

Milano, 25 luglio 2017

Spett.

avv. **Simone Lucattini**

Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico

Direzione Advocacy Consumatori e Utenti

Unità Arbitrati e Decisioni Controversie

dott. **Roberto Malaman**

Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico

Direzione Advocacy Consumatori e Utenti

Piazza Cavour, 5

20121 Milano (MI)

consumatori.aeegsi@pec.energia.it

Prot. REISAR 41/2017

**Oggetto: Osservazioni di Italgas S.p.A. al documento di consultazione n. 447/2017/E/COM dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico**

Con riferimento al DCO in oggetto, avente come titolo la "*disciplina della procedura decisoria per la risoluzione 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*", si trasmettono in allegato le osservazioni di Italgas S.p.A.

Distinti saluti.



Nunzio Ferrulli

Responsabile Relazioni Istituzionali e Affari Regolatori



OSSERVAZIONI AL  
DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE  
n. 447/2017/E/com DEL 22 GIUGNO 2017

*"DISCIPLINA DELLA PROCEDURA DECISORIA PER LA RISOLUZIONE DELLE  
CONTROVERSIE TRA CLIENTI O UTENTI FINALI E OPERATORI O GESTORI  
NEI SETTORI REGOLATI DALL'AUTORITA' PER L'ENERGIA ELETTRICA IL GAS  
E IL SISTEMA IDRICO"*

Il presente documento illustra le osservazioni formulate da Italgas S.p.A. al DCO 447/2017/E/COM relativo alla *"disciplina della procedura decisoria per la risoluzione 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"* del 22 giugno 2017. Vengono di seguito esposte le considerazioni di carattere generale, mentre nel seguito forniamo le proposte puntuali di modifica agli articoli così come presentati da codesta Autorità nel documento posto in consultazione.

## **1. Considerazioni di carattere generale**

Il documento in esame espone gli orientamenti finali dell'Autorità a conclusione del processo avviato con la delibera 410/2014/E/com per la razionalizzazione del sistema di tutele dei clienti finali in materia di trattazione dei reclami e risoluzione extragiudiziale delle controversie nei confronti degli operatori dei settori regolati. L'Autorità ha maturato il proprio orientamento finale, in esito dei confronti avuti nell'ambito di differenti procedure di consultazione, riconoscendo al terzo livello di gestione delle controversie la funzione di strumento ultimo per la risoluzione delle controversie tra cliente finale ed operatore o gestore.

È da premettere che Italgas condivide l'opportunità di individuare strumenti idonei a garantire la soluzione di controversie in tempi rapidi e certi consentendo, contestualmente, un alleggerimento del carico complessivo gravante sulla giustizia ordinaria. È proprio in quest'ottica che si rileva la totale inefficacia dello strumento così come proposto dal DCO oggetto di consultazione, il quale non preclude il ricorso all'Autorità Giudiziaria, peraltro non escludendo, almeno in via potenziale, un eventuale allargamento del *"petitum"* rispetto a quanto discusso nelle precedenti fasi di reclamo. Ad oggi e al termine delle consultazioni avviate in materia, non si percepisce un sostanziale valore aggiunto nell'introduzione del terzo livello in un contesto in cui le controversie tra clienti finali e operatori sono già gestibili attraverso la conciliazione o attraverso il ricorso alla giustizia ordinaria; a fronte di tale scenario, l'implementazione del terzo livello comporta, come meglio spiegato nel seguito, il concreto rischio di tradursi in un mero strumento di abuso da parte dell'istante per attuare strategie dilatorie.

Il ruolo assunto dall'Autorità nello svolgimento delle funzioni previste dal terzo livello è quello di un vero e proprio organo giudicante che, una volta acquisiti gli atti, assume una decisione vincolante, ferma restando l'opzione di ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per l'impugnazione della relativa delibera adottata a conclusione del procedimento ovvero il ricorso successivo alla giustizia

ordinaria per un'ulteriore pronuncia sulla controversia. Pertanto, il ruolo ipotizzato per l'Autorità, come ribadito anche in passato, si estenderebbe ben oltre quello di mero regolatore e, comunque, al di là del ruolo conferito dalla delibera 188/2012/E/com alla stessa, riguardante le controversie tra operatori e gestori di infrastrutture. L'anomalia del ruolo conferito all'Autorità nel contesto del terzo livello è ravvisabile anche nei provvedimenti che la stessa può adottare; in tal senso si consideri che, come recita l'articolo 6, comma 4 della bozza di regolamento, la mancata ottemperanza al provvedimento, ovvero la mancata cooperazione nel corso del procedimento genererebbe l'automatismo della pubblicità *"su due quotidiani ad ampia diffusione nazionale"*, con conseguenti danni all'immagine ed alla reputazione del distributore. Inoltre, il susseguirsi di delibere decisorie porterebbe anche con sé il rischio di una variazione continua delle regole per effetto della cosiddetta *regulation by litigation*, instaurando così un clima di totale incertezza e sfiducia a danno sia degli operatori, sia dei clienti finali.

Inoltre, come già anticipato, l'istituzione di un terzo livello di gestione della controversia non preclusivo rispetto alla possibilità di adire l'Autorità Giudiziaria, comporterebbe un inevitabile allungamento dei tempi complessivi per la conclusione dell'iter relativo alla controversia stessa; sotto tale prospettiva, è evidente il rischio di comportamenti opportunistici che deriverebbero da un uso improprio dello strumento di terzo livello, atti non alla definizione della controversia avanti il Collegio, quanto strumentali all'ottenimento di una dilazione per il reperimento e la preparazione di atti, documenti e memorie da poter presentare in un successivo ricorso innanzi la Giustizia ordinaria. Come già segnalato nel corso delle precedenti consultazioni, si avverte quindi come più che opportuna la corretta delimitazione del perimetro di accesso al metodo alternativo di risoluzione delle controversie in questione, in modo tale da eliminare qualsiasi rischio di comportamenti opportunistici che graverebbero il sistema, quindi anche i clienti finali, di *extra-costi*. A tal proposito, si suggerisce l'introduzione di una "fase sperimentale di prima attuazione (fase 1)" così come prevista dal DCO 621/2016/E/com che consenta di testare soprattutto le controindicazioni sopra esposte dello strumento proposto. Fra di esse, in aggiunta, si sottolinea il rischio di sminuire l'efficacia concreta dello strumento di secondo livello, diminuendo così drasticamente il "tasso di successo" del Servizio di Conciliazione e, di contro, aumentando considerevolmente il ricorso all'Autorità. Al fine di calmierare la potenziale "cannibalizzazione" del *"success rate"* dei precedenti due livelli di controversia, si propone caldamente di considerare, oltre ai criteri minimi di cui al punto 4.11 a) e b) del DCO 621/2016/E/com:

- a) l'introduzione di un valore minimo delle controversie, ancorato a criteri oggettivi e non suscettibili di variazioni strumentali (es., valore della fattura per il servizio di fornitura gas),



- come condizione necessaria per il deferimento delle stesse al Collegio dell'Autorità (terzo livello), al fine di escludere quelle di scarsa rilevanza economica;
- b) l'introduzione di un contributo spese a carico dell'istante, da intendersi come *fee* di accesso necessaria alla disincentivazione di comportamenti opportunistici da parte del proponente il ricorso;
  - c) la previsione di una condanna, in capo all'istante, al pagamento delle spese per l'esercizio della procedura in caso di sua soccombenza, ovvero di non accoglimento del ricorso presentato all'Autorità;
  - d) l'esclusione della possibilità di ampliare, anche attraverso la produzione di documentazione aggiuntiva, rispetto ai precedenti livelli, il "*petitum*" a fattispecie non trattate nelle fasi anteriori.

Si ritiene che l'eventuale ampliamento dell'ambito di applicazione dello strumento del terzo livello non possa essere preso in considerazione se non al termine di un periodo di sperimentazione (ragionevolmente pari almeno a due anni) e nel contesto di un confronto con gli operatori attraverso un apposito documento per la consultazione.

A chiusura delle considerazioni generali sopra svolte, si ritiene infine di segnalare la necessità che l'attuazione dello strumento del terzo livello sia supportata dall'implementazione di una piattaforma *online*, o altro supporto analogo, che consenta una gestione agevole ed efficiente delle scadenze e dei flussi di comunicazione, anche nell'interesse del corretto esercizio del diritto di difesa.

Di seguito si presentano quindi le osservazioni e le proposte di modifica puntuali allo schema di articolato contenuto nel Documento per la Consultazione in oggetto, organizzate per singolo articolo.

## **2. Osservazioni puntuali allo schema di Regolamento**

### *2.1. Ambito di applicazione (Articolo 2)*

Nel disciplinare l'ambito di operatività del terzo livello decisorio, l'art. 2.1 della bozza di regolamento si limita a rinviare ad un secondo momento la puntuale definizione delle categorie di controversia in relazione alle quali sarà possibile ricorrere a tale strumento, limitandosi, con nota a margine, a richiamare la previsione del DCO 621/2016/E/com che conteneva al proprio interno un'elencazione di controversie suscettibili di essere esaminate in sede di terzo livello e precisando, tuttavia, che tale ambito applicativo sarà definito secondo logiche di selettività e con graduale estensione. A

questo proposito, si rileva come particolarmente critico il fatto che nel presente documento di istituzione del terzo livello non vengano definite puntualmente le controversie risolvibili innanzi l'Autorità; ciò rende difficile, per gli operatori coinvolti nella presente consultazione, formulare osservazioni ponderate in relazione al possibile impatto dello strumento in esame sul sistema. Ciò considerato, si deve segnalare che l'elenco delle fattispecie deferibili al terzo livello, così come proposto dal DCO 621/2016/E/com, appare in linea di massima condivisibile, pur con i necessari correttivi nella prospettiva di un'introduzione graduale e selettiva.

L'adozione di un perimetro di applicazione selettivo e ben definito, consentirebbe inoltre di contenere i rischi di sovrapposizione, e abuso per finalità dilatorie, in precedenza evidenziati.

## *2.2. Procedura (Articolo 5)*

In riferimento alla procedura disciplinata dall'art. 5 della bozza di regolamento, si deve segnalare che il termine di 15 giorni liberi ai fini della presentazione di memorie, deduzioni e documentazione, appare non congruo per via della rilevanza quantitativa di dati che talvolta è necessario produrre per un efficace contraddittorio; si suggerisce, pertanto, una sua ragionevole estensione ad almeno 20 giorni. Per le stesse motivazioni, anche il termine di 5 giorni per la presentazione di integrazioni e repliche è da intendersi troppo stringente, e se ne chiede perciò una sua estensione almeno pari a 10 giorni. Si ribadisce, inoltre, l'opportunità che i termini in esame siano quantificati sulla base di giorni lavorativi.

Si deve inoltre ribadire che la possibilità di presentare nuova documentazione debba essere limitata all'oggetto del reclamo di secondo livello e non tale da perimetrare nuovamente i fatti oggetto di causa rispetto a quanto avvenuto nel contesto del precedente tentativo di conciliazione, in quanto ciò comporterebbe il rischio di un abusivo ampliamento del "*petitum*" che, al contrario, dovrebbe rimanere immutato nel corso dei diversi livelli di gestione della controversia.

In ultimo, in parallelo alla facoltà esercitabile dal responsabile del procedimento di convocare d'ufficio le parti interessate, si rileva anche la necessità, da parte degli operatori, di prevedere la facoltà di richiedere essi stessi un'audizione al responsabile del procedimento, ai fini di una più puntale ed efficace esposizione delle ragioni di parte, non traducibile facilmente con la produzione scritta.

## *2.3. Decisione dell'istanza (Articolo 6)*

In riferimento ai possibili esiti della procedura in esame, si deve preliminarmente ribadire una sostanziale asimmetria nelle finalità perseguite dalla procedura stessa: come già osservato



nell'ambito della precedente consultazione, anche la bozza di regolamento in esame contempla la possibilità di una condanna del solo operatore ad obblighi di *facere*, senza prevedere la medesima possibilità per il cliente finale. L'approccio adottato comporta una inammissibile 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 essere costretto a dover ricorrere alla giustizia ordinaria per conseguire una tutela effettiva.

Inoltre, pare altresì opportuno che nella definizione della presente disciplina sul terzo livello sia definito espressamente il termine temporale minimo entro cui l'operatore debba ottemperare in caso di accoglimento dell'istanza del cliente finale. Una simile indicazione, consentirebbe all'operatore di adeguarsi senza il rischio di incorrere in ulteriori sanzioni previste a seguito dell'inottemperanza alla delibera. Il termine per l'adempimento, peraltro, potrebbe essere valutato attraverso una fase finale di confronto tra il Regolatore e il gestore interessato dall'istanza, prima dell'approvazione del provvedimento conclusivo.

Si vuole poi rimarcare la totale arbitrarietà del comma 4 del presente articolo, limitatamente al passaggio in cui si fa riferimento alla pubblicazione su due quotidiani a diffusione nazionale dell'eventuale inottemperanza alla delibera o della mancata cooperazione durante il procedimento. Italgas, ritenendola fortemente illegittima oltre che abnormemente lesiva, ne chiede la sua integrale abrogazione. Illegittima poiché, da una parte, esorbitante rispetto ai poteri che sono propri dell'Autorità, e dall'altra, poiché ancorata ad una valutazione soggettiva ed arbitraria della condotta dell'operatore. È da ritenersi altresì abnormemente lesiva in quanto non garante del principio di proporzionalità; l'implementazione avverrebbe infatti *tout-court* per qualsiasi controversia, a prescindere dalla rilevanza della sanzione.

In conclusione, relativamente all'articolato proposto per il comma 5, si ritiene che la stessa prospettiva di compilazione di un *massimario* relativo alle decisioni adottate nel contesto delle procedure di risoluzione delle controversie in esame, non possa che enfatizzare il prospettato rischio di una *regulation by litigation*, con tutte le conseguenze già rappresentate in termini di incertezza del quadro regolatorio a danno sia degli operatori, sia dei clienti finali.

