

**DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE
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**

Documento per la consultazione

4 novembre 2016

Premessa

L'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, con la deliberazione 7 agosto 2014, 410/2014/E/com, ha avviato un procedimento per la riforma del sistema di tutele dei clienti finali in materia di trattazione dei reclami e risoluzione extra-giudiziale delle controversie nei confronti degli operatori dei settori regolati.

Tale sistema, alla luce dei recenti interventi di normativa primaria, dall'1 gennaio 2017, sarà incentrato sull'obbligatorietà del tentativo di conciliazione quale condizione di procedibilità dell'azione giudiziale, le cui modalità di svolgimento sono state regolate dall'Autorità con la deliberazione 5 maggio 2016, 209/2016/E/com (Testo Integrato COnciliazione – TICO). L'operatività in argomento spiegherà i suoi effetti in una prima fase nei settori energetici.

A seguito dei documenti per la consultazione 15 dicembre 2015, 614/2015/E/com e 12 maggio 2016, 225/2016/E/com, l'Autorità, con le deliberazioni 14 luglio 2016, 383/2016/E/com e 21 luglio 2016, 413/2016/E/com, ha altresì effettuato interventi nei settori energetici sia sul primo livello del sistema di tutele (deliberazione 413/2016/E/com), rappresentato dal reclamo del cliente finale all'operatore, sia sul secondo livello (deliberazione 383/2016/E/com), introducendo procedure speciali per la risoluzione di casistiche predefinite, ferme restando le procedure di conciliazione di cui al TICO, obbligatorie ai fini dell'accesso alla giustizia ordinaria.

Il presente documento per la consultazione, che s'inserisce nell'ambito del procedimento sopra menzionato, in attuazione dei criteri-guida forniti nella deliberazione 383/2016/E/com, illustra orientamenti per definire le modalità di svolgimento di un terzo livello decisorio delle controversie, che non hanno trovato una composizione in sede conciliativa, tra clienti o utenti finali e operatori o gestori nei settori regolati, illustrando i presupposti e i principali contenuti dell'intervento e offre l'opportunità a tutti i soggetti interessati di formulare osservazioni e proposte in merito agli argomenti trattati.

*I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità, per iscritto, le loro osservazioni e le loro proposte **entro il 16 dicembre 2016**. È preferibile che i soggetti interessati inviino le proprie osservazioni e commenti attraverso il servizio interattivo messo a disposizione sul sito internet dell'Autorità. In alternativa, potrà essere utilizzato l'apposito indirizzo di posta elettronica - consumatori@autorita.energia.it - allegando il file contenente le osservazioni.*

Le osservazioni e le proposte pervenute potranno essere pubblicate sul sito internet dell'Autorità. Pertanto, i soggetti che intendono salvaguardare la riservatezza o la segretezza, in tutto o in parte, della documentazione inviata sono tenuti a indicare quali parti sono da considerare riservate. In tal caso, sarà necessario inviare un ulteriore documento, destinato alla pubblicazione e privo delle parti riservate.

***Osservazioni e proposte dovranno pervenire al seguente
indirizzo di posta elettronica:
consumatori@autorita.energia.it
Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico
Direzione Consumatori Conciliazioni e Arbitrati
Unità Conciliazioni e Risoluzione Stragiudiziale delle controversie
piazza Cavour 5 - 20121 Milano
tel. 02-655.65.387/313
fax 02-655.65.230
sito internet: www.autorita.energia.it***

Sommario

1. Premesse.....	5
2. <i>Background</i>	9
3. Osservazioni degli <i>stakeholders</i>	13
4. Orientamenti specifici dell'Autorità.....	15

1. Premesse

- 1.1 L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (di seguito: Autorità), con deliberazione 7 agosto 2014, 410/2014/E/com, ha avviato un procedimento per la riforma e la razionalizzazione del sistema di tutele dei clienti finali in materia di trattazione dei reclami e risoluzione extra-giudiziale delle controversie nei confronti degli operatori dei settori regolati.
- 1.2 Il decreto legislativo 6 agosto 2015, n. 130 (di seguito: d.lgs. 130/15), di recepimento della direttiva 2013/11/UE “*sull'ADR per i consumatori*”¹, ha apportato modifiche alla parte V del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (di seguito: Codice del consumo), sostituendo l'articolo 141 con un intero nuovo Titolo, numerato “*II-bis*” e denominato “*Risoluzione extragiudiziale delle controversie*”. Con tale intervento, sono state disciplinate le procedure volontarie per la risoluzione extra-giudiziale delle controversie nazionali e transfrontaliere relative a obbligazioni contrattuali derivanti da un contratto di vendita o di servizi, che coinvolgono consumatori e professionisti, residenti e stabiliti nell'Unione Europea, presso organismi ADR².
- 1.3 Il nuovo articolo 141, comma 6, lettera c)³, del Codice del consumo, attualizzando l'articolo 2, comma 24, lettera b), della legge 14 novembre 1995, n. 481⁴ (di seguito: legge 481/95), ha attribuito all'Autorità il potere di regolamentare, con propri

¹ Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 “*sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (Direttiva sull'ADR per i consumatori)*”

² Per ulteriori dettagli sui contenuti del d.lgs. 130/15 si rinvia, fra gli altri, al documento per la consultazione 26 novembre 2015, 562/2015/E/com, propedeutico al TICO, e alla deliberazione 17 dicembre 2015, 620/2015/E/com, che istituisce l'elenco degli organismi ADR dei settori di competenza dell'Autorità che rispettano i requisiti di qualità sanciti dal medesimo d.lgs. 130/15.

³ Ai sensi del citato articolo: “*Sono fatte salve le seguenti disposizioni che prevedono l'obbligatorietà delle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie: [...] articolo 2, comma 24, lettera b), della legge 14 novembre 1995, n. 481, che prevede il tentativo obbligatorio di conciliazione nelle materie di competenza dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, e le cui modalità di svolgimento sono regolamentate dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico con propri provvedimenti*”..

⁴ L'articolo recita: “*Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti: [...] i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso le Autorità nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio, prevedendo altresì i casi in cui tali procedure di conciliazione o di arbitrato possano essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, lettera a), della legge 29 dicembre 1993, n. 580. Fino alla scadenza del termine fissato per la presentazione delle istanze di conciliazione o di deferimento agli arbitri, sono sospesi i termini per il ricorso in sede giurisdizionale che, se proposto, è improcedibile. Il verbale di conciliazione o la decisione arbitrale costituiscono titolo esecutivo.*”

provvedimenti, le modalità di svolgimento della procedura di risoluzione extragiudiziale delle controversie prevista dal medesimo articolo 2, comma 24, lettera b), abrogando tacitamente la riserva regolamentare governativa ivi prevista, individuando altresì nel tentativo obbligatorio di conciliazione la condizione di procedibilità dell'azione proposta innanzi all'autorità giudiziaria per le controversie insorte nei settori regolati.

1.4 L'Autorità ha dato una prima attuazione alla normativa di cui al precedente paragrafo con il *“Testo integrato in materia di risoluzione extragiudiziale 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 – Testo Integrato Conciliazione (TICO)”* (deliberazione 5 maggio 2016, 209/2016/E/com, operatività: 1 gennaio 2017), introducendo una procedura per l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione presso il Servizio Conciliazione, quale condizione di procedibilità per l'azione giudiziale, e individuando le procedure alternative esperibili, mediante un testo ricognitivo e organico delle disposizioni alla specie applicabili.

1.5 L'Autorità, nell'ambito del procedimento avviato con la predetta deliberazione 410/2014/E/com, avente a oggetto la riforma del sistema di tutele dei clienti finali nei settori regolati (reclami e controversie con gli operatori)⁵ e in esito ai documenti per la consultazione (di seguito: DCO) 15 dicembre 2015, 614/2015/E/com⁶ e 12 maggio 2016, 225/2016/E/com⁷:

a) con la deliberazione 14 luglio 2016, 383/2016/E/com, ha riformato, nel suo complesso, l'attuale architettura del **secondo livello** del sistema di tutele, relativo alla gestione dei reclami di seconda istanza e delle controversie tra clienti o utenti finali (di seguito: clienti finali) e operatori o gestori (di seguito: operatori), con lo scopo di aumentarne ulteriormente l'efficacia, riducendone, al contempo, i costi a beneficio di tutti i soggetti. In particolare, tenuto conto di quanto già stabilito con il TICO, sono stati riformati i termini dell'avvalimento di Acquirente Unico S.p.a. (di seguito: AU) in relazione alle attività connesse alla gestione efficiente dei reclami e delle controversie, di cui agli articoli 7, comma 6 e 44, comma 4, del decreto

⁵ Per i dettagli sull'attuale sistema di tutele dei clienti finali dei settori regolati dall'Autorità e sulla sua riforma, anche alla luce dell'evoluzione della normativa primaria, si rimanda ai provvedimenti citati nel presente capitolo 1.

⁶ *“Riforma del sistema di tutele dei clienti finali per la trattazione dei reclami e la risoluzione extragiudiziale delle controversie nei settori regolati dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico”*.

⁷ *“Riforma del sistema di tutele dei clienti finali per il trattamento dei reclami e la risoluzione extragiudiziale delle controversie nei settori regolati dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico – Orientamenti finali per i mercati elettrico e gas”*.

legislativo 1 giugno 2011, n. 93 (di seguito: d.lgs. 93/11) per i settori dell'energia elettrica e del gas con operatività dall'1 gennaio 2017;

- b) con la deliberazione 21 luglio 2016, 413/2016/E/com, ha effettuato interventi sul **primo livello** del sistema di tutele. In particolare, tale provvedimento ha riformato il Testo integrato della qualità dei servizi di vendita di energia elettrica e gas (TIQV⁸), alcune parti dei Testi integrati della qualità della distribuzione elettrica e gas (TIQE⁹ e RQDG¹⁰), correlate alle attività di scambio di dati fra venditori e distributori ai fini della risposta ai reclami dei clienti finali, e il Codice di condotta commerciale¹¹ nella parte che riguarda gli obblighi informativi dei venditori in materia di attivazione delle procedure di risoluzione extra-giudiziale delle controversie. Gli interventi effettuati si sostanziano sia in semplificazioni che in misure volte a una maggior responsabilizzazione dei soggetti della filiera coinvolti nella gestione del reclamo e perseguono l'equilibrio tra l'esigenza di riduzione delle tempistiche manifestata dai clienti finali e l'esigenza di garantire la qualità e la risolutività delle risposte. Attraverso tali interventi, l'Autorità si pone l'obiettivo di ridurre il numero di reclami non estinti nel rapporto diretto fra clienti finali e operatori e di ridurre, di conseguenza, il numero e i costi di gestione delle controversie; tali interventi saranno resi pienamente operativi in un arco temporale che va dall'1 gennaio 2017 all'1 gennaio 2019.

1.6 Con la deliberazione 383/2016/E/com, inoltre, l'Autorità ha anche dato mandato al Direttore della Direzione Consumatori, Conciliazione e Arbitrati per la definizione, entro il 30 ottobre 2016, di proposte da sottoporre alla consultazione per l'istituzione di un **terzo livello** di risoluzione delle controversie e, in collaborazione con il Direttore della Direzione Affari Generali e Risorse, delle relative proposte organizzative, basando tali proposte sui seguenti criteri:

- a) risoluzione di controversie non risolte nell'ambito del tentativo obbligatorio di conciliazione;
- b) selettività delle casistiche devolvibili al terzo livello di risoluzione delle controversie.

1.7 Il presente documento per la consultazione, che si inserisce nel procedimento avviato con la deliberazione 410/2014/E/com, in attuazione di quanto previsto dalla deliberazione 383/2016/E/com, ha dunque lo scopo di fornire gli orientamenti

⁸ L'Allegato A alla deliberazione 383/2016/E/com sostituisce l'Allegato A alla deliberazione 18 novembre 2008, ARG/com 164/08.

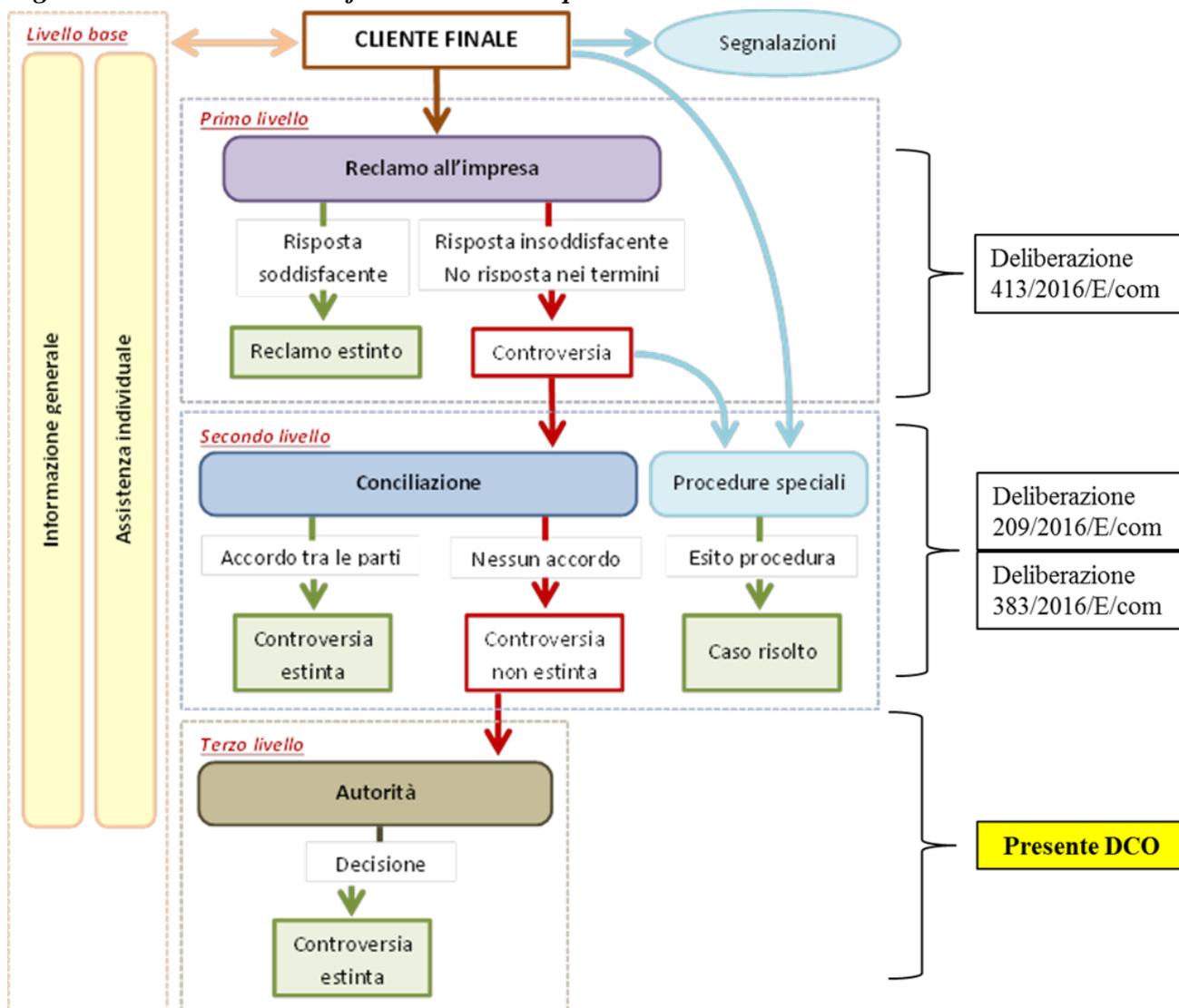
⁹ Deliberazione 22 dicembre 2015, 646/2015/R/eel.

¹⁰ Deliberazione 12 dicembre 2013, 574/2013/R/gas.

¹¹ Deliberazione 8 luglio 2010, ARG/com 104/10.

dell’Autorità in tema di terzo livello di risoluzione delle controversie di stampo decisorio fra clienti finali e operatori, tenuto conto altresì delle osservazioni già pervenute a seguito dei DCO 614/2015/E/com e 225/2016/E/com. Nella successiva figura 1, la rappresentazione grafica del sistema di tutele riformato, con i relativi provvedimenti.

Figura 1: sistema di tutele riformato e relativi provvedimenti*



**Fatta salva la tutela giurisdizionale*

2. Background

- 2.1 Il meccanismo di terzo livello di stampo decisorio, successivo a un tentativo di conciliazione e accessibile superando specifici filtri per la selezione delle controversie, non è sconosciuto nei settori regolati dall’Autorità. Dall’1 luglio 2015, infatti, ai sensi della deliberazione 11 dicembre 2014, 605/2014/E/com, il prosumer (produttore e consumatore di energia elettrica), con impianti di produzione di potenza fino a 0,5 MW, per le controversie in qualità di produttore nei confronti del gestore di rete, può attivare la procedura giustiziale di decisione del reclamo presso l’Autorità (deliberazione 18 maggio 2012, 188/2012/E/com) solo dopo aver esperito, con esito negativo, un tentativo di conciliazione presso il Servizio Conciliazione (istituito con deliberazione 21 giugno 2012, 260/2012/E/com) o, in alternativa, la procedura di reclamo presso lo Sportello per il consumatore di energia (di seguito: Sportello - deliberazione 26 luglio 2012, 323/2012/E/com, abrogata con la deliberazione 383/2016/E/com, a far data dall’1 gennaio 2017).
- 2.2 Il passaggio dalla conciliazione alla decisione presso l’Autorità rappresenta, nel caso del prosumer, uno strumento di “nicchia”¹², che - come peraltro esposto nell’ambito del documento per la consultazione 31 luglio 2014, 377/2014/E/com e nella successiva deliberazione 605/2014/E/com - non ha posto criticità di tipo organizzativo per la gestione dei flussi (numero ridotto di controversie) e della fase decisoria (procedimento ex deliberazione 188/2012/E/com, già “rodato”, coinvolgente due operatori, di cui uno di rete). Invece, per le controversie fra clienti finali e operatori, le criticità di cui sopra assumono portata differente, come dettagliato nell’ambito del procedimento di riforma e razionalizzazione del sistema di tutele dei clienti finali dei settori regolati dall’Autorità, che ha generato le deliberazioni 383/2016/E/com e 413/2016/E/com, e come riportato in seguito.
- 2.3 Già nelle linee guida, allegate alla deliberazione 410/2014/E/com quale materiale di confronto per le audizioni speciali convocate il 7 ottobre 2014, si prospettava, fra gli altri, un modello che, ponendo al centro del sistema di tutele l’ADR (*Alternative Dispute Resolution*), prevedesse, in caso di esito negativo della conciliazione, quale ideale completamento del sistema di tutele, un terzo livello decisorio presso l’Autorità o presso un organismo in avvalimento, se normativamente percorribile. Si ipotizzava, altresì, la disciplina della procedura decisoria mediante regolamento governativo di cui all’articolo 2, comma 24, lettera b), della legge 481/95, nonché il trasferimento della

¹² Ad oggi, l’Autorità ha ricevuto un reclamo presentato da un prosumer che si è prima rivolto allo Sportello con esito negativo.

pratica dalla fase conciliativa a quella decisoria a carico della segreteria dell'organismo di conciliazione in modalità informatica. Un terzo livello era anche proposto nell'ambito del modello volto al miglioramento dell'efficacia del sistema di tutele e, in tale circostanza, si ipotizzava, inoltre, che, nelle more dell'introduzione del livello decisivo, il cliente potesse eventualmente richiedere un parere o una relazione all'Autorità da utilizzare al successivo livello giudiziario.

2.4 Il DCO 614/2015/E/com, a seguito delle novità introdotte dal d.lgs. 130/15, individuava un nuovo modello per il trattamento dei reclami e la risoluzione delle controversie, incentrato sul tentativo obbligatorio di conciliazione presso il Servizio Conciliazione dell'Autorità e altri organismi alternativi. Nel modello proposto era incluso un terzo livello, prefigurante un intervento decisivo dell'Autorità, su istanza di parte, per dirimere determinate controversie non risolte in sede conciliativa. Tale intervento, avente anche finalità deflattive del contenzioso, non era prefigurato quale condizione pregiudiziale per il ricorso in sede giurisdizionale, bensì semi-alternativo ad esso nella valutazione del merito regolatorio, se non addirittura para- giudiziale, fermo restando il diritto alla tutela giudiziaria. La decisione assume infatti un preciso valore giuridico che, comunque, può risultare decisivo, quand'anche i tentativi fallissero, nell'eventuale fase dinnanzi a un giudice.

2.5 In particolare, nel modello decisivo¹³, si evidenziava la natura di decisione amministrativa dell'atto risolutivo della controversia, vincolante per le parti e impugnabile dinanzi al Tribunale amministrativo. Quali principali vantaggi del modello decisivo, si individuavano: la vincolatività della decisione per le parti, la garanzia di uniformità interpretativa della regolazione, la facilitazione della risoluzione delle controversie al primo (reclamo) e al secondo (conciliazione) livello, derivante da stabili orientamenti provenienti dal regolatore di settore. La decisione avrebbe assunto anche un valore probatorio a livello giudiziale, quale una sorta di "interpretazione autentica", proveniente dal medesimo soggetto che, nell'esercizio del potere normativo, crea la disciplina generale a tutela dei consumatori. Si sottolineava, altresì, la complessità della realizzazione organizzativa di tale terzo livello decisivo, tenuto conto sia dei precisi vincoli di pianta organica dell'Autorità, a fronte dei possibili volumi oggetto di

¹³ Un esempio di approccio decisivo è costituito dalle procedure di risoluzione delle controversie dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), disciplinate dal regolamento adottato con deliberazione n. 173/07/CONS, che trova fondamento nell'art. 1, commi 11, 12, 13 della legge 31 luglio 1997, n. 249, stante l'art. 84 del Nuovo codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, come modificato dal decreto legislativo 28 maggio 2012 n. 70).

trattazione¹⁴, sia della non disponibilità di strutture diffuse sul territorio nazionale, cui eventualmente delegare le funzioni decisorie¹⁵.

2.6 L'Autorità ha ritenuto efficace un approccio di tipo decisorio, poiché funzionale alla risoluzione di controversie, quali quelle fra cliente finale e operatore nei settori regolati dall'Autorità, caratterizzate da asimmetria informativa tra le parti e necessitanti dunque di una decisione vincolante, maggiormente idonea a riequilibrare tale asimmetria rispetto ad una pronuncia per esempio raccomandativa¹⁶. Ciò seppur nella consapevolezza dei vincoli di tipo organizzativo legati al rischio di esser gravata da un numero estremamente elevato di istanze di risoluzione di controversie, non disponendo delle risorse necessarie per farvi fronte in tempi celeri e con la dovuta efficacia.

2.7 Per poter garantire l'efficienza e l'efficacia del strumento decisorio, offerto come ulteriore tutela dopo due livelli già operativi di risoluzione della problematica del cliente finale¹⁷ - regolazione dell'obbligo di risposta al reclamo e tentativo di risoluzione della controversia in sede conciliativa - l'Autorità, nel DCO sopra citato, ha ritenuto opportuno individuare dei filtri, anche alternativi fra loro, per regolare l'accesso al terzo livello in una logica di economicità, efficacia ed efficienza. In tal senso si poneva l'obiettivo di gestire fattispecie tipiche mediante un terzo livello decisorio "di qualità", idoneo a indirizzare le parti, attraverso il "precedente" del *decisum*, verso la soluzione della controversia già in sede conciliativa, dove si concentrano i maggiori volumi. In particolare, si proponevano i filtri di cui all'articolo 1 del d.lgs. 130/15¹⁸ per gli

¹⁴ Le istanze per la definizione di controversie tra utenti ed operatori, a valle di un processo di conciliazione obbligatoria, potrebbero raggiungere numeri considerevoli. Ad esempio, nel caso di Agcom, a fronte di 101.672 istanze pervenute nell'anno 2015, sono state 8.115 quelle che in seguito al fallimento della conciliazione sono passate al livello decisorio, di cui 6.107 presso i Corecom e circa 2.008 presso Agcom. Di queste ultime, infine, circa il 20% ha richiesto un provvedimento finale di definizione (il 70% circa è stato oggetto di accordo conciliativo in corso di procedura; le restanti istanze sono state rinunciate o dichiarate improcedibili).

¹⁵ Agcom per esempio si avvale dei Corecom regionali con delega allo svolgimento della conciliazione e per la maggior parte di essi anche della successiva fase decisoria.

¹⁶ Nel modello di tipo raccomandativo l'atto risolutivo della controversia consiste in una mera raccomandazione-parere, giuridicamente non vincolante, la cui forza è legata essenzialmente alla competenza specialistica del soggetto che tale raccomandazione emana.

¹⁷ Si ricorda, ad esempio, che nel settore delle telecomunicazioni il livello decisorio rappresenta un secondo livello di tutela, non essendo presente ad oggi una regolazione del primo livello analoga a quella dell'Autorità.

¹⁸ Nuovo articolo 141-bis, comma 2, del Codice del consumo: il consumatore non ha tentato di contattare il professionista interessato per discutere il proprio reclamo ne' cercato, come primo passo, di risolvere la questione direttamente con il professionista; la controversia è futile o temeraria; la controversia è in corso di esame o è già stata esaminata da un altro organismo ADR o da un organo giurisdizionale; il valore della controversia è inferiore o superiore a una soglia monetaria prestabilita a un livello tale da non nuocere in modo significativo all'accesso del consumatore al trattamento dei reclami; il consumatore non ha presentato la domanda all'organismo ADR entro un limite di tempo prestabilito, che non deve essere

organismi ADR; l'applicazione del principio di alternatività, nel senso di impossibilità di sottoporre la medesima controversia, contemporaneamente, all'Autorità e al giudice civile; la fissazione di un valore della controversia, inferiore o superiore a una determinata soglia monetaria; l'individuazione di un termine massimo entro cui presentare all'Autorità l'istanza di risoluzione della controversia, calcolabile dalla data di conclusione, con esito negativo, del tentativo di conciliazione; la rilevanza del tipo di procedura di conciliazione precedentemente esperita e del comportamento tenuto dalle parti in quella sede; la perimetrazione dell'ambito di applicazione oggettivo ad alcune tipologie di controversia; la previsione di spese di procedura a carico delle parti, comunque contenute.

2.8 Filtri analoghi a quelli sopra indicati sono stati adottati a livello nazionale in altri settori regolati. Si pensi al costo di accesso all'ABF (Arbitro Bancario Finanziario)¹⁹ oppure all'inammissibilità di istanze di definizione della controversia presso l'Agcom sia con riferimento alle controversie in materia di recupero crediti o attinenti a profili tributari o fiscali sia applicando un filtro temporale²⁰.

2.9 Con il secondo DCO, il 225/2016/E/com, all'interno del quadro articolato in cui la conciliazione - obbligatoria dall'1 gennaio 2017 ai fini dell'azione giudiziale e regolamentata dal TICO - si pone come punto di riferimento centrale del sistema di tutele, l'Autorità ha declinato ulteriormente l'orientamento relativo all'avvio di un terzo livello decisorio, da implementare, comunque, in modo graduale.

2.10 In particolare, nel DCO di cui al precedente punto, l'Autorità ha ipotizzato che il terzo livello decisorio assumesse la "forma" di una procedura amministrativa di natura giustiziale, attivabile ad istanza di parte, a seguito di mancata risoluzione della controversia operatore/cliente in sede conciliativa; è stato ipotizzato che il provvedimento decisorio, adottato al termine della procedura e vincolante per le parti, fosse emanato sul modello delle controversie tra operatori di cui alla deliberazione 188/2012/E/com; alla luce delle complessità organizzative, limitatamente alla fase istruttoria, è stata proposta la riduzione dell'onere organizzativo gravante

inferiore a un anno dalla data in cui il consumatore ha presentato il reclamo al professionista; il trattamento di questo tipo di controversia rischierebbe di nuocere significativamente all'efficace funzionamento dell'organismo ADR.

¹⁹ È previsto un costo di accesso a carico del cliente pari a 20 euro per le spese della procedura, che viene rimborsato da parte dell'intermediario qualora la decisione dell'Arbitro sia favorevole (in tutto o in parte) al ricorrente. In tal caso l'intermediario corrisponde all'ABF un contributo di 200 euro: il mancato versamento di tale somma è considerato inadempimento alla decisione dell'ABF.

²⁰ La disciplina di Agcom prevede un filtro di carattere temporale per l'accesso al livello decisorio/aggiudicativo laddove, all'articolo 14, comma 2, della deliberazione 173/07/CONS, prevede che "*Il deferimento della soluzione della controversia all'Autorità non può essere promosso ove siano decorsi più di tre mesi dalla data di conclusione del primo tentativo di conciliazione*".

sull'Autorità mediante avvalimento di un soggetto, quale AU (nell'ambito dell'avvalimento previsto dall'articolo 44 del d.lgs. 93/11), per le attività preparatorie e funzionali alla decisione dell'Autorità (relazione istruttoria sulla singola controversia inviata da AU agli Uffici dell'Autorità) nonché un contraddittorio documentale, sotto forma di memorie scritte delle parti, redatte sulla base di modelli predisposti dall'Autorità, non più di una per parte, e di contenuto sintetico.

- 2.11 L'Autorità ha inoltre affinato ulteriormente i propri orientamenti in merito ai filtri di accesso, proponendo l'esclusione dal terzo livello sia delle procedure conciliative archiviate per mancata partecipazione della parte attivante, sia delle procedure conciliative concluse con esito negativo da più di 30/60 giorni. Ha altresì proposto di ammettere al procedimento decisorio le controversie concluse con mancato accordo con riferimento a fattispecie determinate e/o con valore economico al di sopra di una soglia prefissata e/o a seguito di inadempimento da parte dell'operatore, pur debitamente convocato per un tentativo di conciliazione presso il Servizio Conciliazione, dell'obbligo partecipativo previsto dal TICO²¹ (e al di fuori dei casi previsti dagli articoli 7, comma 7.3 e 9, comma 9.2, del TICO stesso²²).
- 2.12 In linea con le decisioni ex deliberazione 188/2012/E/com, infine, l'Autorità ha ipotizzato l'eventuale pubblicazione di un "Massimario" delle decisioni adottate, al fine, da un lato, di agevolare la soluzione di controversie similari anche in sedi diverse da quelle del terzo livello e, in particolare, al secondo livello (conciliazione); dall'altro lato, di connotare la decisionale medesima di un *quid* reputazionale rappresentato dalla pubblicazione del nominativo dell'operatore controparte.

3. Osservazioni degli *stakeholders*

- 3.1 Preliminare agli orientamenti relativi al terzo livello è la sintesi delle specifiche osservazioni degli *stakeholders* ai DCO 614/2015/E/com e 225/2016/E/com relative al terzo livello.

²¹ In particolare, l'Autorità, ha approfondito alcuni aspetti specifici quali le misure da porre in essere per dare ulteriore effettività all'obbligatorietà della partecipazione dell'esercente alla procedura conciliativa da espletarsi presso il Servizio Conciliazione; l'orientamento posto in consultazione, facendo salva la potestà sanzionatoria dell'Autorità in presenza di inottemperanza ad un proprio provvedimento, ha individuato due misure ulteriori di rafforzamento dell'obbligo partecipativo focalizzate, da una parte, sulla possibilità del cliente finale che vedesse fallire il tentativo di conciliazione per l'assenza dell'operatore convocato, di adire direttamente il terzo livello decisorio e, dall'altra, sull'individuazione di eventuali sanzioni reputazionali.

²² Archiviazione per causa di inammissibilità emersa e documentata in un momento successivo (non oltre il quinto giorno antecedente alla data fissata per il primo incontro) e richiesta documentata e motivata di rinvio dell'incontro.

3.2 Con riferimento al DCO 614/2015/E/com²³, due dei tre contributi ricevuti dalle associazioni dei consumatori e due dei tre contributi ricevuti dalle associazioni rappresentative delle PMI si sono espressi favorevolmente rispetto all'introduzione di un livello decisorio, senza filtri, per tutti i clienti, a valle del fallimento di un tentativo di conciliazione. Un raggruppamento delle associazioni dei consumatori ha ritenuto che l'introduzione di un terzo livello potrebbe essere posticipata al consolidamento del secondo livello e che sarebbe utile un confronto specifico sul punto con le associazioni dei consumatori. Un'associazione delle PMI ha ritenuto condivisibile la proposta solo ove non fosse possibile il mantenimento del ruolo dello Sportello nella gestione delle controversie.

Sei delle sette associazioni di impresa hanno espresso perplessità o contrarietà con la motivazione che l'introduzione del terzo livello darebbe luogo a comportamenti opportunistici da parte dei clienti e depaupererebbe lo strumento conciliativo; si correrebbe inoltre il rischio, secondo alcuni, di modificare la regolazione attraverso il trattamento di controversie individuali. Hanno espresso in ogni caso una preferenza per un ruolo raccomandativo anziché decisorio e hanno chiesto filtri e maggiori dettagli. Un'associazione di imprese ha ritenuto che il filtro esercitato dallo Sportello sulle pratiche conciliative al secondo livello sarebbe una opzione migliore all'introduzione del terzo livello. Un'associazione di imprese favorevole ha ritenuto che l'accesso al terzo livello debba avvenire con l'accordo di entrambe le parti. Su posizioni analoghe a quelle delle loro associazioni si sono collocate le imprese, una delle quali ha richiesto un approccio graduale, prefigurando prima l'assestamento del nuovo modello di relazioni e, successivamente, una verifica sull'opportunità di implementazione del terzo livello.

3.3 Con riferimento al DCO 225/2016/E/com²⁴, con riguardo alle conseguenze della mancata partecipazione dell'operatore alla conciliazione presso il Servizio dell'Autorità a fronte dell'obbligo partecipativo di cui al TICO (accesso al terzo livello e/o sanzioni reputazionali) - fatta salva la potestà sanzionatoria dell'Autorità in presenza di inottemperanza ad un proprio provvedimento - la maggioranza delle associazioni rappresentative degli operatori e gli operatori stessi hanno ritenuto

²³ Alla consultazione hanno partecipato sette associazioni rappresentative degli operatori elettrici e gas, un'associazione rappresentativa degli enti d'ambito idrici, quattordici su venti associazioni dei consumatori del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) con tre diversi documenti, tre associazioni rappresentative delle piccole e medie imprese e otto imprese, tra cui un solo distributore.

²⁴ Hanno partecipato alla consultazione, con contributi singoli, sette associazioni rappresentative degli operatori elettrici e gas e un'associazione rappresentativa degli enti d'ambito idrici, sette imprese di cui una di distribuzione e due associazioni rappresentative dei clienti non domestici. Dodici associazioni dei consumatori domestici hanno inoltre presentato un documento unitario e una di esse anche un contributo disgiunto.

sufficiente la misura relativa alla possibilità per il cliente di adire il terzo livello e non necessaria l'implementazione di sanzioni reputazionali.

In merito agli orientamenti relativi all'*an* del terzo livello, le imprese e le associazioni che le rappresentano hanno ribadito quanto già osservato in relazione al DCO 614/2015/E/com: hanno espresso in particolare la preoccupazione che il terzo livello possa indebolire lo strumento della conciliazione, prefigurandone anche un uso opportunistico e dilatorio da parte dei clienti e proponendo, comunque, di posporlo dopo il consolidamento del nuovo modello di gestione delle controversie; inoltre, hanno ritenuto che possa ingenerare confusione nel cliente finale in relazione al ricorso alternativo alla magistratura ordinaria, e hanno richiesto altresì garanzie sull'attività istruttoria. In alcuni casi, hanno dichiarato di preferire un terzo livello di tipo raccomandativo.

Le associazioni rappresentative dei clienti finali non hanno ripercorso le osservazioni, generalmente favorevoli, all'introduzione di un terzo livello decisorio con accesso senza filtri già fatte con il precedente DCO; un'associazione rappresentativa dei clienti non domestici si è dichiarata contraria all'inserimento di filtri per valore economico della controversia perché a controversie con valore economico limitato possono essere nondimeno ricondotti comportamenti che impattano negativamente sul corretto funzionamento del mercato.

4. Orientamenti specifici dell'Autorità

- 4.1 Alla luce di quanto precede e tenuto conto delle osservazioni ad oggi pervenute, l'Autorità è orientata a introdurre un terzo livello di tutela para-giudiziale di tipo decisorio, attivabile in caso di residuali fallimenti della conciliazione posta al secondo livello del sistema medesimo. L'Autorità intende così dare completamento al sistema di tutele dei clienti finali dei settori regolati, offrendo ai clienti medesimi un terzo e ulteriore livello volontario di risoluzione delle controversie che non hanno trovato composizione nei livelli precedenti, ma, quantomeno in una prima fase, per circostanze che esulano dalle ordinarie dinamiche negoziali e conciliative o per la peculiarità della fattispecie connessa alla controversia. Nella perimetrazione di tali fattispecie, infatti, l'Autorità ritiene opportuno effettuare un bilanciamento fra interesse generale alla risoluzione delle controversie insorte fra clienti finali e operatori nei settori regolati - che accresce la fiducia nei mercati e previene i contenziosi giudiziari - e interesse particolare dei soggetti della controversia, che, come emerso nelle precedenti consultazioni, è in equilibrio fra domanda di tutela e prevenzione di usi strumentali.

4.2 La competenza in materia di risoluzione delle controversie tra operatori e clienti finali in capo all’Autorità si fonda sui poteri, finalizzati alla tutela dei clienti finali medesimi, intestati all’Autorità e in particolare:

- a) nella legge 481/95, che, all’articolo 2, comma 12, lettera m), prevede che l’Autorità “*[...] valuta reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti o dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio nei confronti dei quali interviene imponendo, ove opportuno, modifiche alle modalità di esercizio degli stessi ovvero procedendo alla revisione del regolamento di servizio*”;
- b) nella legge 481/95, che, all’articolo 2, comma 24, lettera b) già citato in precedenza, prevede che “*[...] Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell’articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti: [...] i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l’esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso le Autorità nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio, prevedendo altresì i casi in cui tali procedure di conciliazione o di arbitrato possano essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ai sensi dell’articolo 2, comma 4, lettera a), della legge 29 dicembre 1993, n. 580 [...]*”;
- c) limitatamente ai settori elettrico e gas, nel d.lgs. 93/11, che ha recepito nell’ordinamento italiano le direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE e che prevede, all’articolo 44, comma 4, che l’Autorità “*assicura il trattamento efficace dei reclami e delle procedure di conciliazione dei clienti finali nei confronti dei venditori e dei distributori di gas naturale ed energia elettrica avvalendosi dell’Acquirente Unico S.p.a. e vigila affinché siano applicati i principi in materia di tutela dei consumatori di cui all’Allegato 1 delle direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE*”.

4.3 Più nel dettaglio, dall’articolo 2, comma 24, lettera b), della legge 481/95, si ricava sia la sussistenza di un duplice livello di tutele, post reclamo all’operatore, nei settori regolati dall’Autorità (“*... prevedendo altresì i casi in cui tali procedure di conciliazione [...] possano essere rimesse in prima istanza...*”), sia che le procedure ivi considerate siano svolte “*... in contraddittorio presso le Autorità...*”. Leggendo l’articolo in combinato con l’articolo 2, comma 12, lettere g)²⁵, h)²⁶ e m)²⁷, dalla

²⁵ L’articolo 2, comma 12, lettera g), della legge 481/95, prevede che l’Autorità definisca indennizzi automatici in caso di mancato rispetto degli standard specifici.

legge istitutiva si ricava il sistema di tutele, già delineato dall’Autorità nell’ambito della riforma citata, contraddistinto dal reclamo all’operatore sul quale incide la regolazione della qualità commerciale, dalle “*procedure di conciliazione...*” (comma 24, lettera b), dalle “*istanze*” di definizione delle controversie oggetto di valutazione (comma 12, lettera m), da almeno una sede in cui formalizzare un “*contraddittorio presso le Autorità*” (comma 24, lettera b: aspetto più calzante per quanto concerne le procedure di arbitrato, ma sicuramente applicabile anche alla fase decisoria) e dalle “*segnalazioni*”²⁸. Tale sistema, la cui attuazione è stata “rallentata” dalla necessità dei predetti regolamenti governativi previsti dalla legge e mai emanati, si è “sbloccato” in virtù del d.lgs. 130/15, per il quale spetta adesso all’Autorità regolamentare la conciliazione obbligatoria (TICO) e il successivo terzo livello di tutela (presente DCO).

4.4 Obiettivi dell’intervento - nell’ottica del sopra citato bilanciato recepimento delle osservazioni già pervenute dagli *stakeholders* (sintetizzate nel capitolo 3) e degli interessi complessivi di efficacia ed efficienza di sistema - sono:

- a) il rafforzamento delle tutele dei clienti finali dei settori regolati, connesso all’ampliamento del novero (mediante introduzione di un ulteriore livello, facoltativo) delle sedi specialistiche extra-giudiziali per la risoluzione della controversia del cliente finale insorta con l’operatore, sotto l’egida dell’Autorità;
- b) in un’ottica di certezza di sistema:
 - la vincolatività dell’esito della procedura decisoria (atto amministrativo);
 - l’interpretazione autentica della fattispecie oggetto di controversia, poiché decisa dal regolatore (nomofilachia);
 - l’adozione di una decisione della controversia sulla base dei poteri assegnati dalla normativa primaria (evitare il fenomeno della *regulation by litigation*);

²⁶ L’articolo 2, comma 12, lettera h), della legge 481/95, prevede che l’Autorità emani direttive concernenti la produzione e l’erogazione dei servizi dalla stessa regolati, da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi e fissi i livelli, generali o specifici, di qualità dei servizi.

²⁷ Vd. Punto 4.2, lettera a) del presente DCO.

²⁸ Con la deliberazione 383/2016/E/com, l’Autorità ha ritenuto opportuno, fra l’altro, potenziare anche lo strumento della segnalazione, ulteriore rispetto agli strumenti di risoluzione delle controversie individuali e connaturandolo della valenza propria di “segnalazione” di quanto appare critico, svincolandolo dal trattamento del singolo reclamo. La segnalazione (documentata) si configura come azione eventualmente e meramente propedeutica all’esercizio dei poteri inibitori e sanzionatori dell’Autorità.

- la creazione di stabili orientamenti per un più efficace trattamento dei reclami e risoluzione delle controversie aventi ad oggetto la stessa fattispecie;
- c) la costruzione di un sistema (terzo livello e riflessi sul secondo livello conciliativo) ispirato ai principi di efficienza, efficacia ed economicità e in particolare:
- impedire l'uso strumentale del terzo livello decisorio, attraverso un sistema di filtri all'accesso che prevenga la sottoposizione all'Autorità di controversie risolvibili già al secondo livello;
 - valorizzare ulteriormente la risoluzione della controversia al secondo livello del sistema di tutele (tentativo obbligatorio di conciliazione), per mezzo dell'incentivazione al rispetto dell'obbligo partecipativo alle procedure presso il Servizio Conciliazione dell'Autorità; nelle procedure di conciliazione paritetica, la partecipazione delle parti è insita nell'accordo frutto dell'autonomia contrattuale privata di associazioni e aziende;
 - assicurare un'efficiente ed efficace gestione del meccanismo decisorio, per un verso, valutando l'assetto preesistente degli strumenti di tutela già messi in campo e, per altro verso, progettando il terzo livello anche sulla base di un'analisi costi-benefici che, tenendo conto della regolazione in atto e della già avanzata implementazione dei primi due livelli di tutela nei settori energetici, non generi un aumento ingiustificato dei costi per la collettività;
 - realizzare un terzo livello di qualità, i cui effetti, sotto forma di decisione del caso singolo, possano "fare scuola" al secondo livello conciliativo per favorire la composizione della controversia tra le parti.

4.5 Il terzo livello si configura come un procedimento giustiziale, il cui esito è costituito da un provvedimento amministrativo, impugnabile presso il Tribunale amministrativo, competente per gli atti dell'Autorità (Milano); il processo fa propria l'esperienza ad oggi operativa per la decisione dei reclami degli operatori nei confronti dei gestori di rete ai sensi della deliberazione 188/2012/E/com, sviluppandosi verso una maggiore semplificazione procedurale. Tale semplificazione, che si realizza, fra l'altro, anche mediante modalità di accesso e svolgimento informatizzate, appare coerente con le tipologie di controversie (*small claims*) potenzialmente sottoponibili all'Autorità nel terzo livello. Il procedimento decisorio oggetto del presente DCO non è obbligatorio ai fini dell'azione giudiziale; la decisione è adottata dall'Autorità nell'ambito dei poteri assegnati dalla normativa primaria; l'accesso alla giustizia ordinaria non è pregiudicato.

- 4.6 È orientamento dell’Autorità che il terzo livello decisorio si applichi progressivamente per le controversie dei settori regolati non risolte in conciliazione, e che, alla luce dei predetti obiettivi dell’intervento e delle ragioni esposte di seguito, l’operatività di tale procedimento, in una fase sperimentale di prima attuazione, sia circoscritta a specifiche casistiche e ai settori energetici.
- 4.7 L’istituzione di un terzo livello decisorio, soprattutto per fattispecie di valore economico contenuto (molto frequenti per le controversie clienti finali/operatori), implica, in primo luogo, una valutazione di economicità (analisi costi-benefici). Nei settori energetici, infatti, l’Autorità ha già strutturato un sistema di tutele di primo e secondo livello, che opera anche in virtù del dettato normativo primario e la cui evoluzione si è tramutata in una riforma strutturale, differentemente da quanto accade nell’ambito di esperienze analoghe di altri settori regolati (nelle quali, per esempio, manca una regolazione di dettaglio del primo livello oppure il secondo livello è assorbito dal terzo e assume valenza unicamente decisoria). Ciò premesso, è opportuno allora ricordare che il Servizio Conciliazione e le altre attività connesse al sistema di tutele riformato sono ad accesso gratuito per i clienti che ne fruiscono; tuttavia vi è un onere indiretto per la generalità dei clienti finali, in quanto la copertura dei costi di funzionamento del sistema nel complesso è posta a carico dei Conti qualità, istituiti presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA), alimentati sia tramite le penalità che le imprese di distribuzione pagano nel caso in cui i livelli di qualità delle prestazioni erogate non siano conformi a quelli previsti dall’Autorità, sia tramite le componenti tariffarie UC6 per l’energia elettrica e RS per il gas.
- 4.8 In secondo luogo, nell’istituzione di un terzo livello decisorio, l’Autorità deve tener conto dei vincoli organizzativi e di struttura che si pongono a fronte della potenziale gestione di un numero elevato di procedure decisorie, anche alla luce dei volumi gestiti nell’ambito di esperienze similari di altri settori regolati.
- 4.9 In terzo luogo, la strutturazione del procedimento decisorio deve essere condotta alla luce della prima esperienza applicativa del nuovo sistema di tutele (operativo, con riferimento al secondo livello, dall’1 gennaio 2017), dalle cui evidenze si potranno trarre indizi importanti per la “pesatura” delle controversie che potrebbero interessare il terzo livello.
- 4.10 Ciò premesso, con riferimento alla strutturazione del terzo livello decisorio, l’Autorità intende prevedere l’applicazione, almeno in una prima fase, a fattispecie tipiche, filtri all’accesso, modalità informatizzate per l’attivazione e lo svolgimento della

procedura, meccanismi semplificati di istruttoria (anche mediante l'ausilio di AU che opera in avvalimento ai sensi del d.lgs. 93/11).

Attivazione terzo livello

4.11 L'Autorità, in una fase sperimentale di prima attuazione (fase 1), è orientata a prevedere che il terzo livello sia accessibile con riferimento alle procedure conciliative per le quali, da un lato, sussista un obbligo partecipativo dell'operatore e, dall'altro, l'esito negativo sia dipeso dalla sua mancata partecipazione o riguardi fattispecie particolari di tutela facenti capo al cliente finale; in particolare, l'Autorità intende prevedere:

- a) l'ammissibilità di controversie aventi ad oggetto materie regolate e archiviate presso il Servizio Conciliazione perché l'operatore non ha preso parte al tentativo, nonostante l'obbligo partecipativo, fatta salva la potestà sanzionatoria dell'Autorità in presenza di inottemperanza a un proprio provvedimento. Ciò anche al fine di dare maggiore effettività al predetto obbligo partecipativo, secondo un principio di responsabilizzazione delle parti nella risoluzione della controversia fra di esse insorta. Sarebbero inoltre compresi i casi in cui non abbia preso parte al tentativo obbligatorio di conciliazione il Fornitore di Ultima Istanza gas (FUI)²⁹, ferma restando la volontarietà dell'adesione al tentativo medesimo per quest'ultimo operatore (come previsto dalla deliberazione 383/2016/E/com), così da fornire al cliente finale, comunque, una sede in cui la sua istanza sia esaminata. L'ipotesi formulata potrebbe anche trovare applicazione per gli eventuali casi di mancata partecipazione dell'operatore alle procedure di conciliazione paritetica, circostanza che, tuttavia, appare davvero eccezionale, stante l'impegno contrattuale partecipativo assunto dall'operatore medesimo all'atto della sottoscrizione del protocollo con le associazioni dei consumatori, nonché alla luce delle peculiarità procedurali di tali conciliazioni;
- b) sarebbero inoltre ammesse le controversie, concluse con esito negativo nell'ambito di procedure di conciliazione in cui sussiste l'obbligo partecipativo dell'operatore, relative al cliente finale la cui fornitura risulti sospesa per fatture contestate tempestivamente con il reclamo di primo livello. Ciò a completamento delle misure già adottate dall'Autorità nel TICO per tali fattispecie, per le quali i termini di fissazione e svolgimento del primo incontro conciliativo dinanzi al Servizio Conciliazione, ai fini dell'esperimento del tentativo obbligatorio, sono

²⁹ Ai sensi dell'articolo 1, comma 1.1, del Testo integrato delle attività di vendita al dettaglio di gas naturale e gas diversi da gas naturale distribuiti a mezzo di reti urbane (TIVG), il FUI è il fornitore di ultima istanza individuato per garantire il servizio di cui al Titolo IV, Sezione 1, del TIVG medesimo.

- dimezzati rispetto a quelli ordinari³⁰ (e il rinvio dell'incontro non è consentito), fatti salvi, in ogni caso, i provvedimenti giudiziali urgenti e cautelari;
- c) l'istanza di definizione del cliente finale, con contestuale invio alla controparte, dovrebbe essere presentata entro 45 giorni solari (termine intermedio fra i 30 e i 60 giorni ipotizzati nel DCO 225/2016/E/com) dalla data di conclusione del tentativo obbligatorio di conciliazione (data del verbale di esito negativo);
- d) non sarebbe ammessa l'istanza di definizione:
- presentata dal cliente finale che non abbia preso parte al tentativo di conciliazione³¹ (procedura conciliativa archiviata);
 - qualora, per il medesimo oggetto e tra le stesse parti, sia stata già adita l'Autorità giudiziaria (qualora ciò dovesse emergere in corso di procedura, si determinerebbe l'improcedibilità dell'istanza).

Q1. Si condivide l'ipotesi di inammissibilità dell'istanza di definizione presentata dal cliente finale che, dopo aver attivato il tentativo di conciliazione, non vi abbia preso parte? Se no, motivare.

4.12 In una seconda fase (fase 2), anche alla luce delle prime esperienze di operatività della procedura decisoria e del complessivo sistema di tutele all'interno del quale si inserisce, si potrebbe ipotizzare, in esito altresì agli approfondimenti già avviati sul punto, di ammettere al terzo livello anche le procedure conciliative concluse con esito negativo (no accordo) e attivate sia dinanzi al Servizio Conciliazione che presso organismi che offrono procedure di conciliazione paritetica o altre procedure per l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione ai sensi del TICO, per ulteriori casistiche, per le quali tale esito negativo appaia maggiormente ricorrente (anche se legato alla complessità della fattispecie). Ciò fermo restando che da tale istituendo procedimento decisorio, come detto, sono escluse le controversie di stampo risarcitorio e quelle per la cui definizione l'Autorità non dispone di poteri *ex lege*. L'individuazione della casistica in argomento potrebbe essere effettuata dall'Autorità con riferimento a fattispecie interamente regolate, quali ad esempio l'allacciamento (fattispecie similari sono oggetto della deliberazione 188/2012/E/com); parallelamente o alternativamente si potrebbe valutare di introdurre un filtro di valore della controversia (che sarebbe indicato dall'istante nella domanda a norma del codice

³⁰ 15 giorni anziché 30 per lo svolgimento del primo incontro e 5 giorni anziché 10 fra la comunicazione della data del primo incontro alle parti e l'incontro stesso.

³¹ Anche la disciplina Agcom prevede che "La parte che, avendo presentato istanza di conciliazione, non ha partecipato alla relativa procedura non può chiedere la definizione della controversia..." (articolo 14, comma 1, ultimo capoverso, deliberazione 173/07/CONS).

di procedura civile) oppure un filtro rappresentato dal pagamento di un contributo spese della procedura da versare all'atto della presentazione della domanda da parte dell'istante (con eventuale rimborso da parte dell'operatore qualora la decisione dell'Autorità sia favorevole all'istante medesimo).

- 4.13 Sempre in tema di accesso al procedimento del terzo livello decisorio, si potrebbero altresì ipotizzare eventuali forme di valorizzazione dell'affiancamento/assistenza del cliente finale da parte delle associazioni dei consumatori, connesso all'accoglimento dell'istanza del cliente finale da parte dell'Autorità.

Q2. Quali potrebbero essere le forme di valorizzazione dell'assistenza al cliente finale? Motivare.

Iter procedimentale

- 4.14 In un'ottica di efficienza ed efficacia, l'Autorità intende prevedere modalità semplificate di istruttoria, a valle della verifica di ammissibilità dell'istanza. Le attività preparatorie, propedeutiche alla decisione, potrebbero essere effettuate da AU, che opera in avvalimento dell'Autorità ai sensi del d.lgs. 93/11, perché non implicanti alcuna decisione o, comunque, l'adozione di un atto a rilevanza esterna incidente sul procedimento. L'esame fattuale della controversia avverrebbe mediante un contraddittorio documentale informatizzato, sulla base di modelli predisposti dall'Autorità, dal contenuto sintetico e all'interno di una tempistica predefinita, ferma restando l'eventualità di procedere a integrazioni mediante specifiche richieste di informazioni su fatti o atti prodotti dalle parti, comprese richieste di informazioni ad altri soggetti interessati.
- 4.15 A valle della relazione istruttoria, su impulso del responsabile del procedimento, sarebbe inoltre possibile: assicurare la partecipazione al procedimento di altri soggetti interessati (distributore, altro venditore); disporre, sentite le parti, la riunione di più procedimenti pendenti aventi a oggetto controversie omogenee; disporre forme di audizione delle parti, ai sensi del d.p.r. 9 maggio 2001, n. 244. In tali circostanze, i termini del procedimento sarebbero prorogati.

Esiti del procedimento

- 4.16 Con riferimento all'esito del procedimento, sembra opportuno ribadire che la decisione dell'Autorità debba avere quale necessario e unico parametro la regolazione. Pertanto, l'Autorità, valutata la fondatezza dell'istanza, potrebbe, fra

l'altro, condannare l'operatore a effettuare rimborsi di somme risultate non dovute (esempio: storni) oppure imporre obblighi di *facere*.

4.17 La decisione dell'Autorità fisserebbe il termine entro il quale la parte sia tenuta ad adeguarsi. La mancata ottemperanza alla decisione entro il termine stabilito costituirebbe violazione sanzionabile ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95. La decisione, comunicata alle parti, sarebbe pubblicata nel sito web dell'Autorità, con effetti anche di tipo reputazionale.

4.18 Nell'ambito della decisione, sarebbero sempre fatti salvi i principi e i criteri generali dell'ordinamento, come quelli, fra gli altri, di proporzionalità e del concorso del fatto colposo del creditore di cui all'articolo 1227 del codice civile.

Inoltre, si potrebbe prevedere la possibilità di una pronuncia secondo equità, seppur in via del tutto residuale: l'Autorità, infatti, come qualsiasi altra amministrazione, nell'ottica del perseguimento del pubblico interesse, potrebbe ricondurre ad equità il rapporto oggetto della controversia mediante l'apprezzamento delle circostanze di fatto e riequilibrare così le posizioni delle parti.

Infine, con la definizione della controversia, potrebbero essere liquidate anche le spese documentate per l'espletamento della procedura, tenendo conto del comportamento delle parti nel procedimento (e anche in conciliazione); spese che, in caso di archiviazione dell'istanza, resterebbero a carico delle parti che le hanno sostenute.

Q3. Si condivide la possibilità che tra i parametri per l'adozione della decisione possa rientrare anche l'equità? Se no, motivare.

4.19 Sempre con riferimento all'esito del procedimento, l'Autorità è orientata a prevedere che, sotto una determinata soglia di valore, la decisione sia rimessa agli Uffici dell'Autorità (determinazione direttoriale); sopra la soglia, invece, spetterebbe al Collegio. Tale soglia si propone possa essere pari a 500,00 Euro, in linea con quanto già previsto per il settore delle telecomunicazioni. Al fine di determinare il valore della controversia, si potrebbe considerare il valore del *decisum*, e non quanto dichiarato all'atto dell'istanza (il rigetto integrale dell'istanza, invece, sarebbe sempre rimesso al Collegio). Nei casi di straordinaria rilevanza regolamentare, giuridica o tecnica, gli Uffici dell'Autorità potrebbero rimettere la decisione al Collegio.

4.20 Nel corso del procedimento, potrà essere necessario il coinvolgimento delle Direzioni di competenza per fornire pareri specifici sulle questioni tecniche eventualmente

involte nella trattazione della controversia. In tali casi il termine per la conclusione della procedura sarebbe prorogato.

- 4.21 Anche al fine di promuovere ulteriormente il ricorso a forme di composizione della controversia generate dalle parti, sarebbe sempre possibile per le parti raggiungere un accordo conciliativo in corso di procedura, che avrebbe efficacia di accordo transattivo ex articolo 1965 del codice civile.
- 4.22 L’Autorità è orientata a prevedere un termine per la conclusione del procedimento decisorio pari a 120 giorni solari, in linea con il termine di due mesi, prorogabile di ulteriori due mesi per esigenze istruttorie, previsto nella deliberazione 188/2012/E/com.

Entrata in vigore

- 4.23 L’orientamento dell’Autorità è di prevedere l’applicazione del terzo livello decisorio, a tendere, a tutti i settori regolati. Tuttavia, tenuto conto delle criticità operative esposte in precedenza e in linea con quanto previsto nel TICO (applicazione ai settori energetici dall’1 gennaio 2017 e *in progress* per gli altri settori regolati), l’Autorità intende prevedere un’applicazione graduale per settori anche per il terzo livello, ossia, in una prima fase, per i soli settori energetici (energia elettrica e gas). A valle di appositi documenti di consultazione e/o di eventuali incontri tecnici con i soggetti interessati, si potrebbero successivamente delineare gli aggiustamenti necessari per ricomprendervi le specificità degli altri settori regolati dall’Autorità.

Tenuto conto della predetta applicazione graduale per settori, l’Autorità intende prevedere l’operatività del terzo livello, per i soli settori energetici, dall’1 luglio 2017, al fine di valutarne l’operatività sulla base del consolidamento, in un arco temporale che appare congruo, del meccanismo obbligatorio di conciliazione (operativo, si ribadisce, per i settori energetici, dal prossimo 1 gennaio 2017). Tale valutazione potrà essere condotta, in un’ottica di sistema di tutele riformato, anche alla luce degli esiti del previsto monitoraggio sui reclami e le controversie, di cui alla deliberazione 413/2016/E/com.

- 4.24 Il regolamento del “terzo livello” sarà predisposto in un momento successivo eventualmente mediante una ulteriore consultazione, ferma restando l’impostazione generale dello strumento in esito alle osservazioni degli *stakeholders*.

Q4. Si condivide il disegno complessivo del terzo livello decisorio? Se no, motivare e formulare proposte, indicando espressamente le sezioni di riferimento (attivazione terzo livello, iter procedimentale, esiti del procedimento, entrata in vigore).