

DCO 621/2016/E/COM

**Orientamenti per l'istituzione di un terzo livello
decisorio delle controversie tra clienti o utenti
finali e operatori o gestori nei settori regolati
dall'autorità per l'energia elettrica il gas e il
sistema idrico**

Osservazioni e proposte ANIGAS

Milano, 16 dicembre 2016

Premessa

Anigas con il presente documento esprime le proprie osservazioni relativamente al documento di consultazione **621/2016/R/COM** con il quale l'Autorità presenta i propri orientamenti per l'istituzione di un terzo livello decisorio delle controversie tra clienti e operatori nei settori regolati dall'Autorità.

In termini preliminari si ritiene che nell'affrontare il tema generale ed inerente la riforma del sistema di tutele dei clienti finali ci si debba focalizzare sugli strumenti più idonei a prevenire, a ridurre e risolvere le controversie che possano insorgere tra clienti e operatori mettendo a disposizione strumenti semplici e chiari, individuati secondo una logica costi-benefici per l'intero sistema.

Ci preme quindi sottolineare che gli operatori sono i primi soggetti ad avere interesse a risolvere e gestire efficacemente le problematiche/segnalazioni dei propri clienti, e questo per un semplice motivo: un cliente che non è soddisfatto delle prestazioni del proprio operatore è un cliente che finirà con il cambiare il proprio fornitore.

È inoltre interesse delle imprese ridurre i costi connessi con la gestione dei reclami e dei propri contenziosi; in questa ottica condividiamo l'impostazione del sistema di tutele riformato nel senso di preservare, in prima istanza, il rapporto operatore-cliente. Già a questo livello si verifica una scrematura consistente di problematiche che spesso si esauriscono in semplici richieste di informazioni/delucidazioni. Qualora la problematica persista viene previsto al secondo livello di tutela il servizio di conciliazione che costituirà condizione di procedibilità per ricorrere alla autorità giudiziaria.

Ne consegue quindi già ora un sistema di tutele basato su due livelli, articolato e completamente gratuito, che riteniamo garantisca una adeguata tutela per il cliente finale fornendo strumenti che si differenziano in modo sostanziale dai rimedi di natura strettamente giudiziaria.

Con la presente consultazione si affronta il tema della introduzione di un ulteriore terzo livello di tutela para-giudiziale di tipo decisorio, attivabile nei casi di esito negativo della procedura di conciliazione, e che si verrebbe ad affiancare alla tutela giurisdizionale ordinaria (sempre attivabile).

In linea generale Anigas esprime interesse nell'esplorare ulteriori strumenti che garantiscano **maggiore certezza del diritto, stabilità e deflazione del**

contenzioso. Gli operatori sono infatti i primi soggetti che hanno interesse a conformarsi a norme di regolazione stabili e certe: proprio per questo motivo non si può che mostrare perplessità innanzi alla introduzione di un sistema di gestione delle controversie che comporti il rischio di una variazione delle regole in via di fatto ad esito di procedure decisorie (*regulation by litigation*). Ciò comporterebbe un clima di totale incertezza e sfiducia che potrebbe pregiudicare sia gli operatori che i clienti finali.

Sempre in termini generali si paventa poi il rischio che, con la proposizione di un terzo livello non adeguatamente regolato, si verifichi una sorta di **“cannibalizzazione” del servizio di conciliazione**. La semplice consapevolezza da parte del consumatore della esistenza di un terzo livello, cui potere accedere senza alcuna adeguata limitazione e per di più gratuitamente, potrebbe portare lo stesso a considerare la conciliazione come un mero *step* da percorrere per arrivare dinanzi alla Autorità. Ciò che si intende segnalare, in altre parole, è il rischio che l'introduzione del terzo livello finisca per far perdere rilevanza alla fase conciliativa che rappresenta la sede naturale di confronto tra le parti, orientata all'effettiva risoluzione della problematica.

Infine si ravvisa nella impostazione preliminare data al terzo livello decisorio, una **sperequazione nell'iter procedimentale tra la posizione del cliente e quella dell'operatore**. Si ritiene infatti che, nel disciplinare la gestione delle spese di lite, sia importante mutuare il principio in forza del quale le stesse sono addebitate interamente alla parte soccombente. Ciò consentirebbe una maggiore responsabilizzazione del cliente finale e ridurrebbe il rischio di strumentalizzazioni e comportamenti opportunistici.

Occorre scoraggiare possibili abusi delle procedure di gestione delle controversie tra operatori e clienti finali che inducano a utilizzare tali strumenti in un'ottica “negoziale”, estranea al corretto rispetto della regolazione del settore.

Alla luce di tali considerazioni Anigas ritiene che qualunque decisione venga presa su tale tematica debba necessariamente essere maturata nel contesto di un **adeguato ed approfondito processo di consultazione (anche attraverso l'istituzione di un gruppo di lavoro)** che entri nel merito degli orientamenti proposti per l'istituzione del terzo livello decisorio, nonché la sua fattibilità in termini di costi-benefici sia per i soggetti direttamente coinvolti ovvero il cliente finale ed

operatore, sia per il sistema nel suo complesso. Per questo motivo si ritiene opportuno ipotizzare la **entrata in vigore del terzo livello** non prima del gennaio 2018; nel corso del 2017 Anigas si rende sin d'ora disponibile a partecipare a gruppi di lavoro volti a regolamentare il terzo livello, nonché a valutare la operatività ed efficacia del nuovo modello di Servizio conciliazione.

Spunti per la consultazione

Attivazione terzo livello – fase 1 e 2 – Q1. Q2. Q4.

In merito alle due fasi sperimentali previste per la attivazione del terzo livello Anigas ritiene opportuno ipotizzare, allo stato attuale, soltanto la prima delle due fasi (fase 1), e limitandola ai soli casi di fallimento della conciliazione per mancata partecipazione dell'operatore (ancorché obbligato), lasciando la seconda oggetto di valutazione dopo avere adeguatamente sondato la efficacia del nuovo modello di Servizio di conciliazione nel corso del 2017.

Soltanto a valle di tale percorso, accompagnato dagli approfondimenti che si auspica vengano posti in essere dal un apposito GdL, sarà possibile ipotizzare ulteriori fattispecie da sottoporre al terzo livello decisorio.

Si condivide poi lo spunto di consultazione Q1, il quale prevede la inammissibilità dell'istanza di definizione presentata dal cliente finale che non abbia preso parte al tentativo di conciliazione, ritenendo tale condotta contraria ai più comuni doveri di diligenza in capo allo stesso.

Riguardo la eventuale introduzione di filtri da apporre alla controversia Anigas, nello spirito di impedire un uso strumentale del terzo livello decisorio nonché in ossequio ai principi di efficienza, efficacia ed economicità dello strumento ritiene che sia necessaria l'introduzione:

- di un filtro di valore della controversia pari a 5.000 euro (l'ammontare del valore della controversia andrà desunto dalle precedenti fasi: reclamo di primo livello ovvero conciliazione);
- di un filtro rappresentato dal pagamento di un contributo spese della procedura da versare all'atto della presentazione della domanda in misura

proporzionale al valore della domanda stessa come quantificata in occasione del secondo livello.

Si richiamano infine le considerazioni compiute in premessa circa l'applicazione, per entrambe le parti in causa, del principio di soccombenza.

In merito poi al termine per la presentazione dell'istanza di definizione del cliente finale, i 45 giorni ipotizzati appaiono eccessivi in considerazione del fatto che la fattispecie è stata trattata già nelle due fasi precedenti e quindi ben nota all'eventuale ricorrente; si ritiene quindi che sia congrua la prospettazione di un termine pari a 20 giorni solari.

Iter procedimentale

In via preliminare si segnala che ogni valutazione degli orientamenti espressi dal DCO in esame in merito alle norme procedurali che dovranno regolare la fase paragiudiziale del "terzo livello", non potrà che essere precisata o rettificata alla luce della bozza di regolamento che dovrà essere definita nell'ambito di una specifica consultazione. Il DCO 621/2016/E/com, infatti, contiene alcune indicazioni procedurali limitate alla fase di avvio e alla fase conclusiva del terzo livello pur in assenza di una vera e propria bozza di regolamento che, sulla base di quanto anticipato dall'Autorità stessa, sarà oggetto di una specifica consultazione.

Ciò premesso, in riferimento agli orientamenti del DCO, si osserva che la fase istruttoria delinea un processo che, in merito al reclamo, raggiunge un livello eccessivo di approfondimento. I fatti oggetto di controversia dovrebbero infatti essere già stati oggetto di ricostruzione dettagliata nell'ambito dei due precedenti livelli (fase di reclamo nei confronti dell'operatore e successivo tentativo di conciliazione).

Si ritiene che la possibilità di perimetrare nuovamente i fatti oggetto di controversia, prevedendo inoltre la possibilità di chiedere l'intervento di soggetti terzi interessati, comporti il rischio di uno strumentale ampliamento del "*petitum*" che, si ritiene, debba rimanere immutato nel corso dei diversi livelli di gestione della controversia. In altre parole, non si ritiene ammissibile che le originarie contestazioni mosse dal cliente finale in sede di reclamo, e successivamente trattate nell'ambito del tentativo di conciliazione di cui al secondo livello, vengano ridefinite e ampliate una volta

giunti alla procedura para-giudiziale del terzo livello; in tal modo l'operatore coinvolto si troverebbe a dover gestire nell'ambito della procedura decisoria di terzo livello possibili nuove contestazioni che non ha avuto modo di affrontare in sede di reclamo perché emerse successivamente in correlazione alle contestazioni originariamente avanzate.

Esiti del procedimento

Q3.

Richiamando le considerazioni indicate in premessa, Anigas considera essenziale che la decisione della Autorità debba avere quale unico parametro la regolazione, in caso contrario si paventano i rischi di *regulation by litigation*.

Per questo motivo non si condivide la possibilità, sia pur in via del tutto residuale, di una pronuncia secondo equità che per definizione comporta la applicazione di criteri di convenienza e comparazione di interessi delle parti che esula la sola applicazione della norma regolatoria e che quindi potrebbe determinarne una sua variazione *ex post*.

Sotto il profilo degli eventuali esiti del procedimento si deve osservare come si ipotizzi una condanna del solo operatore ad obblighi di *facere*, senza prevedere la medesima possibilità nei confronti del cliente finale. L'approccio adottato comporta un'evidente disparità di trattamento tra le parti. In caso di soccombenza del cliente finale, infatti, in assenza di una condanna di quest'ultimo ad un obbligo di *facere*, l'operatore potrebbe vedersi costretto a dover ricorrere alla giustizia ordinaria per conseguire una tutela effettiva. Al riguardo ci si chiede se il pronunciamento della Autorità possa valere come titolo esecutivo o meno, come del resto previsto per il verbale di conciliazione, incidendo ovviamente tale aspetto sotto il profilo della persuasività ed efficacia della stessa.

Infine non si ritiene efficace la pubblicazione della decisione, così come prospettato, sul sito web della Autorità; non si ritiene infatti da tale pubblicazione possa scaturire un immediato e specifico beneficio per il cliente finale. Quest'ultimo infatti, nel momento in cui non fosse soddisfatto delle modalità con cui una sua problematica è stata risolta, ha sempre la possibilità di cambiare il proprio fornitore.