

**DELIBERAZIONE 7 AGOSTO 2014
410/2014/E/COM**

**AVVIO DI PROCEDIMENTO 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 PER L'ENERGIA ELETTRICA IL GAS
E IL SISTEMA IDRICO**

Nella riunione del 7 agosto 2014

VISTI:

- la direttiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 (di seguito: direttiva 2009/72/CE);
- la direttiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 (di seguito: direttiva 2009/73/CE);
- la direttiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (di seguito: direttiva 2013/11/UE);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 e sue modifiche e integrazioni (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni con legge 14 maggio 2005, n. 80;
- il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (di seguito: Codice del consumo) e s.m.i.;
- la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008);
- la legge 23 luglio 2009, n. 99 (di seguito: legge 99/09);
- il decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28/10;
- il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93 (di seguito: d.lgs. 93/11);
- il decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21;
- il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102;
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244;
- l'Allegato A alla deliberazione dell'Autorità 18 novembre 2008, ARG/com 164/08 "Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di vendita di energia elettrica e di gas naturale (TIQV)" e s.m.i.;
- l'Allegato A alla deliberazione dell'Autorità 29 dicembre 2011, ARG/elt 198/11, recante "Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di distribuzione

e misura dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2012-2015 (TIQE)” e s.m.i.;

- la deliberazione dell’Autorità 22 marzo 2012, 99/2012/R/eel;
- la deliberazione dell’Autorità 19 aprile 2012, 153/2012/R/com e s.m.i.;
- la deliberazione dell’Autorità 18 maggio 2012, 188/2012/E/com e s.m.i.;
- la deliberazione dell’Autorità 21 giugno 2012, 260/2012/E/com e s.m.i. (di seguito: deliberazione 260/2012/E/com);
- la deliberazione dell’Autorità 26 luglio 2012, 323/2012/E/com (di seguito: deliberazione 323/2012/E/com);
- la deliberazione dell’Autorità 20 dicembre 2012, 548/2012/E/com e s.m.i.;
- la deliberazione 20 dicembre 2012, 549/2012/E/com (di seguito: deliberazione 549/2012/E/com);
- l’Allegato A alla deliberazione dell’Autorità 26 settembre 2013, 402/2013/R/com, recante “Testo integrato delle modalità applicative dei regimi di compensazione della spesa sostenuta dai clienti domestici disagiati per le forniture di energia elettrica e gas naturale” e s.m.i. (TIBEG);
- l’Allegato A, alla deliberazione dell’Autorità 12 dicembre 2013, 574/2013/R/gas, recante “Regolazione della qualità dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2014-2019 - Parte I del Testo Unico della regolazione della qualità e delle tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2014-2019” e s.m.i. (RQDG);
- la deliberazione 27 febbraio 2014, 73/2014/E/idr;
- la deliberazione dell’Autorità 27 marzo 2014, 124/2014/A;
- la deliberazione dell’Autorità 19 giugno 2014, 286/2014/R/com (di seguito: deliberazione 286/2014/R/com);
- il documento per la consultazione 31 luglio 2014, 377/2014/E/com, recante “Misure per ampliare l’accesso e ottimizzare i flussi del servizio conciliazione clienti energia e orientamenti per efficientare i meccanismi di risoluzione stragiudiziale delle controversie” (di seguito: documento per la consultazione 377/2014/E/com).

CONSIDERATO CHE:

- l’articolo 2, comma 12, lettera h), della legge 481/95 prevede che l’Autorità “emana le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, sentiti i soggetti esercenti il servizio e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori, eventualmente differenziandoli per settore e tipo di prestazione [...]”;
- l’articolo 2, comma 12, lettera l), della legge 481/95 dispone che l’Autorità “pubblicizza e diffonde la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al

fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti intermedi o finali”;

- l'articolo 2, comma 12, lettera m), della legge 481/95 dispone 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 [...]”;
- l'articolo 2, comma 24, lettera b), della legge 481/95 dispone che, con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, delle legge 400/88, siano definiti i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso l'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 580/93; e che ad oggi i regolamenti in argomento non sono stati emanati;
- la legge 99/09 prevede, all'articolo 27, comma 2, che l'Autorità si avvalga dell'Acquirente Unico S.p.A. (di seguito: Acquirente Unico) per il rafforzamento dell'attività di tutela dei consumatori di energia, anche con riferimento alle funzioni di cui all'articolo 2, comma 12, lettere l) ed m), della legge 481/95;
- le direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio prevedono che gli Stati Membri garantiscano la predisposizione di un meccanismo indipendente al fine di assicurare un trattamento efficiente dei reclami e della risoluzione extragiudiziale delle controversie dei clienti finali relative ai servizi di energia elettrica e di gas naturale;
- il d.lgs. 93/11 ha recepito nell'ordinamento italiano le direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE, prevedendo, tra l'altro:
 - a. all'articolo 7, comma 6, che l'Autorità, anche avvalendosi dell'Acquirente Unico, ai sensi dell'articolo 27, comma 2, della legge 99/09, provvede affinché siano istituiti sportelli unici al fine di mettere a disposizione dei clienti tutte le informazioni necessarie concernenti i loro diritti, la normativa in vigore e le modalità di risoluzione delle controversie di cui dispongono;
 - b. 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 e vigila affinché siano applicati i principi in materia di tutela dei consumatori di cui all'Allegato I delle Direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE;
- l'Autorità ha dato attuazione alle disposizioni di cui al precedente alinea:
 - con deliberazione 260/2012/E/com, per quanto riguarda il trattamento efficace delle procedure di conciliazione dei clienti finali nei confronti dei venditori e dei

- distributori di gas naturale ed energia elettrica, mediante l'istituzione del Servizio Conciliazione Clienti Energia (di seguito: Servizio Conciliazione);
- con deliberazione 323/2012/E/com, per quanto riguarda il punto unico di contatto e il trattamento efficace dei reclami di seconda istanza, compresi i reclami dei *prosumer*, nei settori elettrico e gas mediante l'innovazione delle funzioni e dei compiti dello Sportello per il consumatore di energia (di seguito: Sportello);
 - la direttiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (direttiva sull'ADR - *Alternative Dispute Resolution* - per i consumatori), ha fissato gli specifici requisiti richiesti per gli organismi di risoluzione alternativa delle controversie al fine di garantire che i consumatori possano presentare reclamo nei confronti di professionisti dinanzi a organismi ADR che offrono procedure indipendenti, imparziali, trasparenti, efficaci, rapide ed eque; e che il recepimento della direttiva per gli Stati membri è previsto entro luglio 2015;
 - la fase di reclamo del cliente finale all'esercente è regolata dalle disposizioni dell'Autorità in tema di qualità commerciale dei servizi di vendita e distribuzione dell'energia elettrica e del gas, rispetto a cui il reclamo allo Sportello o la richiesta al Servizio Conciliazione rappresentano rimedi di seconda istanza, attivabili dal cliente a fronte di una mancata o insoddisfacente risposta da parte dell'esercente e tra loro alternativi, in un'ottica di efficienza ed efficacia;
 - ad oggi, l'accesso ai rimedi di seconda istanza predisposti dall'Autorità, non comporta alcun costo diretto per i clienti che vi si rivolgono; vi è tuttavia un onere indiretto, in quanto la copertura dei costi dello Sportello e del Servizio Conciliazioni è assicurata dai conti qualità, alimentati sia tramite le penalità che gli esercenti pagano a fronte di livelli di qualità raggiunti non conformi a quelli previsti dall'Autorità, sia tramite le componenti tariffarie UC6 per l'energia elettrica ed RS per il gas; e che ciò implica la necessità di perseguire, insieme all'efficacia, l'obiettivo dell'economicità.
 - con deliberazione 286/2014/R/com, a fronte di alcune criticità rilevate, l'Autorità ha introdotto misure volte ad accrescere l'efficacia delle attività relative al trattamento dei reclami da parte dello Sportello, con riguardo alle modalità di presentazione del reclamo, alla qualità ed esaustività delle risposte degli esercenti e all'*accountability* dello Sportello, modificando il Regolamento dello Sportello medesimo con decorrenza 1° gennaio 2015;
 - con il documento per la consultazione 377/2014/E/com l'Autorità ha formulato alcuni orientamenti per il rafforzamento e ampliamento delle potenzialità del Servizio Conciliazione e per l'introduzione di meccanismi di decisione della controversia in un grado successivo alla conciliazione, per mezzo dell'utilizzo di strumenti già predisposti dall'Autorità; nonché per ottimizzare i flussi informativi del Servizio Conciliazione.

CONSIDERATO CHE:

- l'Autorità, mediante specifici progetti finanziati con le risorse rivenienti dal pagamento delle sanzioni irrogate dall'Autorità (fondo sanzioni), come previsto dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), sostiene, tra l'altro:
 - le conciliazioni c.d. paritetiche, previste da appositi protocolli di intesa stipulati tra associazioni di consumatori e imprese di vendita, attraverso la formazione del personale delle associazioni dei consumatori impegnato nelle conciliazioni ed il riconoscimento di un contributo alle associazioni medesime in caso di esito positivo della procedura;
 - la qualificazione degli sportelli territoriali delle associazioni dei consumatori;
 - la formazione delle medesime associazioni sui temi relativi all'energia;
- con deliberazione 549/2012/E/com è stato approvato lo schema di Protocollo di intesa tra l'Autorità e le associazioni di categoria PMI, che persegue gli obiettivi di migliorare l'informazione nella disponibilità delle piccole imprese e di promuovere attività orientate a rafforzarne la capacitazione e l'accesso alle procedure disponibili per la soluzione delle controversie in materia di erogazione del servizio.

CONSIDERATO CHE:

- le modalità di tutela e assistenza dei clienti finali in relazione ai reclami e alle controversie individuali, sia quelle regolate dall'Autorità, sia quelle sviluppate dalle associazioni dei clienti finali, in particolare quelle sostenute con le risorse rivenienti dai fondi sanzioni, hanno tutte ormai superato la fase di prima sperimentazione e, conseguentemente, si pone la necessità di analizzarle nel loro complesso, sia con riferimento alle reciproche interazioni, sia ai risultati finali;
- ciascuna delle fasi/livelli di trattazione dei reclami e delle controversie individuali presenta criticità, legate, tra l'altro, ai seguenti aspetti:
 - le modalità di presentazione del reclamo da parte dei clienti e la presenza di tutte le informazioni utili ad un'efficace gestione, sia da parte dell'esercente, sia da parte dello Sportello o del Servizio Conciliazione;
 - l'adeguatezza delle risposte fornite dagli esercenti in relazione ai requisiti di motivazione previsti dalla regolazione della qualità commerciale e all'effettività delle azioni correttive adottate;
 - la consapevolezza, da parte dei clienti finali, della diversa portata e dei diversi risultati ottenibili tramite gli strumenti a disposizione per risolvere il proprio problema, una volta esperita senza successo la fase di reclamo all'esercente;
 - la numerosità e la complessità delle interazioni fra strumenti e la necessità di non duplicarne i costi;
 - la misurazione dell'efficienza dei risultati raggiunti, rispetto al livello dei costi sostenuti;

- l'individuazione delle risorse economiche necessarie al funzionamento del sistema di tutele in una prospettiva pluriennale.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- il contenzioso irrisolto tra clienti finali e fornitori rappresenta un ostacolo allo sviluppo del mercato libero dell'energia ed un costo che si riverbera sull'intero sistema;
- i reclami dei clienti finali rappresentano, nella loro dimensione collettiva, un importante indicatore della corretta applicazione della regolazione e del suo buon funzionamento.

RITENUTO:

- necessario avviare un procedimento al fine di:
 - a) pervenire, tramite un percorso graduale, alla razionalizzazione, nel suo complesso, dell'attuale sistema di gestione dei reclami e delle controversie tra clienti finali ed esercenti con lo scopo di aumentarne ulteriormente l'efficacia; riducendo, al contempo, a beneficio di tutti i soggetti, i costi generati dal contenzioso;
 - b) consentire ai clienti finali una miglior consapevolezza per la scelta dello strumento di risoluzione individuale più adatto alla natura della controversia e all'interesse da tutelare; mantenendo, nel contempo, il monitoraggio dei reclami quali indicatori del buon funzionamento e della corretta applicazione della regolazione;
 - c) pervenire ad una più rapida e meno onerosa gestione dei reclami sia tramite una più puntuale assistenza ai clienti finali, sia tramite aggiornamenti della regolazione della qualità commerciale dei servizi di vendita, misura e distribuzione del gas e dell'energia elettrica, volti a:
 - i. introdurre modalità di presentazione standardizzate dei reclami;
 - ii. ridurre il numero di reclami che necessitano di un secondo livello di gestione, agevolando ed incentivando la risoluzione della controversia già nella prima fase con l'operatore;
 - d) valutare l'estensione degli strumenti di risoluzione delle controversie ai nuovi settori affidati alla regolazione dell'Autorità, in particolare al settore idrico, o lo sviluppo di strumenti e procedure *ad hoc*;
- opportuno prevedere che, nell'ambito del procedimento, si possano collocare diversi esiti conoscitivi, consultivi intermedi, a supporto delle attività istruttorie di eventuali provvedimenti dell'Autorità in materia e che detti esiti trovino massima diffusione presso i soggetti interessati;
- necessario acquisire elementi ed esigenze di intervento da parte di tutti i soggetti interessati, anche propedeutici alla predisposizione di documenti di consultazione intermedi, convocando apposite audizioni;

- opportuno approvare e diffondere, a supporto del confronto con i soggetti interessati, il documento allegato 1 al presente provvedimento, contenente Linee Guida del processo di razionalizzazione, che esplora, a partire dal contesto attuale, possibili scenari di riforma

DELIBERA

1. di avviare un procedimento 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, al fine di:
 - a) pervenire, tramite un percorso graduale, ad una migliore e più efficiente gestione delle controversie, riducendo, al contempo, a beneficio di tutti i soggetti coinvolti, i costi generati dal contenzioso;
 - b) migliorare la consapevolezza dei clienti finali di fronte alla scelta dello strumento di risoluzione individuale più adatto alla natura della controversia e all'interesse da tutelare, mantenendo, nel contempo, il monitoraggio dei reclami quali indicatori del buon funzionamento e della corretta applicazione della regolazione;
 - c) pervenire ad una più rapida e meno onerosa gestione dei reclami sia tramite una più puntuale assistenza ai clienti finali, sia tramite aggiornamenti della regolazione della qualità commerciale dei servizi di vendita, misura e distribuzione del gas e dell'energia elettrica, volti a:
 - i. introdurre modalità di presentazione standardizzate;
 - ii. ridurre del numero di reclami che necessitano di un secondo livello di gestione, agevolando ed incentivando la risoluzione della controversia già nella prima fase di reclamo nei confronti dell'esercente;
 - d) valutare l'estensione degli strumenti di risoluzione delle controversie ai nuovi settori affidati alla regolazione dell'Autorità, o lo sviluppo di strumenti e procedure ad hoc;
2. di stabilire che, nell'ambito del procedimento, qualora ritenuto opportuno, possano essere:
 - a) acquisiti dai soggetti interessati, rappresentativi dei clienti finali e degli esercenti, elementi a supporto, ulteriori rispetto a quelli già attualmente disponibili presso l'Autorità, volti a comprendere maggiormente le esigenze di intervento da parte dei diversi soggetti interessati;
 - b) pubblicati documenti di ricognizione e di consultazione, anche al fine di rendere noti a tutti i soggetti interessati gli elementi acquisiti e gli orientamenti dell'Autorità;
 - c) segnalati al Parlamento e al Governo gli eventuali adeguamenti normativi ritenuti necessari;

3. di convocare, nell'ambito del procedimento di cui al punto 1. audizioni di clienti e delle relative Associazioni rappresentative, di venditori e delle relative Associazioni di categoria e di altri soggetti interessati;
4. di approvare, a supporto di una efficace discussione, le linee guida per un confronto con i soggetti interessati declinate nell'Allegato A al presente provvedimento, di cui forma parte integrante e sostanziale;
5. di attribuire la responsabilità dell'istruttoria di cui al punto 1, al Direttore della Direzione Consumatori, Conciliazioni e Arbitrati e ai Direttori della Direzione Mercati e della Direzione Infrastrutture, Unbundling e Certificazione, con specifico riferimento agli aspetti relativi alla qualità commerciale dei servizi di vendita, misura e distribuzione dell'energia elettrica e del gas;
6. di prevedere che il procedimento di cui al precedente punto 1 sia concluso entro il 31 dicembre 2016, fatti salvi eventuali esiti procedurali intermedi anche conseguenti al recepimento della direttiva 2013/11/UE;
7. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.autorita.energia.it.

7 agosto 2014

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni