altri canali di ingresso dei reclami” a fronte del reclamo di un consumatore che aveva rappresentato alcune problematiche relative alla misurazione e alla fatturazione tramite il “canale autolettura”, evidenziando i numerosi tentativi infruttuosi già esperiti mediante gli altri canali (dal 2012 in avanti)..

⁷⁷ Doc. ispettivo n. 417, docc. 183 prot. 47709, 3 prot. 41614, 5 prot. 18035, 61 prot. 19825, 52 prot. 10188, 58 prot. 16448, 59 prot. 16449, 60 prot. 16450, 73 prot. 28433, 169 prot. 42701, e alcune segnalazioni trasmesse da AEEGSI (docc. 70, 49, 39, del relativo indice).

⁷⁸ Doc. 196.

⁷⁹ Doc. ispettivo n. 441.

⁸⁰ Docc. 206 e 208.

69. Dalle evidenze ispettive è emerso inoltre che Gori replica alle contestazioni degli utenti senza svolgere i necessari approfondimenti; ciò risulta, in particolare, in relazione alle istanze con le quali gli utenti eccepiscono la prescrizione per consumi risalenti nel tempo: Gori, infatti, replica in maniera standardizzata, asserendo che *“in merito all’eccezione di prescrizione [...] avanzata per i consumi relativi al periodo [...], è doveroso precisare che gli importi dovuti per tale arco temporale non si possono considerare prescritti, in quanto le fatture di acconto [...], recanti l’espressa dicitura: ‘salvo conguaglio’ sono state regolarmente recapitate e saldate [...]”*⁸¹.

70. Da ultimo, Gori ha pubblicato sul proprio sito *web* un comunicato nel quale evidenziava che le pronunce dei giudici di pace relative ai contenziosi avviati dagli utenti con riguardo alle contestazioni suddette erano sistematicamente riformate dai giudici togati, minacciando l’avvio di una non meglio specificata nuova strategia funzionale al recupero delle spese legali *“anticipate”*⁸².

L’avvio della procedura di distacco in pendenza di richiesta e reclamo degli utenti

71. In merito alla possibilità che un utente sia distaccato, riceva preavvisi di distacco o continui a ricevere fatture senza aver ottenuto risposta ad una richiesta o ad un reclamo, secondo Gori, ciò potrebbe verificarsi solo quando le istanze degli utenti non sono state tracciate nel sistema informativo. Questo perché il sistema di fatturazione di Gori prevedrebbe i suddetti cicli bloccanti, i quali impedirebbero l’emissione di fatture e l’inizio o la prosecuzione di azioni di recupero del credito in presenza di richieste o reclami pendenti⁸³: l’unità preposta che ha ricevuto la richiesta o il reclamo, infatti, dovrebbe provvedere a tracciare la relativa utenza nel sistema informativo, posizionandola sui cicli bloccanti, sino al riscontro delle istanze degli utenti⁸⁴.

⁸¹ Doc. ispettivo n. 426.

⁸² In particolare: *“Si è contestato a GORI il mancato diritto a fatturare il [SII] in mancanza di contratti stipulati con gli utenti. Nel merito, i diversi contenziosi (anche per fatture di pochi euro) si sono trasformati in condanne per centinaia di euro di spese legali. Le sentenze di primo grado dei Giudici di Pace sono sistematicamente riformate dai Giudici togati e, soprattutto, gli stessi provvedono sempre a compensare le spese di primo e secondo grado di giudizio: GORI ha avviato oggi una fase nuova in cui provvederà a recuperare le spese legali ‘anticipate’”* (docc. 75 e 232).

⁸³ Verbale accertamento ispettivo.

⁸⁴ Doc. 88.

72. Tuttavia, da un database relativo ai reclami acquisito in ispezione⁸⁵ è emerso che per svariati reclami risultano talvolta molti giorni di scarto tra la data del ricevimento e quella di protocollo. A ciò va aggiunto che, oltre ai casi oggetto di segnalazione⁸⁶, nel corso degli accertamenti ispettivi sono stati individuati altri casi in cui il distacco è avvenuto o è stato minacciato in pendenza di richiesta o reclamo nonché casi in cui l'utenza è stata rimossa dal ciclo bloccante in assenza di riscontro risolutivo alla richiesta o al reclamo:

(i) Alla domanda “[...] l'utenza risulta sul ciclo 55 [reclamo], presumo da oltre un anno. Cortesemente, ci fai sapere se lo si può togliere da tale ciclo e fatturarlo? [...]” è stato risposto: “[...] l'utenza [...] era rimasta sul ciclo 55 a seguito di un reclamo del 2013 (non riscontrato) [...]. Peraltro, considerato che [i] in tale reclamo veniva contestata l'eccessiva lettura fatturata e veniva contestualmente chiesta una verifica dei consumi [ii] non viene presa una lettura dal 2012 [...] ho proceduto ad aprire una richiesta confluente di sopralluogo affinché venga rilevata al più presto una lettura. In ogni caso, ho proceduto a toglierlo dal ciclo 55”⁸⁷.

(ii) Richiesta di un operatore: “[rispetto] all'utenza [...] che era stata distaccata per morosità e poi riallacciata in quanto era in attesa di verifica reclami [...] considerato che [i] al reclamo abbiamo risposto tramite raccomandata in data 30/03/15 [...] [ii] in tale nota è stato sollecitato il pagamento della morosità e la voltura dell'utenza, pena il distacco [iii] ad oggi l'utenza risulta ancora morosa e non volturata [...] ti chiedo cortesemente di procedere a riaprire un odl di distacco per morosità”. Risposta di altro operatore: “Hai indicato un termine ultimo per formalizzare il tutto in raccomandata?”. Risposta del primo operatore: “[...] nella raccomandata [inviata] per quanto riguarda l'invito a volturare, come termine ho fatto riferimento a quello [dell'art. 12 Regolamento SII] (30 giorni...pena la sospensione dell'erogazione...) Peraltro, visto che c'è morosità, ho anche espressamente scritto che la mia comunicazione valeva come sollecito di pagamento e preavviso di sospensione. La raccomandata è stata ricevuta il 7 aprile, in ogni caso ho visto che è stato inviato già in precedenza un preavviso di sospensione. Vogliamo aspettare il 7 maggio

⁸⁵ Doc. ispettivo n. 441.

⁸⁶ V., ad es., docc. 16, prot. 28319, 187 prot. 48263, 17 prot. 42962, 72 prot. 24709, 50 prot. 60304, 46 prot. 59966, 230 e 230-bis.

⁸⁷ Doc. ispettivo n. 434.

prima di procedere ad un ulteriore distacco?”; intervento del Direttore commerciale: “stacchiamo”⁸⁸.

(iii) Un operatore area clienti scrive: *[...] diversi utenti che hanno fatto richiesta di verifica contatore a tutt’oggi non eseguita stanno ricevendo Avvisi Di Distacco e/o addirittura distacco per morosità [...]*. Risposta del responsabile *customer care*: *“[...] si può ipotizzare di evitare il sollecito/distacco per tutti gli utenti che hanno ancora un Odl [ordine di lavoro] di verifica ancora in stato aperto? Fammi sapere se è possibile”⁸⁹.*

(iv) Altro scambio di mail *“[...] vi chiedo cortesemente di ricalcolare la posizione debitoria dell’utenza in oggetto chiusa per morosità, in quanto al momento della rimozione si è riscontrata una lettura nettamente inferiore a quella ultima fatturata (Reale 1478 - Acconto 5592). Attendo vs. aggiornamenti [...] per comunicare all’utente l’esito di questa pratica e procedere al ripristino della fornitura prima possibile [...]*”⁹⁰.

73. Dalle risultanze istruttorie risulta inoltre che, in alcuni casi di distacco della fornitura del SII, Gori ha successivamente riscontrato la presenza di incongruenze nella fatturazione e, quindi, di distacchi che non andavano eseguiti⁹¹.

Anno	N° utenze distaccate per morosità	N° utenze distaccate con incongruenza	%
2013	[1-5 mila]	[0-100]	[0-1]
2014	[10-20 mila]	[100-200]	[1-5]
I Quad. 2015	[5-10 mila]	[0-100]	[0-1]

3) Le argomentazioni difensive della Parte

74. Il professionista, nelle sue memorie pervenute in data 8 giugno 2015⁹², 25 settembre 2015⁹³ e 10 novembre 2015⁹⁴ ha, in sintesi, rappresentato quanto segue.

Sugli asseriti vizi procedurali

75. Gori ha eccepito, da un lato, il difetto di competenza dell’Autorità perché le contestazioni mosse atterrebbero, in massima parte, a materie disciplinate

⁸⁸ Doc. ispettivo n. 432.

⁸⁹ Doc. ispettivo n. 286.

⁹⁰ Doc. ispettivo n. 280.

⁹¹ Docc. 206 e 208.

⁹² Doc. 88.

⁹³ Docc. 206 e 208.

⁹⁴ Doc. 232.

da regolamentazione settoriale, non trovando applicazione il Codice del Consumo. Dall'altro, la violazione del diritto di difesa perché: (i) l'oggetto del procedimento e la durata delle presunte violazioni non sarebbero stati chiaramente definiti all'atto della comunicazione di chiusura istruttoria; (ii) non sarebbero stati assicurati termini congrui per le argomentazioni difensive; (iii) il materiale probatorio sarebbe stato selezionato arbitrariamente, non tenendo conto degli elementi prodotti da Gori.

Sugli asseriti profili di illiceità delle condotte contestate

76. Processi di misurazione e fatturazione. Gori ha fatturato i consumi del SII secondo termini e modalità stabilite da Carta e Regolamento del SII, in cui si prevede che, in mancanza di rilevazione delle letture, il gestore può fatturare in base a consumi stimati, conguagliati di norma con la prima fatturazione utile (successiva alla rilevazione o all'autolettura). Il procedimento di conguaglio (anche per lunghi periodi e per importi elevati) è altresì descritto nel contratto di utenza - e in ogni fattura - quale condizione generale conosciuta e accettata dagli utenti.

77. Gori è stato costretto a ritardare la fatturazione, a fatturare per un periodo limitato prevalentemente consumi stimati e a disporre conguagli, per ragioni imprevedibili e sopravvenute: (a) fallimento di due procedure di gara per l'affidamento del servizio di lettura - cui si è ovviato nell'aprile 2013 internalizzando tale servizio⁹⁵ e, quindi, le presunte pratiche scorrette sarebbero state realizzate solo nel periodo gennaio 2013 - settembre 2013; (b) reiterate assenze e/o dinieghi all'accesso ai luoghi di ubicazione dei misuratori; (c) mancata trasmissione autoletture.

78. Autoletture. Le autoletture scartate hanno raggiunto una quantità irrisoria e comunque dipendente da errori dell'utente, per lo più materiali, non superabili neanche a valle di una verifica manuale comunque esperita. In riferimento alle modalità e tempistiche dell'informativa agli interessati dell'eventuale scarto o accettazione delle autoletture, Gori asserisce che, allo

⁹⁵ La prima procedura di gara è stata indetta l'8 novembre 2011 e annullata il 30 aprile 2013; la seconda, indetta l'11 giugno 2012, è andata invece deserta. A detta di Gori, l'internalizzazione del servizio di lettura, realizzato ricollocando alcune decine di lavoratori, ha consentito di: (i) limitare le stime sul fatturato; (ii) normalizzare circa [10-20 mila] utenze presenti a sistema con matricole contatore erronee o mancanti; (iii) raccogliere circa [10-20 mila] segnalazioni di contatori guasti (circa [5-10 mila] dei quali sono stati sostituiti) e circa [1-5 mila] segnalazioni di contatori non registrati a sistema e/o di utenze abusive (cfr. doc. 88, prot. 38826; doc. 232, prot. 66059. doc. ispettivo n. 9, doc. 232., prot. 66059).

stato, adotta le seguenti misure: (i) comunicazione verbale, da parte dell'operatore telefonico o di front office, contestualmente alla trasmissione dell'autolettura, attesa la possibilità di effettuare in tempo reale i controlli a sistema; (ii) contatto telefonico, nel caso in cui le autoletture - validate dal sistema - siano poi scartate dagli operatori, laddove le verifiche manuali rilevino anomalie (quali ad esempio consumi anomali rispetto alla media dei consumi storici dell'utenza).

79. Rateizzazione. Gori, ancorché non previsto a livello normativo, consente a tutti gli utenti la stipula di un piano di rateizzo, assicurando un'informativa chiara, completa e puntuale in merito a tale possibilità: tramite apposita sezione sul sito *web* dal dicembre 2014; tramite apposita dicitura sulle fatture da luglio 2014; su richiesta dell'utente. Anche per le partite pregresse sono state concesse adeguate forme di rateizzazione e un'informativa chiara e completa⁹⁶.

80. Il numero di rate varia a seconda dell'utente (domestico o non domestico) e della fasce di importi. La rateizzazione comporta l'applicazione di interessi dilatori sulle singole rate solo quando l'insoluto è costituito da più fatture. Gli interessi dilatori non sono applicati nel caso in cui l'insoluto si riferisca esclusivamente all'ultima fattura pervenuta, essendo possibile prevederne l'esclusione anche per le fatture di conguaglio o comunque recanti importi elevati.

81. Il piano di rateizzo prevede espressamente la sospensione senza ulteriore preavviso della fornitura in caso di mancato rispetto del pagamento a scadenza delle relative rate: l'utente è quindi debitamente informato all'atto della sottoscrizione del piano di rateizzo e può comunque manifestare a Gori in tempo utile eventuali e oggettive difficoltà nell'onorare il piano in questione.

82. Partite pregresse. Gori ha operato in osservanza delle norme di riferimento, senza avere alcun margine di discrezionalità e, comunque, tale fattispecie esula dalle competenze dell'Autorità.

83. Perdite occulte. Gori, ancorché non previsto a livello normativo, dispone di una procedura che non mira a ricavare alcun profitto, ma intende assicurare un trattamento più favorevole all'utente: in presenza di un'istanza di abbuono, Gori rimodula gli importi con sensibile decurtazione del dovuto

⁹⁶ Gori ha asserito inoltre che, fino all'anno 2014, ha stipulato apposite convenzioni con i Comuni per garantire a determinate categorie di Utenti (cd. deboli) parametri di rateizzazione ancora più favorevoli; e che, a seguito dell'introduzione del cd. "bonus idrico", v'è stato un ampliamento dell'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della rateizzazione delle fatture del SII.

e, se richiesto, concede un piano di rientro. In ogni caso, le fatture emesse nel periodo oggetto del procedimento riportavano un grafico di andamento dei consumi per consentire all'utente di accertare anomalie/perdite all'impianto interno di distribuzione, tenuto conto anche del diritto-dovere dell'utente di controllare i consumi anche per il tramite dell'autolettura.

84. Rimborsi. Gori asserisce di rimborsare eventuali crediti vantati a vario titolo dall'utente, previa apposita comunicazione, riportata sulla fattura di conguaglio e/o di termine (in caso di cessazione utenza): nella predetta informativa viene evidenziato l'ammontare del credito e precisato che il rimborso sarà riconosciuto mediante compensazione sulle prossime emissioni, salvo diversa modalità prescelta dall'utente (ie. compilazione di apposito modello con le diverse opzioni per ricevere il rimborso, quali assegno circolare, compensazione, bonifico, etc.); e ciò per garantire - specie per le utenze cessate - che il rimborso sia effettivamente riconosciuto all'utente interessato.

85. Sulla procedura di distacco. Gori premette che la facoltà di distaccare la fornitura non costituisce indebito condizionamento, né attività vessatoria, ma uno strumento volto a garantire il mantenimento del sinallagma contrattuale e a scongiurare il pregiudizio legato al reiterato inadempimento dell'utente, a fronte della regolare erogazione della fornitura, anche a tutela della posizione degli utenti cd. "buoni pagatori". L'utente sarebbe comunque reso pienamente e preventivamente edotto in merito alle azioni esperibili da Gori in tali casi, essendo indicate espressamente anche nel contratto di utenza, nella Carta e nel Regolamento del SII.

86. Gori premette altresì che nel 2014 ha realizzato molteplici attività per il recupero del credito, tra cui anche il distacco della fornitura, attesa la presenza di molte utenze con insoluto superiore ai [200-300 €] nel 2013. L'attività di distacco nella maggior parte dei casi non è stata espletata, in ragione dell'impedimento, da parte dell'utente, all'accesso al luogo di ubicazione del misuratore. In circa il 50% dei casi in cui il distacco è stato eseguito, l'utente non ha regolarizzato la propria posizione contabile, rendendo necessarie verifiche *in loco* per accertare eventuali allacci non autorizzati alla rete idrica, riscontrati poi in molti casi.

87. Con riguardo alle utenze non condominiali, Gori asserisce che la propria procedura di recupero non presenta alcuna criticità o lacuna informativa, in ragione della tempistica e del tenore delle comunicazioni di sollecito inviate

agli utenti morosi e del fatto che le azioni messe in campo non riguardano le utenze posizionate sui cicli bloccanti⁹⁷. In particolare, nella lettera di messa in mora e preavviso di distacco sono forniti tutti i dati essenziali all'utente⁹⁸, essendo altresì specificato che, decorso il termine di 30 giorni dall'invio, il gestore è legittimato a esperire tutte le azioni utili e necessarie al recupero del credito, ivi incluso il distacco della fornitura.

Decorso il predetto termine, Gori individua gli utenti ancora morosi per avviare le attività operative di distacco della fornitura, fatta eccezione per le cd. "utenze non disalimentabili". Gli ordini di distacco sono trasmessi automaticamente alla centrale di pianificazione delle attività tecniche, che provvede a smistarli al personale tecnico. Gli addetti ai sistemi informativi controllano quotidianamente l'elenco degli ordini di distacco, al fine di annullarli tempestivamente, in caso di accertato pagamento. Parimenti, gli operatori di *front office* annullano gli ordini di distacco, se l'utente si reca a un punto di contatto per stipulare un piano di rateizzo o saldare l'intero importo.

La fornitura è ripristinata entro 1 giorno lavorativo dalla comunicazione di avvenuto pagamento e/o sottoscrizione del piano di rateizzo o a seguito di provvedimento dell'Autorità giudiziaria.

88. Con riguardo alle utenze condominiali, Gori, dopo il rituale invio all'amministratore di condominio dei preavviso di distacco e di un telegramma 15 giorni prima del programmato distacco, comunica a tutti i condòmini (mediante avviso lasciato nelle cassette postali) l'arco temporale in cui sarà effettuato il distacco (ad esempio: "tra il giorno x ed il giorno y"), onde concedere un termine ulteriore per regolarizzare la posizione debitoria. L'invio di tali comunicazioni, di fatto, dilata i tempi del distacco a oltre 60 giorni⁹⁹.

⁹⁷ Utenze non disalimentabili, quali Ospedali, scuole, Enti pubblici, centri di dialisi, strutture sanitarie private; utenti aventi ISEE zero; utenze non passibili di azioni di distacco e/o recupero del credito sino all'avvenuto riscontro di reclami inviati; utenze che hanno fatto istanza di ricalcolo per perdite occulte all'impianto interno; utenze che hanno richiesto rettifica di fatturazione, ecc..

⁹⁸ Nel dettaglio, la lettera di sollecito reca: (i) l'ammontare complessivo della morosità, con allegato bollettino postale; (ii) un prospetto riepilogativo degli importi insoluti, al fine di evidenziare; (iii) l'elenco completo delle fatture insolute (numero di documento, data di emissione, data di scadenza, rata, importo); (iv) tutte le partite debitorie e creditorie.

⁹⁹ Vi sono poi i seguenti aspetti da considerare: (i) oggettiva difficoltà nell'individuare con esattezza le generalità dei condòmini ed associare il numero delle concessioni realmente insistenti ai predetti soggetti (rectius: diniego di accesso in proprietà privata per censire le utenze; mancato riscontro dell'amministratore alla richiesta scritta della Società in merito ai nominativi dei condòmini insolventi, come previsto dalla Legge 11 dicembre 2012, n. 220, etc.);

89. Reclami. Gori, preso atto delle crescenti difficoltà e criticità registrate negli ultimi anni nella gestione dei reclami e delle richieste degli utenti, ha apportato i dovuti accorgimenti alle procedure in uso, al fine di ovviare al *gap* strutturale (e al sottodimensionamento dell'unità preposta) nell'espletamento delle attività di classificazione e catalogazione del copioso flusso documentale acquisito nel periodo oggetto del Procedimento. In particolare, al fine di ridurre i deficit strutturali e migliorare i tempi delle risposte, Gori, nel maggio 2015, ha reso operativo un nuovo processo di categorizzazione della corrispondenza ricevuta dall'unità commerciale - ivi compresi i reclami - la quale attualmente è suddivisa in due linee: (i) richieste scritte commerciali; (ii) reclamo commerciale/tecnico. È stata altresì istituita una "Cabina di Regia", composta da un operatore (con due figure sostitutive in caso di necessità), la cui funzione principale è di effettuare in tempo reale (e, comunque, non oltre 24 ore dalla data di protocollazione) una prima e accurata verifica del contenuto di richieste e reclami, sì da procedere a una rapida classificazione e allo smistamento degli stessi alla funzione competente¹⁰⁰.

90. Gori ribadisce le difficoltà di gestire reclami e richieste dovute alle peculiarità del contesto in cui opera, asserendo altresì che nel 2013-2014 il numero di reclami e azioni giudiziali sarebbe aumentato esponenzialmente a causa del contenzioso seriale instaurato presso il tribunale di Nocera Inferiore (SA), riguardante la non debenza a Gori della tariffa del SII, da parte degli utenti, in assenza di un contratto in forma scritta, ancorché essi usufruissero del SII.

91. Gori asserisce altresì che l'invio di un preavviso di distacco della fornitura - recante come termine ultimo di pagamento 30 giorni, nonché un'informativa chiara e puntuale in merito agli insoluti e ai canali di comunicazione disponibili - garantirebbe comunque all'utente, anche in caso mancato o ritardato riscontro ad un reclamo per le su esposte ragioni, un congruo arco temporale per tentare di comporre la controversia e scongiurare la materiale interruzione della fornitura.

92. Gori asserisce inoltre che la comunicazione pubblicata sul sito web in ordine al presunto recupero dello spese legali anticipate in caso di impugnativa delle bollette non era volta a dissuadere gli utenti dall'agire in giudizio, ma costituiva una forma di tutela nei loro confronti. Tale comunicazione, infatti, era intesa a garantire un'informativa chiara e

¹⁰⁰ Docc. 88, 206, 208 e 232.

puntuale sugli effetti giuridici prodotti dalle sentenze di secondo grado, che - nella stragrande maggioranza dei casi - hanno riformato le sentenze di primo grado emesse dai Giudici di Pace di Nocera Inferiore nell'ambito del suddetto contenzioso, attribuendo il pagamento delle spese di lite di entrambi i gradi di giudizio in capo all'utente. In altri termini, Gori voleva prevenire l'adesione inconsapevole a identici giudizi seriali innanzi al Giudice di Pace, con il risultato di un probabile inutile esborso di somme (per spese legali), in ragione di un orientamento giurisprudenziale consolidato.

Sugli asseriti profili di aggressività delle condotte contestate e sulla diligenza professionale

93. Gori asserisce che non sarebbero astrattamente configurabili profili di aggressività, perché il numero di segnalazioni (spesso non fondate) è esiguo e perché nessuna delle condotte contestate attiene alla volontà dell'utente di stipulare un contratto. Gori, infatti, in ragione della normativa sulla gestione del SII, è obbligata a contrarre con chiunque ne faccia richiesta, applicando condizioni tassativamente previste dalla regolazione di settore: non vi sarebbe nella dinamica del rapporto in questione, alcuna possibilità, né per il gestore, né per l'utente, di adottare giudizi di convenienza, risultando precluso ogni spazio per esercitare pressioni sulla libertà di scelta del consumatore. Inoltre, la condizione di monopolio legale escluderebbe che il gestore, attendendosi strettamente al rispetto della normativa di settore, possa violare lo standard di diligenza ad esso imposto, proprio perché le sue condotte sarebbero inidonee a incidere sulla libertà del consumatore di determinarsi consapevolmente, in un rapporto che esula da qualsivoglia mercato concorrenziale.

Misure migliorative proposte e adottate dal professionista in corso di istruttoria

94. Nel corso dell'istruttoria Gori ha adottato alcune misure migliorative delle procedure in essere ed ha avviato l'implementazione di ulteriori misure migliorative.

95. Misura n. 1 - Preavviso di distacco. Gori ha modificato sensibilmente la procedura generale di distacco della fornitura, prevedendo in tutti i casi (e quindi anche in presenza di morosità superiori a 250 euro) l'invio - quale atto prodromico alla lettera di diffida e messa in mora, con preavviso di distacco - di un sollecito di pagamento, recante l'espressa indicazione degli importi insoluti e la prospettata ipotesi di distacco della fornitura, in caso di

reiterato mancato pagamento. L'invio di tale sollecito avverrà mediante posta tracciata (Formula Data e ora Certa).

L'invio di tale sollecito è volto a rendere edotto l'utente - in aggiunta all'informativa inserita in ogni fattura - in merito alla propria posizione contabile e all'eventualità di un distacco della fornitura, senza costituire un'intimazione scritta (diffida e messa in mora con preavviso di distacco della fornitura) e produrre, di conseguenza, i relativi effetti (*ex alibus*, invio diffida, decorrenza del termine di 30 giorni per il pagamento, pena il distacco della fornitura). Pertanto, l'adozione di questa ulteriore misura cautelativa nei confronti degli Utenti (in particolare di quelli con morosità di significativo ammontare, a causa di conguagli o perdite occulte) - aggiuntiva a quanto previsto dal Regolamento e Carta SII - comporterà lo slittamento del termine di pagamento delle fatture (si ripete, trenta giorni dall'invio della raccomandata di preavviso di distacco della fornitura) di almeno altri trenta giorni e prolungherà i tempi statuiti per il distacco della fornitura.

96. Misura n. 2 - Revisione soglie consumi anomali. Dalla metà di ottobre 2015 Gori ridurrà la soglia che segnala una anomalia di fatturazione per le utenze domestiche - oggi fissata a 5.000 € all'importo di [0-3.000 €]. Per le utenze rientranti in tale casistica, si provvederà a non considerare la lettura rilevata, a fatturare in acconto e contestualmente ad inviare comunicazione all'utente, recante la segnalazione del consumo eccessivo riscontrato. Tale operazione verrà ancora gestita in modalità manuale, come oggi necessario considerati i limiti dell'attuale sistema informativo. Da luglio 2016, quando sarà operativo il nuovo sistema gestionale utenze, tale procedura sarà definitivamente superata attraverso il rilevamento massivo su tutte le utenze dei consumi anomali sulla base dei consumi storici rilevati. In questi casi, il sistema provvederà automaticamente ad inviare una specifica comunicazione all'Utente nonché a procedere a bloccare l'addebito dell'importo.

97. Misura n. 3 - Autoletture. Con decorrenza dal luglio 2016 del nuovo sistema gestionale, l'utente potrà utilizzare tutti i canali attualmente disponibili e il processo sarà sensibilmente revisionato. In particolare, le letture acquisite con i canali WEB (ie. Sportello Online) e IVR (ie. call center) saranno oggetto di verifiche preliminari più approfondite, quali, ad esempio: (i) identificazione automatica dell'utente, ossia il sistema verificherà l'esistenza dell'utente e di un contratto non risolto; (ii) verifiche formali (es. numero cifre) e di plausibilità (es. limiti di tolleranza). Una volta superate tali verifiche e acquisita la lettura a sistema, gli operatori

provvederanno a dare debita comunicazione all'utente circa l'esito dell'operazione di acquisizione.

L'adozione di tale misura sarebbe stata anticipata al mese di ottobre 2015 e resa applicabile alle utenze per le quali è disponibile indirizzo di posta elettronica o recapito di telefonia mobile: Gori invierà a tali utenze un messaggio finalizzato a comunicare loro che l'autolettura non ha superato i controlli di plausibilità e che, pertanto, non sarà presa in considerazione ai fini della fatturazione.

IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA, IL GAS ED IL SISTEMA IDRICO

98. Poiché le pratiche commerciali oggetto del presente provvedimento riguardano il settore idrico, in data 10 novembre 2015 è stato richiesto il parere di AEEGSI, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 27, comma 1-*bis*, del Codice del Consumo

99. Con parere pervenuto in data 11 dicembre 2015, AEEGSI ha espresso una serie di considerazioni di ordine generale sul settore idrico e ha fornito alcune informazioni acquisite dalla stessa AEEGSI nel corso di un procedimento avviato nei confronti di Gori, il cui oggetto, come rilevato dalla medesima Autorità di regolazione, non presenta profili di sovrapposizione con l'oggetto del presente provvedimento.

Considerazioni di ordine generale

100. Il settore del SII è un monopolio naturale, essendo pertanto regolato per effetto: (i) di misure nazionali (es. dPCM 29 aprile 1999 “*Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato*”) e locali (es. Carte del SII adottate dagli Enti d'Ambito); nonché in considerazione (ii) dei futuri interventi regolatori di AEEGSI, i quali dovrebbero essere adottati entro fine 2015 ed entrare in vigore nel mese di luglio 2017 (DCO 560/2015/R/IDR).

101. *Sul contrasto alla morosità e sulla correlata disciplina dei distacchi.* Con riguardo alle azioni di recupero credito dei gestori, va tenuto conto degli elevati livelli di morosità che caratterizzano il settore idrico (specie nella Regione Campania), i quali si traducono in oneri posti su tutti gli utenti: in applicazione del principio del *full cost recovery* previsto per il SII, i costi di morosità finirebbero per determinare un aumento generalizzato delle tariffe.

102. Le ragioni dei livelli di morosità, più elevati rispetto a quelli dei settori energetici, risiedono, probabilmente, in gran parte, nella percezione storica del SII come servizio gratuito - finanziato in passato tramite fiscalità generale e caratterizzato da un bassissimo livello di investimenti - del quale l'utente, a differenza dei settori energetici, non coglie il costo industriale e ambientale.

103. *Sulla rilevazione dei consumi e sulla conseguente fatturazione.*

Allo stato non esiste alcuna norma che impone la fatturazione del SII soltanto in base ai consumi effettivi: il ricorso a fatturazioni basate anche su letture stimate, da un lato, consente di evitare i sovra-costi che comporterebbe il ricorso a letture effettive per ogni fatturazione e, dall'altro, si rende inevitabile laddove risulti oggettivamente problematico l'accessibilità ai misuratori.

104. La possibilità di fatturare consumi stimati - consentita anche dal dPCM del 1999 - è generalmente accompagnata dagli obblighi previsti nelle Carte del SII in materia di effettuazione di tentativi di lettura e di messa a disposizione di un sistema di autolettura, le quali sono rimesse agli Enti d'ambito, a cui l'AEEGSI rinvia per competenza.

105. Il comportamento del gestore può dunque risultare censurabile dal punto di vista della diligenza ove si dimostri che lo stesso non abbia effettuato i prescritti tentativi di lettura o che, per la formulazione delle stime, non abbia utilizzato i dati di misura effettivi a sua disposizione.

106. *Sulle partite pregresse.* L'AEEGSI si è limitato a ricordare che tali conguagli sono stati considerati legittimi dalla giurisprudenza amministrativa - non avendo quest'ultima rilevato alcun contrasto con il principio di irretroattività delle tariffe - e che non è prevista alcuna modalità di approvazione da parte di AEEGSI rispetto a tali conguagli.

107. *Sulle perdite occulte.* Secondo AEEGSI, in base al Regolamento del SII, il gestore è responsabile del funzionamento delle infrastrutture e delle reti solo fino al contatore, mentre dell'impianto a valle del contatore è responsabile l'utente: non esiste dunque alcun obbligo per il gestore di farsi carico dei costi connessi ai malfunzionamenti o ai guasti degli impianti privati (ivi comprese le perdite occulte eventualmente intercorse nell'impianto a valle del contatore), costi che finirebbero per scaricarsi sulla generalità degli utenti in forza del principio del *full cost recovery*.

108. L'AEEGSI rileva inoltre che non sarebbe razionale imporre ai gestori l'effettuazione di sconti su volumi di acqua effettivamente erogata e contabilizzata dal contatore, anche se connessi a perdite occulte, perché ciò

comporterebbe un aumento dei costi e, quindi, delle tariffe (con pregiudizio per tutti gli utenti), e disincentiverebbe la corretta manutenzione degli impianti da parte degli utenti (potendo favorire possibili abusi, attesa la difficoltà ad individuare esattamente il momento in cui sorge la perdita occulta e dunque a imputare i consumi a utilizzi effettivi o derivanti dalla perdita).

109. In definitiva, secondo AEEGSI, la condotta del gestore potrebbe essere astrattamente censurabile laddove non abbia effettuato i tentativi di lettura o la ricezione delle autoletture previsti dalla Carta SII, determinando così un eventuale ritardo nell'individuazione della perdita.

110. *Sulla sospensione delle procedure di distacco in caso di pendenza di un reclamo.* L'AEEGSI rileva che la presentazione di un reclamo non dovrebbe comportare il divieto di sospendere la fornitura per morosità, essendo necessario contemperare l'esigenza dell'utente di ottenere una risposta risolutiva e accurata rispetto alle sue doglianze sulla fatturazione con quella di non incentivare comportamenti opportunistici. Ciò vale soprattutto nel caso di specie, in ragione degli elevati livelli di morosità, che si ripercuotono sulla tariffa e, quindi, su tutti gli utenti.

111. *Sulle comunicazioni all'utenza circa le tariffe applicate.* Tale condotta è disciplinata dalla delibera AEEGSI del 28 dicembre 2012 n. 586/2012/R/1DR, il cui art. 10 indica come necessario e sufficiente che “*La bolletta riporta i valori della tariffa applicata all'utente finale e l'ultimo aggiornamento, indicando in modo completo la fonte normativa e l'organismo da cui deriva*”.

Profili specifici relativi agli accertamenti svolti dall'AEEGSI sul gestore Gori

112. L'AEEGSI ha informato, anzitutto, di aver effettuato, nei giorni 15, 16, 17 e 18 aprile 2014, una verifica ispettiva presso la sede di Gori, a seguito della quale – e sulla base delle relative acquisizioni – ha avviato un procedimento istruttorio inteso alla verifica di violazioni della regolazione del servizio idrico integrato, che è tuttora in corso.

Al riguardo, l'AEEGSI evidenzia preliminarmente “*che non sussistono profili di sovrapposizione tra le contestazioni oggetto del citato procedimento sanzionatorio [...] e quelle oggetto del procedimento avviato dall'AGCM*”. In ogni caso, il Regolatore ha reputato opportuno segnalare alcune delle evidenze emerse durante la sua ispezione in quanto attinenti alla pratica *sub A)* contestata al professionista dall'AGCM.

113. In particolare, AEEGSI, nel corso della propria attività istruttoria, ha rilevato che Gori, fino alle fatturazioni di giugno - luglio 2014, non risulta aver fornito in bolletta indicazioni sulla possibilità di ottenere la rateizzazione delle bollette di conguaglio; nelle fatture successive a tale ciclo di fatturazione, Gori avrebbe inserito in bolletta la possibilità di beneficiare di un piano di rateizzo per le bollette di conguaglio, ma soltanto per quelle non scadute.

114. AEEGSI ha riportato che Gori stesso aveva affermato che, nel settore idrico, “*Di norma si emettono 2 fatture stimate e 2 fatture con lettura*”.

115. AEEGSI ha riscontrato anche alcune incongruenze nelle modalità di aggiornamento del consumo utilizzato per emettere fatture in acconto: da un lato, non sempre, in corrispondenza dell’effettuazione di una nuova rilevazione viene immediatamente aggiornato il consumo annuo previsto per stimare gli importi nella fatture in acconto; dall’altro, in alcuni casi, il consumo annuo previsto è stato modificato senza che siano state effettuate nuove letture.

V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

Osservazioni preliminari: la competenza dell’Autorità e il rispetto dei diritti di difesa

116. In merito all’eccezione di incompetenza dell’Autorità si osserva, in primo luogo, che il presente procedimento riguarda pratiche commerciali complesse, caratterizzate da elevati profili di aggressività, le quali non si traducono in una mera carenza di diligenza professionale, ma presentano un *quid pluris* rappresentato dall’indebito condizionamento esercitato dal professionista nei confronti dei consumatori.

117. In secondo luogo, le condotte vagliate nel presente procedimento non sono oggetto di regolazione da parte di AEEGSI. In disparte la trasparenza dei documenti di fatturazione (regolata solo con la suddetta del. 586/2012), sulla quale l’Autorità non interviene, come rilevato dalla stessa AEEGSI nel parere, gli altri aspetti relativi alla qualità contrattuale* sono

* Segnatamente, gli indicatori e le modalità per l’avvio e la cessazione del rapporto contrattuale; le modalità di addebito, fatturazione, pagamento e rateizzazione; le tempistiche di esecuzione di alcune prestazioni e i relativi indennizzi automatici; i reclami e le richieste scritte di informazioni e di rettifiche di fatturazione; la gestione degli sportelli e la qualità dei servizi.

attualmente oggetto di un procedimento di consultazione non ancora sfociato nell'adozione di un provvedimento definitivo. Nell'ambito di tale consultazione, l'AEEGSI ha proposto che le misure che saranno contenute nel provvedimento definitivo entrino in vigore, gradualmente, a partire dal 1° luglio 2016; pertanto, fino al 30 giugno 2016, continueranno ad applicarsi le misure regolatorie previgenti a livello nazionale (dPCM del 29 aprile 1999 che individua lo schema generale di riferimento per le Carte del SII) e locale (Regolamento e Carta del SII), le quali peraltro non contengono norme settoriali di derivazione UE.

118. In terzo luogo, l'art. 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo prevede espressamente che la competenza a intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta spetta all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato anche nei settori regolati.

119. In ogni caso, nelle fattispecie *de quibus*, non soltanto molte delle segnalazioni dei consumatori pervenute all'Autorità sono state trasmesse "per i profili di competenza" direttamente dall'AEEGSI, ma – come già rilevato – quest'ultima ha anche affermato nel proprio parere che tra il proprio procedimento istruttorio e le pratiche commerciali scorrette oggetto del presente provvedimento "non sussistono profili di sovrapposizione".

120. Da quanto sopra consegue la competenza generale ed esclusiva dell'Autorità a conoscere delle fattispecie qui in considerazione.

121. In merito agli asseriti vizi procedurali che, secondo Gori, si sarebbero tradotti in violazioni del diritto di difesa, si osserva che, come si evince dalla scansione procedimentale e dai documenti depositati, Gori ha avuto più volte accesso agli atti, ha depositato memorie difensive ed è stato sentito in audizione. Nel corso del procedimento sono stati altresì assicurati termini congrui per la proposizione delle argomentazioni difensive, avendo accolto le istanze di proroga dei termini di Gori e concesso le relative estensioni. Con la comunicazione di conclusione della fase istruttoria - il cui termine è stato prorogato in accoglimento dell'istanza di Gori - il professionista è stato messo in condizione di poter svolgere puntuali argomentazioni difensive rispetto a tutte le fattispecie qui considerate, nel più pieno rispetto del contraddittorio¹⁰¹.

¹⁰¹ Cfr. Consiglio di Stato, n. 5253 del 17 novembre 2015.

Valutazioni di merito

122. Il procedimento riguarda le condotte assunte da Gori, gestore del SII nell'ATO n. 3 della Regione Campania, nell'ambito delle fasi essenziali del rapporto consumeristico relativo al SII; pertanto, Gori è da considerarsi professionista ai sensi dell'art. 18, lett. b), Codice del Consumo. Gori, in quanto monopolista legale nella fornitura di un servizio essenziale, deve osservare un elevato livello di diligenza professionale nella gestione del SII, considerata la posizione di debolezza contrattuale e asimmetria informativa in cui versano gli utenti sprovvisti della possibilità di scegliere un fornitore alternativo o di rinunciare al consumo; di contro, i gestori dispongono di un'importante leva per la riscossione delle bollette, quale la minaccia e l'esecuzione della sospensione della fornitura di un bene essenziale. Tale minaccia, unitamente al sollecito di pagamento, corrisponde pienamente al paradigma di coercizione o indebito condizionamento configurato dagli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, essendo idonea a limitare la libertà di scelta del consumatore sul *quantum* e *quomodo* del pagamento delle bollette¹⁰².

123. L'istruttoria in esame si colloca in un peculiare contesto fattuale caratterizzato, da un lato, dalle numerose criticità che Gori ha dovuto affrontare nel subentro nella gestione del SII - prima affidata ad una pluralità di entità differenti - e, dall'altro, come rilevato da AEEGSI nel proprio parere, da un elevato livello di morosità da parte degli utenti nelle zone gestite da Gori. Tali criticità hanno spinto Gori a mettere in atto azioni particolarmente incisive, al fine di ridurre i livelli di morosità riscontrati nelle zone di competenza per raggiungere un equilibrio economico-finanziario.

124. Tuttavia, tali legittimi obiettivi devono essere perseguiti nella cornice di un rispetto sostanziale dei diritti dei consumatori, all'interno di un rapporto improntato alla trasparenza, correttezza e diligenza, tanto più ove la pretesa del professionista sia di natura economica e le modalità di riscossione delle bollette siano connotate da una particolare forza contrattuale, derivante dalla minaccia (implicita o esplicita) del distacco effettivo della fornitura di un servizio essenziale, che può esercitare un indebito condizionamento sulle scelte del consumatore, in ordine alle modalità e tempistiche di pagamento nonché all'opportunità di contestare o meno gli importi richiesti da Gori.

¹⁰² Cfr. Consiglio di Stato, n. 720 del 31 gennaio 2011.

Tanto più laddove, come nel caso di specie, il consumatore non abbia alcuno strumento per controbilanciare la particolare situazione di forza in cui versa il professionista in monopolio, non potendo cambiare fornitore.

125. L'istruttoria ha evidenziato che, in alcuni ambiti, Gori ha trascurato i suddetti obblighi di correttezza, diligenza e trasparenza di cui al Codice del Consumo, contravvenendo alle previsioni contenute nelle norme contrattuali e nella Carta del SII e utilizzando anche strumenti coercitivi e aggressivi per influenzare indebitamente la condotta degli utenti in merito al pagamento di quanto asseritamente dovuto e preteso dal gestore con modalità e tempi pregiudizievoli per gli stessi utenti.

126. Ciò posto, le violazioni contestate a Gori, sono state ricondotte a due pratiche scorrette, complesse e articolate, in ragione delle diverse fasi del rapporto consumeristico interessate.

Nella Pratica *sub* A) rientrano le condotte riguardanti la reiterata fatturazione sulla base di consumi stimati, i conguagli pluriennali, le misurazioni, l'informativa su autoletture e rimborsi, le perdite occulte, le partite pregresse e le modalità di riscossione.

Nella Pratica B) rientrano le condotte riguardanti la ritardata e mancata evasione risolutiva delle richieste e dei reclami degli utenti, nonché la minaccia e l'effettuazione del distacco della fornitura del SII in pendenza di evasione risolutiva delle richieste e dei reclami degli utenti nei tempi previsti.

Dalle evidenze acquisite non è emersa invece la scorrettezza della pratica *sub* C).

Pratica A)

127. Le risultanze agli atti evidenziano che, nel periodo oggetto di istruttoria, Gori ha emesso un numero significativo di fatture non corrispondenti a consumi effettivi o relative a consumi registrati con grave ritardo rispetto al momento della loro effettuazione, derivanti principalmente da un numero consistente di utenze non lette ovvero non lette con regolarità: ciò si è tradotto in due fenomeni massivi durante ripetuti cicli di fatturazione, quali la fatturazione su stima - talvolta errata - per la quasi totalità delle utenze nel 2013 e un'elevata percentuale nel biennio 2014-2015, nonché l'emissione di un numero rilevante di fatture con conguagli pluriennali di importo elevato nel corso degli stessi periodi di consumo¹⁰³. Il disagio e i pregiudizi arrecati

¹⁰³ Cfr. parr. 13-21 del presente provvedimento nonché docc. 206, 232 e docc. ispettivi n. 8-9, 24, 33.

agli utenti in conseguenza di tali fenomeni massivi sono confermati, peraltro, dal fatto che circa il [10-20%] degli utenti nel 2013 e il [20-30%] degli utenti nel 2014 hanno espresso un giudizio di insufficienza sul servizio di fatturazione (regolarità letture e correttezza degli importi), presentando un elevato numero di reclami e richieste in merito a tali aspetti¹⁰⁴.

128. In questo contesto, Gori, al fine di recuperare gli importi così fatturati, ha fatto ricorso a modalità di riscossione idonee a condizionare indebitamente la libertà di scelta degli utenti per effetto, in particolare, dell'invio di numerose lettere di sollecito e messa in mora - non appena scaduto il termine di pagamento - contenenti la minaccia di sospendere la fornitura del SII, senza peraltro indicare il lasso temporale in cui ciò sarebbe avvenuto in caso di mancato pagamento¹⁰⁵.

129. Nello specifico, come rilevato anche da Gori, i fenomeni suddetti derivano, in larga misura, dal fatto che il professionista non ha eseguito le letture dei contatori nella cadenza minima di 2 rilevazioni all'anno prevista da dPCM del 1999, Carta e Regolamento del SII, lasciando addirittura senza rilevazioni un numero elevato di utenze per un periodo consistente: nel 2015, infatti, circa 10.000 utenze non erano state lette dal 2008 e oltre 40.000 utenze risultavano non lette dal 2013¹⁰⁶.

130. Ciò a dispetto del fatto che Gori era ben consapevole dell'importanza e della necessità di osservare la cadenza suddetta, sia per assicurare un processo di fatturazione più aderente ai consumi fruiti dagli utenti (registrando quelli effettivi e rettificando a stretto giro quelli stimati, sì da evitare conguagli pluriennali), sia per normalizzare le utenze (rettificando i dati errati presenti a sistema) e individuare, per poi sostituire, i misuratori malfunzionanti¹⁰⁷. Come risulta anche dal parere di AEEGSI, Gori stesso ha affermato infatti che durante l'anno *“di norma si emettono 2 fatture stimate e 2 fatture con lettura”*.

131. La misurazione dei contatori nella cadenza suddetta, da parte del professionista, rappresenta dunque il presupposto essenziale della corretta esecuzione della sua prestazione (fatturazione di importi il più possibile coerenti con i consumi effettivi nel corso dell'anno¹⁰⁸), sì da evitare l'accumulo di conguagli di rilevante entità e un significativo impatto sulla

¹⁰⁴ Cfr. par. 63 del provvedimento nonché doc. ispettivo n. 196.

¹⁰⁵ Cfr. parr. 46-52 del provvedimento nonché docc. 88, 206, 232 e docc. ispettivi n. 100 e 105.

¹⁰⁶ Cfr. parr. 17-21 del provvedimento nonché docc. 232 e docc. ispettivi 8-9, 24, 33.

¹⁰⁷ Cfr. doc. ispettivo n. 9.

¹⁰⁸ Cfr. DCO 560/2015/R/IDR di AEEGSI.

posizione finanziaria degli utenti e, quindi, l'imposizione di modalità e tempi di pagamento per essi pregiudizievoli.

132. Né il passaggio da una gestione plurima e di stampo locale a una gestione esclusiva improntata a logiche di efficienza, il fallimento delle procedure di gara indette per l'affidamento dei servizi di lettura, le assenze degli utenti al giro letture e il mancato ricevimento delle autoletture, valgono a giustificare la fatturazione di consumi non effettivi per cicli di fatturazione superiori all'anno.

Le evidenze acquisite fanno emergere, invero, che Gori non ha adottato delle contromisure adeguate a far fronte agli eventi suddetti, i quali, diversamente da quanto sostenuto dal professionista, non presentano il carattere dell'imprevedibilità nell'ambito della gestione di un servizio di essenziale, quale il SII, da parte di un soggetto in monopolio legale. Gori, infatti, si è limitato a internalizzare il servizio di misurazione in ritardo e senza prevedere misure aggiuntive, con la conseguenza che non sono state né contenute, né attenuate le ricadute negative di tali processi di fatturazione legate, come detto, ai ritardi accumulati nella rilevazione delle misure, quali, in particolare, la reiterata fatturazione sulla base di stime rivelatesi non aderenti ai consumi effettivi e l'emissione di conguagli pluriennali.

133. Ancora, nonostante i ritardi accumulati nella rilevazione delle misure, Gori non ha reso edotti gli utenti in ordine allo stallo relativo alle misurazioni e alle ricadute negative che ciò avrebbe determinato sui processi di fatturazione, al fine di incentivare la trasmissione delle autoletture. Rileva in tal senso anche il fatto che durante le visite eseguite dai letturisti per le rilevazioni, in caso di assenza dell'utente, Gori non lascia subito la cartolina con l'invito a trasmettere l'autolettura, ma attende la seconda visita per farlo, la quale, come risulta dalle evidenze agli atti, ha riguardato un numero molto limitato di utenze¹⁰⁹.

134. Parimenti lacunosa risulta l'informativa resa agli utenti sull'esito della trasmissione dell'autolettura, specie quando i dati comunicati sono scartati, atteso che Gori non assicura agli utenti un'interlocuzione sufficiente a superare le eventuali problematiche che hanno comportato lo scarto delle autoletture: la mancata acquisizione, infatti, è trasmessa soltanto all'utente che si avvale dello Sportello Utenza, mentre gli utenti che scelgono gli altri canali messi a disposizione dal gestore (Numero Verde Commerciale, Sportello On-line, Email) non hanno contezza dello scarto, tantomeno dei

¹⁰⁹ Cfr. parr. 20-21 del presente provvedimento nonché docc. 88 e 206.

relativi motivi, non potendo quindi ripetere l'autolettura o sollecitare Gori in ordine alle eventuali verifiche che si rivelano necessarie laddove i consumi riportati siano effettivamente quelli presenti sul misuratore (es. verifica malfunzionamento del misuratore)¹¹⁰.

135. La fatturazione di consumi eccessivi o comunque non corrispondenti a quelli effettivi, da parte di Gori, è dipesa altresì dalle incongruenze nelle modalità di aggiornamento delle stime usate per emettere fatture in acconto atteso che, come rilevato nel parere di AEEGSI: (i) non sempre, in corrispondenza di una nuova rilevazione è stato immediatamente aggiornato il consumo annuo previsto per stimare gli importi nelle fatture in acconto; (ii) in alcuni casi, il consumo annuo previsto è stato modificato in assenza di nuove letture¹¹¹.

136. Anche le soglie decisamente elevate cui sono ancorate le verifiche sulla correttezza delle misurazioni (ove effettuate) e degli importi fatturati, liberamente definiti dal professionista, hanno concorso a determinare fatture non correttamente calcolate, atteso che: (i) le verifiche del servizio di fatturazione effettuate da Gori riguardano solo i consumi eccessivi (ie. superiori a 5 volte il consumo medio di un utente) e, in assenza di anomalie, si procede alla fatturazione, a meno che l'importo sia superiore a 5.000 €; (ii) in caso di letture eccessive, prima di ritenerle fatturabili, Gori effettua solo una verifica a campione di circa il [5-10%] delle utenze, dando precedenza a quelle con consumi maggiori ai 400mc¹¹².

137. Proprio i suddetti meccanismi di monitoraggio, unitamente alle mancate o ritardate letture, non hanno permesso al gestore di individuare, segnalare e contenere il fenomeno dei consumi anomali legati alle perdite occulte, la cui fatturazione ha avuto un impatto molto rilevante per gli utenti, atteso che l'importo rettificato da Gori nei primi 7 mesi del 2014 (pari a [1-5] milioni di euro) è stato frutto di annullamento e riemissione di fatture derivanti, in particolare, dalle richieste di abbuono degli utenti, una volta appurata la sussistenza di perdite occulte e l'avvenuta risoluzione¹¹³.

138. Ebbene, a dispetto di tale impatto pregiudizievole per gli utenti, Gori ha mantenuto invariati sia i suddetti meccanismi di monitoraggio dei consumi eccessivi sia il meccanismo di *alert* in forza del quale la comunicazione all'utente e l'invito a contattare il gestore prima dell'emissione della fattura

¹¹⁰ Cfr. doc. 88.

¹¹¹ Cfr. parr. 113-115 del provvedimento.

¹¹² Cfr. parr. 25-26 del provvedimento nonché doc. ispettivo n. 10 e verbale degli accertamenti ispettivi.

¹¹³ Cfr. par. 29 del provvedimento nonché doc. ispettivo n. 66.

vengono inviati per importi considerevolmente elevati, pari o superiori a 5.000 €¹⁴.

139. Come rilevato anche nel parere di AEEGSI, il comportamento posto in essere da Gori è quindi da censurare perché non ha consentito di individuare, per tempo, la presenza di perdite occulte, con la conseguenza che il gestore ha continuato a fatturare agli utenti importi estremamente elevati - ben distanti dalle loro normali abitudini di consumo e comunque non volutamente fruiti - e gli utenti non sono stati messi in condizione di attivarsi per identificare e risolvere l'eventuale perdita nel loro impianto al fine di evitare o ridurre gli importi in questione.

In questa prospettiva, anche i meccanismi di depenalizzazione del gestore appaiono scorretti perché si addebita agli utenti non solo i consumi storici ricalcolati ma anche i consumi eccedenti - ovvero quelli non relativi a consumi effettivi - seppur applicando a questi una tariffa ridotta.

140. Gori ha fatturato e addebitato importi difforni da quelli che gli utenti erano tenuti a versare anche in relazione alle partite pregresse¹⁵. Gori, infatti, ha quantificato e imputato le partite pregresse usando non solo i metri cubi a consuntivo ma anche una significativa percentuale di metri cubi in acconto per le utenze non conguagliate all'atto dell'estrazione dei dati utilizzati¹⁶, con la conseguenza che i calcoli eseguiti non sono stati basati su consumi effettivi. Gori ha inoltre fatturato le partite pregresse anche ai soggetti privi di utenza o attivi solo per alcuni dei periodi di consumo interessati da tali conguagli.

Tutto ciò si pone in spregio della natura privatistica e del principio di corrispettività che informano il rapporto di consumo del SII¹⁷, atteso che agli utenti suddetti sono stati addebitati importi in assenza di un servizio fruito o comunque diversi da quelli effettivamente dovuti.

Dalle evidenze acquisite emerge poi che Gori era a conoscenza dei rilevanti margini di incertezza sui calcoli effettuati per l'imputazione delle partite pregresse e che, nondimeno, ha insistito nell'invio delle relative bollette e ha compensato gli importi richiesti a tale titolo con i crediti degli utenti, a dispetto peraltro della determina di sospensione della loro riscossione

¹⁴ Cfr. par. 25-26 del provvedimento.

¹⁵ Cfr. parr. 30-37 del provvedimento nonché docc. 41, 206 e docc. ispettivi n. 25, 137, 413 e 416.

¹⁶ La percentuale di stime rispetto al totale dei consumi di competenza del 2012 è stata pari al [0-40%] per un totale di [10-50] milioni di metri cubi stimati (cfr. doc. 206).

¹⁷ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 335 del 10 ottobre 2008.

disposta da EASV¹¹⁸.

141. Ancora, pur fatturando su stima una quota significativa (circa il 40% nel 2014) delle utenze per periodi superiori all'anno, Gori non ha comunicato in bolletta, in modo chiaro e preciso, le modalità di restituzione di eventuali crediti conseguenti alle rettifiche di fatturazione eseguite una volta acquisite le letture. Le fatture di conguaglio a credito riportano, infatti, un importo pari a zero e la dicitura – di non facile comprensibilità - “*L’importo di Euro 0,00 le verrà accreditato nella prossima bolletta*”, risultando assente l’indicazione sia dell’ammontare del credito che della possibilità di richiedere il rimborso di tali importi in luogo dello storno nelle fatture successive: gli utenti vengono dunque a conoscenza di tale facoltà, solo accedendo al sito e cliccando sull’apposita sezione, ancorché sia la fattura l’atto unilaterale con il quale il gestore deve rendicontare all’utente la sua posizione di credito o debito nel periodo di consumo interessato¹¹⁹.

142. A ciò va aggiunto che, a fronte di conguagli pluriennali di elevato importo derivanti dai comportamenti del gestore nei processi di misurazione e fatturazione appena descritti, Gori non ha indicato in bolletta la possibilità di rateizzare gli importi richiesti per un considerevole lasso temporale e comunque non ha riscontrato o ha riscontrato con ritardo l’istanza di rateazione degli utenti, lasciando questi ultimi nell’incertezza di poter richiedere ovvero ottenere la stipula di un piano di rateizzo¹²⁰. Ciò discende dal fatto che, come evidenziato dalle risultanze istruttorie¹²¹, Gori non considera la rateizzazione un diritto dell’utente e, quindi, la concede solo in casi eccezionali, applicando peraltro interessi dilatori e definendo piani di rateizzo che prescindono dagli importi fatturati¹²². In più, di norma, Gori non concede la rateizzazione per importi scaduti, né tantomeno in caso di mancato rispetto di un precedente piano di rateizzo.

143. Dalle evidenze in atti è emerso inoltre che, come già rilevato, al fine di recuperare gli importi fatturati secondo i modi e i tempi sopradescritti, Gori utilizza una procedura di riscossione fortemente condizionante la libertà di scelta dei consumatori in considerazione della natura essenziale del SII, la quale ha riguardato prevalentemente le utenze che hanno ricevuto, per cause imputabili al gestore, bollette in acconto per ripetuti cicli di fatturazione e

¹¹⁸ Cfr. parr. 35-37 del provvedimento nonché doc. 41 e docc. ispettivi n. 25, 137 e 416.

¹¹⁹ Cfr. parr. 44-45 del provvedimento nonché doc. 206.

¹²⁰ Cfr. parr. 38-43 del provvedimento, docc. 13, 54, 230 e 203-*bis*, nonché docc. ispettivi n. 86 e 417.

¹²¹ Cfr. doc. ispettivo n. 86.

¹²² Cfr. doc. ispettivo n. 373.

conguagli pluriennali di importo elevato¹²³. Nello specifico, una volta decorsi 10 giorni dalla scadenza delle fatture emesse, Gori invia all'utente un'unica lettera contenente sia la messa in mora che il preavviso di distacco, alla quale non segue più alcuna comunicazione: nella lettera suddetta Gori evidenzia, infatti, che, in caso di mancato pagamento entro il termine di 30 giorni ivi indicato, “*sospender[à] ed interromper[à] l'erogazione del [SII] senza ulteriore preavviso*”¹²⁴. Pertanto, Gori minaccia immediatamente di eseguire la sospensione della fornitura del SII senza indicare il periodo in cui ciò avverrà, determinando negli utenti uno stato di soggezione e, soprattutto, di incertezza sul termine ultimo per valutare se pagare o meno gli importi fatturati, ancorché ritenuti non corretti, al fine di impedire il distacco di un servizio essenziale*.

144. Sul punto, vale precisare che dagli elementi acquisiti risulta che, con riguardo ai condomini, l'introduzione di una procedura che assicura invece l'individuazione del lasso temporale entro cui avverrà il distacco della fornitura in caso di mancato pagamento entro il termine indicato nella comunicazione di messa in mora e preavviso di distacco è stata vagliata da Gori solo verso la fine del 2013, essendo quindi verosimile ritenere che l'implementazione della procedura in questione dovrebbe essere avvenuta soltanto nel corso del 2014¹²⁵.

145. Le risultanze istruttorie hanno evidenziato altresì che Gori, nei casi eccezionali in cui ha concesso la rateizzazione, in caso di mancato pagamento non solo di una delle rate, ma anche di una delle fatture correnti, procede all'immediata interruzione della fornitura non inviando nemmeno la lettera di messa in mora e preavviso di distacco¹²⁶. In altri termini, a prescindere dall'importo e dalla durata del piano di rateizzo e, soprattutto, dalle cause che ne hanno generato la sottoscrizione, in caso di mancato versamento di una sola rata nel rispetto dei termini fissati o di pagamento delle fatture correnti che nulla hanno a che vedere con gli importi rateizzati, Gori procede al distacco senza inviare alcun preavviso all'utente. Tale *modus procedendi* ha avuto un impatto molto pregiudizievole per gli utenti, atteso

¹²³ Cfr. parr. 49 del provvedimento nonché docc. 206 e 208.

¹²⁴ Cfr. parr. 46-52 del provvedimento, docc. 88, 206 e 232, nonché doc. ispettivo n. 56.

* Cfr. Tar Lazio, 3 gennaio 2011, n. 886.

¹²⁵ Cfr. par. 48 del provvedimento e doc. ispettivo n. 100.

¹²⁶ Cfr. par. 43 e docc. ispettivi n. 90 e 73.

che il [10-20%] degli ordini di chiusura utenza sono derivati dal mancato rispetto di un piano di rateizzo¹²⁷.

146. Le condotte poste in essere da Gori nella fase di fatturazione e riscossione delle bollette qui considerate integrano pertanto una pratica scorretta, complessa e articolata, caratterizzata da profili di aggressività, la quale si pone in contrasto con gli artt. 20, 24 e 25 del Codice del consumo, in quanto gli utenti sono indotti a pagare somme non dovute o più elevate di quelle corrispondenti alla quantità d'acqua effettivamente prelevata e volutamente consumata (in caso di fatturazione stimata errata, perdite occulte, partite pregresse) ovvero dovute ma con modalità e tempi diversi (in caso di reiterazione della fatturazione stimata, conguagli pluriennali e storno rimborsi nelle fatture successive), stante l'indebito condizionamento derivante dall'incertezza di poter ottenere la rateizzazione e dalle restrizioni e rigide condizioni alle quali essa è concessa nonché, soprattutto, dalla minaccia di vedersi sospesa l'utenza per il mancato pagamento degli importi richiesti in assenza di adeguato preavviso e, quindi, dal rischio concreto di non poter fruire di un servizio essenziale senza avere contezza di quando ciò avverrà.

Pratica B)

147. Dalle risultanze agli atti emerge che Gori ha frapposto ostacoli ingiustificati e sproporzionati all'esercizio dei diritti contrattuali degli utenti del SII nell'ambito della gestione delle richieste e dei reclami degli stessi utenti, ponendo in essere condotte caratterizzate da elevati profili di aggressività: in particolare, la condotta del professionista si è concretizzata nella continuazione dell'attività di fatturazione e nella mancata interruzione della procedura di messa in mora o, addirittura, di distacco, pur in pendenza della gestione delle problematiche rappresentate a Gori tramite reclami¹²⁸.

148. Le risultanze istruttorie evidenziano infatti che, a fronte di un significativo flusso di richieste e reclami riguardanti problematiche relative alla correttezza degli importi fatturati o comunque suscettibili di inficiarla, Gori non ha rispettato gli standard di diligenza richiesti nel settore idrico.

149. Nello specifico, Gori non ha evaso le istanze suddette mediante l'apposita procedura interna¹²⁹, considerando e classificando come reclami

¹²⁷ Cfr. par. 52 del provvedimento e doc. 88.

¹²⁸ Cfr. parr. 53-73 del provvedimento.

¹²⁹ Cfr. parr. 59 del provvedimento nonché doc. ispettivo n. 427.

scritti solo quelli inviati dagli utenti tramite raccomandata A/R o PEC¹³⁰. Gori non ha pertanto qualificato e gestito come reclami un numero significativamente elevato di istanze e contestazioni presentate dagli utenti tramite *e-mail*, *fax*, sportello fisico o telefonico, ivi comprese le molteplici sollecitazioni volte a richiedere le rettifiche di fatturazione o la verifica del misuratore¹³¹ e quelle riguardanti problematiche rappresentate più volte tramite i canali ordinari ma non risolte dal gestore¹³², pubblicando addirittura una comunicazione volta a dissuadere gli utenti dal contestare validità e importi delle bollette mediante la minaccia di un presunto recupero anticipato delle spese legali¹³³.

150. Peraltro, nel periodo oggetto di istruttoria, per ammissione dello stesso professionista, la procedura operativa interna non è stata ritualmente esperita nemmeno per le istanze e contestazioni qualificate come reclami (ie. quelle pervenute tramite raccomandata A/R e PEC), in ragione del sottodimensionamento dell'unità preposta alla loro evasione¹³⁴.

151. Le risultanze istruttorie evidenziano inoltre che, per la quasi totalità dei reclami, Gori non ha rispettato gli standard minimi di qualità imposti nel settore idrico, non avendo osservato il termine di 30 giorni previsto per il loro riscontro sia dalle norme contrattuali sia da Carta e Regolamento del SII: il gestore, infatti, ha ampiamente dilatato i tempi di evasione dei reclami, impiegando, in media, il triplo del termine suddetto, raggiungendo picchi di 400 giorni¹³⁵.

152. Questi ritardi cronici nella gestione dei reclami costituiscono un evidente ostacolo all'esercizio dei diritti contrattuali degli utenti, specie nel settore idrico, caratterizzato da un'elevata asimmetria informativa e dalla natura essenziale del servizio erogato, anche perché la risoluzione delle problematiche lamentate dagli utenti può comportare verifiche e interventi tecnici (si pensi ad es. a misuratore malfunzionante, perdita occulta, rettifica di fatturazione), i quali, se ritardati in modo eccessivo, possono generare criticità e aggravii per le posizioni contabili degli utenti.

153. A ciò va aggiunto che per svariati reclami risulta una differenza, anche molto significativa, tra la data del ricevimento e quella di protocollo¹³⁶. Tale

¹³⁰ Cfr. par. 66 del provvedimento e doc. ispettivo n. 398.

¹³¹ Cfr. parr. 62-64 del provvedimento nonché docc. 206 e 208 e doc. ispettivo n. 196.

¹³² Cfr. doc. ispettivo n. 398.

¹³³ Cfr. doc. 75.

¹³⁴ Cfr. par. 59 e 89 del provvedimento nonché doc. 88.

¹³⁵ Cfr. doc. 206 e 208 nonché doc. ispettivo n. 441.

¹³⁶ Cfr. doc. ispettivo n. 441.

circostanza, oltre ad aumentare i tempi di lavorazione delle istanze degli utenti, può ritardare il loro tracciamento e, quindi, l'eventuale immissione sui cicli bloccanti suddetti, atteso che, non avendo ricevuto il reclamo da lavorare, la funzione aziendale competente non può collocare l'utenza interessata su tali cicli al fine di bloccare l'azione di fatturazione e quella di recupero crediti: considerati gli stringenti termini fissati per il pagamento delle bollette e per l'invio delle lettere di messa in mora e preavviso di distacco, gli utenti sono esposti dunque al rischio di ricevere fatture successive a quelle contestate e comunicazioni di messa in mora e preavviso di distacco, ancorché abbiano contestato gli importi fatturati dal gestore ovvero richiesto interventi tecnici per la risoluzione delle problematiche riscontrate.

154. Dalle evidenze in atti sono emersi poi numerosi casi in cui Gori, pur non avendo fornito alcun riscontro alle richieste e ai reclami degli utenti o intrapreso gli interventi necessari a risolvere le problematiche lamentate, non ha arrestato la procedura di fatturazione e di messa in mora e distacco, avendo preferito insistere nella minaccia del distacco e nella sua esecuzione, invece di assicurare agli utenti le cautele necessarie e una tempistica adeguata per far fronte alla propria morosità¹³⁷.

155. Le evidenze istruttorie dimostrano infatti che, in presenza di cronici ritardi nell'evasione di richieste e reclami, Gori ha deciso di non fornire più alcun riscontro agli utenti interessati e rimuovere la loro utenza dai cicli bloccanti, al fine di continuare l'azione di fatturazione e recupero degli importi fatturati¹³⁸. Ciò ha fatto sì che in numerosi casi di distacco della fornitura del SII è stata poi riscontrata la presenza di incongruenze nella fatturazione per le utenze interessate¹³⁹: Gori ha effettuato quindi distacchi immotivati, i quali avrebbero potuto essere evitati mediante una corretta e tempestiva evasione risolutiva delle richieste e dei reclami degli utenti interessati.

156. Le risultanze istruttorie evidenziano altresì che nelle procedure di gestione delle richieste e dei reclami (verbali e scritti), le modalità e la tempistica del collocamento di un'utenza sui cicli bloccanti non sono formalmente previste, né tantomeno compiutamente disciplinate: circostanza, questa, suscettibile di incidere in misura negativa su un aspetto

¹³⁷ Cfr. par. 71-73 del provvedimento, docc. 16, 17, 46, 72, 187, nonché docc. ispettivi n. 280, 286, 432, 434.

¹³⁸ Cfr. doc. ispettivo n. 434.

¹³⁹ Cfr. par. 73 del provvedimento nonché doc. 206 e 208.

centrale del rapporto di consumo del SII, potendo determinare inerzie, ritardi e scarso coordinamento tra le unità coinvolte nelle varie fasi di evasione delle istanze degli utenti nonché, soprattutto, il rischio di lacune con riguardo a talune problematiche lamentate dagli utenti¹⁴⁰.

157. Ciò risulta confermato dalle richieste e dai reclami relativi ai malfunzionamenti dei misuratori, problematica rispetto alla quale gli elementi acquisiti hanno dimostrato “[l’assenza di misure tali da] evitare il sollecito/distacco per tutti gli utenti che hanno ancora un [ordine di lavoro] di verifica ancora in stato aperto”; per effetto di tale omissione, “*diversi utenti che [avevano] fatto richiesta di verifica contatore [...] non eseguita [hanno ricevuto] Avvisi Di Distacco e/o addirittura distacco per morosità [...]*”¹⁴¹.

158. L’assenza delle misure suddette appare ancor più grave nel caso di specie, atteso che: da un lato, il corretto funzionamento del misuratore rappresenta il presupposto essenziale ai fini di una fatturazione conforme agli standard di diligenza professionale imposti nel settore idrico (fatturazione di importi il più possibile coerenti con i consumi effettivi nel corso dell’anno¹⁴²); e dall’altro, come rilevato dallo stesso gestore, nel corso delle visite effettuate dagli operatori incaricati di rilevare le letture era stato riscontrato un numero considerevole di misuratori malfunzionanti e nel corso di *audit* interni era stato riscontrato che il [60-70%] degli utenti che ha richiesto un intervento tecnico lo ha fatto per richiedere la verifica contatore¹⁴³.

159. Rilevanti ostacoli all’esercizio dei diritti contrattuali degli utenti sono stati frapposti poi da Gori anche in relazione ai reclami volti a eccepire la prescrizione dei consumi del SII¹⁴⁴, la quale, come noto, ha durata quinquennale¹⁴⁵. Dai modelli di risposta predisposti da Gori per tali reclami risulta infatti che il gestore si limita a fornire agli utenti un mero diniego standardizzato, basato sul mero assunto secondo cui l’apposizione della dicitura “salvo conguaglio” sulle fatture emesse durante i periodi di consumo

¹⁴⁰ Cfr. doc. ispettivo n. 427. Lo stesso vale per la procedura attualmente in vigore: ancorché Gori abbia asserito che in presenza di contestazioni per problematiche di fatturazione e/o di natura commerciale, la Cabina di Regia dovrebbe collocare l’utenza interessata sui cicli bloccanti, nelle schermate esemplificative dell’operato della Cabina di Regia prodotte da Gori non si evince alcun riferimento all’eventuale collocazione delle utenze interessate sui cicli bloccanti (cfr. doc. 206).

¹⁴¹ Doc. ispettivo n. 286.

¹⁴² Cfr. DCO 560/2015/R/IDR di AEEGSI.

¹⁴³ Cfr. docc. ispettivi n. 9 e 196.

¹⁴⁴ Cfr. parr. 69 del provvedimento e doc. ispettivo n. 426.

¹⁴⁵ Cfr. Corte di Cassazione, Sez. Tributaria Civile, n. 4283 del 2010.

interessati dai conguagli vale a interrompere il decorso della prescrizione, non effettuando alcuna analisi sui periodi di consumo (anche molto risalenti) fatturati nei conguagli pluriennali (es. 2008). Dopodiché Gori insiste nelle azioni di recupero di tali somme tramite la lettera di messa in mora e distacco e, se del caso, la sospensione della fornitura, in relazione a consumi fatturati con significativo ritardo, non per cause imputabili agli utenti ma, spesso, per le omesse e ritardate rilevazioni dei consumi imputabili al gestore.

160. Le condotte qui considerate integrano pertanto una pratica aggressiva, complessa e articolata, che si pone in contrasto con gli artt. 20, 24 e 25 del Codice del consumo in ragione degli ostacoli ingiustificati e sproporzionati all'esercizio dei diritti contrattuali di cui sono titolari gli utenti (quali quelli: al reclamo e alla risoluzione celere ed esaustiva delle problematiche lamentate; all'opposizione e al riconoscimento della prescrizione), nonché all'indebito condizionamento consistente nell'esercizio del potere di proseguire nelle azioni di fatturazione e riscossione con minaccia di distacco della fornitura in pendenza di risoluzione delle problematiche lamentate con richiesta o reclamo, per effetto dei quali gli utenti non sono posti nelle condizioni di determinarsi in maniera libera e consapevole circa le decisioni da adottare al riguardo. Gli utenti, infatti, sono indotti a pagare importi che invece ritenevano essere non dovuti in quanto legati alle problematiche segnalate al professionista, non ricevendo da quest'ultimo le misure e le cautele che si rendono necessarie in considerazione della natura di *extrema ratio* dell'esercizio del suddetto potere di continuare nell'azione di fatturazione e di non arrestare la procedura di messa in mora e distacco.

VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

161. Ai sensi dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

162. In caso di procedimento che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di condotte dotate di autonomia strutturale e

funzionale, ascritte alla responsabilità dei professionisti, si applica il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico¹⁴⁶.

163. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'art. 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

Pratica sub A)

164. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto: (i) della dimensione economica del professionista: si tratta nel caso specifico di una società con un fatturato elevato - pari a 177 milioni nel 2014 -, che ricopre un ruolo importante nel territorio della Regione Campania e fornisce in monopolio legale un servizio essenziale; (ii) della natura delle infrazioni, tutte caratterizzate da un elevato grado di offensività; (iii) dell'entità del pregiudizio economico subito dai consumatori, cui sono stati fatturati importi difforni da quelli realmente dovuti e comunque con modalità e tempistiche pregiudizievoli; (iv) della debolezza contrattuale dei consumatori che, oltre a trovarsi in una situazione di asimmetria informativa, non hanno la possibilità di cambiare fornitore e subiscono la minaccia di vedersi sospendere la fornitura in caso di mancato pagamento degli importi suddetti senza adeguato preavviso; (v) della diffusione delle pratiche, attesa l'estensione del territorio sul quale opera l'impresa e dell'elevato numero di utenti interessati.

165. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere quantomeno dal 2013 al 2015 e risulta ancora in corso, atteso che: (i) le modalità e tempistiche di fatturazione, rateizzazione e riscossione non appaiono ancora conformi agli standard di diligenza professionale del settore idrico; (ii) in relazione alle partite pregresse non risulta che il professionista abbia rimodulato l'imputazione degli importi di tali conguagli ai singoli consumatori; (iii) in relazione alle perdite occulte, le soglie di anomalia restano ancora alte e la relativa verifica non è ancora effettuata in maniera massiva.

166. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Gori per la violazione di

¹⁴⁶ Cfr., tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 209 del 19 gennaio 2012.

cui alla pratica commerciale *sub A*) nella misura di 500.000 € (cinquecentomila euro).

167. Sussistono, nel caso di specie, alcune circostanze attenuanti. Da un lato, come rappresentato anche da AEEGSI nel proprio parere, rileva la complessa situazione gestionale cui ha dovuto far fronte Gori nella fase di subentro nelle diverse e precedenti gestioni, la peculiare situazione di mercato in cui il professionista ha dovuto operare nonché, come asserito dal gestore, le difficoltà finanziarie legate al mancato incasso dei ricavi garantiti (e quindi dall'accumulazione delle partite pregresse) a fronte delle quali sono state concesse misure di sostegno economico dalla Regione Campania¹⁴⁷. Dall'altro si deve tenere conto delle misure attuate dal professionista al fine di rimuovere e modificare alcune delle condotte oggetto di istruttoria, quali le modifiche alla procedura generale di distacco della fornitura, la riduzione della soglia che segnala l'emissione di una fattura di importo anomalo e il miglioramento della procedura di acquisizione delle autoletture.

168. Si ritiene, pertanto, di determinare l'importo della sanzione per la pratica *sub A*) nella misura di 250.000 € (duecentocinquantamila euro).

Pratica sub B)

169. Per quanto riguarda la gravità della violazione, oltre agli elementi menzionati in riferimento alla pratica *sub A*), va considerato il rilevante effetto pregiudizievole subito dagli utenti che, pur avendo presentato richieste o reclami per segnalare le problematiche riscontrate nel rapporto consumeristico qui considerato, non hanno riscontrato la loro risoluzione nei tempi previsti e sono risultati esposti al rischio di subire la continuazione della fatturazione ovvero l'avvio o il mancato arresto dell'azione di recupero crediti - con la conseguente minaccia di sospensione della fornitura di un servizio essenziale e, in alcuni casi, della sua esecuzione - in pendenza di risoluzione effettiva delle problematiche suddette.

170. Per quanto riguarda la durata, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica è stata posta in essere, almeno a partire dal 2013 al 2015 e risulta ancora in corso.

171. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Gori nella misura di 500.000 € (cinquecentomila euro).

¹⁴⁷ Cfr. Verbale dell'audizione tenuta il 28 luglio 2015.

172. Anche in questo caso si ritiene di dover riconoscere delle circostanze attenuanti, in considerazione delle complessità gestionali e delle difficoltà finanziarie fronteggiate da Gori in relazione alle partite pregresse, nonché delle misure introdotte nel corso del procedimento per una migliore gestione dei reclami.

173. Si ritiene, pertanto, di determinare l'importo della sanzione per la pratica *sub B*) nella misura di 250.000 € (duecentocinquantamila euro).

174. Per quanto riguarda la pratica *sub C*) non sono emersi elementi per accertarne la scorrettezza.

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub A*) risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante condotte aggressive e suscettibili di determinare un indebito condizionamento nel consumatore medio, a falsare in misura apprezzabile il suo comportamento economico in relazione al pagamento di somme non interamente dovute ovvero dovute ma con tempi e modi diversi da quelli imposti dal professionista;

RITENUTO, inoltre, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub B*) risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25, del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante condotte aggressive e suscettibili di determinare ostacoli all'esercizio di taluni diritti contrattuali e un indebito condizionamento nel consumatore medio, a falsare il suo comportamento economico in relazione al pagamento di somme che essi ritenevano invece non dovute;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera A), del presente provvedimento, posta in essere dalla società Gori S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera B), del presente provvedimento, posta in essere dalla società Gori S.p.A., costituisce, per le

ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25, del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

c) di irrogare alla società Gori S.p.A., per le violazioni di cui alla precedente lettera a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 250.000 € (duecentocinquantamila euro);

d) di irrogare alla società Gori S.p.A., per le violazioni di cui alla precedente lettera b), una sanzione amministrativa pecuniaria di 250.000 € (duecentocinquantamila euro);

e) che il professionista Gori S.p.A., comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui ai punti a) e b).

Le sanzioni amministrative irrogate di cui alle lettere c) e d), devono essere pagate entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet* www.agenziaentrate.gov.it.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo. Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella