



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

MIRIAM GIORGIO

Strumenti di enforcement e
better regulation.
I reclami alle Autorità indipendenti

Working Paper

P 2/2016

Settembre 2016

I Paper dell'Osservatorio

P 2/2016 ISSN 2280-8698

© 2016, Osservatorio AIR, Roma

INDICE

Premessa	5
a. Obiettivi dello studio	5
b. Breve descrizione dei reclami	6
c. Le Autorità esaminate: metodologia dell'indagine	9
1. Le Autorità esaminate, le procedure di gestione dei reclami, i dati raccolti	10
1.1. Autorità Garante per l'Energia elettrica, il Gas e il Sistema idrico	10
1.2. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa	18
1.3. Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione	21
1.4. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni	27
2. Il reclamo come strumento di controllo della buona qualità delle regole	31
2.1. Il contraddittorio nella procedura di reclamo	31
2.2. L'integrazione tra partecipazione e qualità della regolazione: l'AIR, le consultazioni pubbliche e gli strumenti di <i>fire alarm</i>	34
3. Conclusioni	38
3.1. Le conseguenze dei reclami sulla qualità delle regole: il reclamo in funzione della better regulation?	38

Creative commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported

Paper presented at the Osservatorio AIR Workshop on Transparent rulemaking and Enforcement, Rome, 24 June 2015.

How to cite: Miriam Giorgio, *Strumenti di enforcement e better regulation. I reclami alle Autorità indipendenti*, «I paper dell'Osservatorio», Osservatorio AIR, www.osservatorioair.it, Settembre 2016, P 2/2016. ISSN 2280-8698.

Premessa

a. Obiettivi dello studio

Questo studio indaga sulla possibilità di un rapporto funzionale tra il reclamo come strumento di *enforcement* e la buona qualità della regolazione nelle autorità indipendenti (di qui in poi: AI). Si propone, quindi, una riflessione sui rapporti tra i reclami, da un lato, l’AIR e le consultazioni pubbliche, dall’altro lato.

È il caso di ricordare che gli strumenti di *enforcement* sono oggetto di un crescente interesse da parte degli organismi internazionali¹, mentre operano nell’ordinamento nazionale quali mezzi di controllo delle autorità amministrative. Nel contesto internazionale, l’attenzione per il tema dell’*enforcement* si è manifestata presso quelle organizzazioni, come appunto l’OCSE, che si impegnano per la buona qualità delle regole, adottando raccomandazioni destinate agli Stati membri. Nell’ordinamento italiano, invece, non si presta al momento un’attenzione sistematica all’*enforcement* e alle possibili implicazioni del funzionamento di questi strumenti sulla produzione di regole per la disciplina dei mercati.

Questo studio si propone di indagare su un possibile collegamento tra gli strumenti di *enforcement* – con particolare riferimento al reclamo – e la produzione di buone regole, in modo da assicurare l’effettività degli strumenti di *better regulation*.

Per raccogliere informazioni sulla gestione dei reclami e di altre attività di segnalazione sono stati consultati i responsabili degli uffici di analisi dei mercati delle AI. Allo stesso tempo sono state esaminate le norme rilevanti in materia.

In definitiva, la ricerca, svolgendosi su un terreno pressoché inesplorato, è finalizzata a verificare se il reclamo possa costituire uno strumento per testare, confermare o dubitare della buona qualità della regolazione nei mercati di riferimento, è pressoché inedita, sebbene il reclamo costituisca già parte di un processo – più o meno consapevole – di *better regulation* in talune autorità. Il che è vero anche in relazione ad autorità che non esercitano potestà regolatorie, ma che sono coinvolte, attraverso le istanze degli *stakeholders* o degli utenti, nel processo di verifica della corretta applicazione delle regole o della buona qualità delle stesse.

In questo quadro, emerge subito l’importanza degli aspetti organizzativi rispetto alla politica di gestione dei reclami presso ciascuna autorità: sarebbe auspicabile che le unità che istruiscono i

¹ L’OCSE ha avviato nel 2013 una consultazione pubblica dal tema “*Best practice principles for improving regulatory enforcement and inspections*” per la arrivare a enucleare i principi relativi all’attività di *enforcement* delle regole che sono stati presentati nel 2014 con una raccomandazione. OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing.

procedimenti relativi ai reclami si raccordassero con gli uffici legislativi o comunque con gli organi che si occupano di produzione delle regole con la finalità di fornire gli elementi necessari ad orientare i successivi interventi regolatori.

Un altro problema interessante è quello dei nessi tra l'AIR e i reclami: la buona riuscita dell'AIR, in ipotesi, dovrebbe ridurre tendenzialmente il numero di reclami alle Autorità di regolazione: infatti, dai dati raccolti emerge che i reclami solitamente sono motivati proprio con la contestazione delle norme di regolazione o della loro cattiva applicazione. Ma l'obiettivo dell'AIR (alla pari degli altri strumenti di *better regulation*) è proprio quello di consentire l'adozione e l'applicazione di regole migliori adottate in esito a un contraddittorio con i destinatari diretti e indiretti delle stesse: il corretto svolgimento dell'AIR dovrebbe condurre, quindi, ad una migliore qualità della regolazione consentendo di elaborare regole chiare e facilmente intellegibili, ma soprattutto più facilmente applicabili.

Tuttavia, la corretta applicazione di una regola, nonostante la prospettiva sopra descritta, non sempre basta a garantirne l'effettività e ad assicurare, di conseguenza, l'erogazione di un buon servizio. Tale risultato, infatti, dipende prima di tutto dalla capacità di *compliance* dell'operatore e, in subordine, dalla capacità delle AI di vigilare sulla corretta applicazione e attuazione delle regole. L'intento di questa ricerca è dunque quello di verificare se, e in quale misura, una corretta politica di gestione dei reclami possa contribuire alla correzione *ex post* non solo delle condotte degli *stakeholders*, ma anche del sistema di incentivi regolatori che ne orientano la condotta.

L'*enforcement* e i suoi strumenti consentono di controllare proprio questo aspetto, garantendo l'effettività della regolazione². In particolare, il reclamo fornisce informazioni sulla corretta ed effettiva applicazione delle regole, e può, pertanto, essere utilizzato per orientare i successivi interventi regolatori.

b. Breve descrizione dei reclami

La finalità del reclamo è simile a quella dei mezzi di impugnazione ordinari, anche se rappresenta uno strumento alternativo rispetto ad essi. Infatti, i provvedimenti possono costituire oggetto di reclamo ancorché non siano suscettibili di impugnazione, come anche i comportamenti o le omissioni non direttamente sindacabili innanzi al giudice.

Il reclamo consente di contestare un comportamento o un provvedimento della amministrazione senza sottostare alle prescrizioni del rito processuale. Inoltre, la proposizione del reclamo è svincolata

2 Cfr. F. Cacciatore, *L'enforcement delle regole*, in *RA 2014 - Cap. 5 L'enforcement*, p. 1 e passim.

dal presupposto di una lesione concreta e attuale in capo al reclamante: infatti, può essere proposto anche prima che un atto o un comportamento della PA determinino un documento reale e una lesione concreta delle posizioni giuridiche soggettive. Dunque, in linea di principio e salve disposizioni regolamentari diversamente orientate, è possibile proporre un reclamo anche oltre il termine previsto per le impugnazioni giudiziali dinanzi al giudice amministrativo, oppure prima che un atto di carattere generale sia integrato da un atto lesivo conseguente (es: la definizione dei piani tariffari che può essere oggetto di reclamo anche prima che l'operatore ponga in essere condotte di recepimento e fissi le tariffe). Inoltre, è possibile reclamare avverso un provvedimento che esponga un cittadino ad un pericolo. In definitiva, l'interesse a ricorrere in giudizio si caratterizza diversamente dall'interesse del reclamante a contestare un provvedimento o un comportamento alla stessa autorità che lo ha adottato. Questa differenza consente di attribuire ai reclami un raggio di azione più ampio che serve a colmare alcuni deficit fisiologici di tutela giurisdizionale dovuti alla mancata sussistenza dei presupposti per avvalersi dei mezzi di impugnazione ordinari, dalla carenza di interesse a ricorrere alla decadenza dei termini per l'impugnativa.

Ne consegue che il reclamo ha finalità in parte differenti da quelle degli strumenti di impugnazione pur restando uno strumento di contestazione proposto all'autorità amministrativa: esso si caratterizza per essere una contestazione presentata per iscritto, con cui si rivendica un diritto, si lamenta un'ingiustizia, un torto subito, un'irregolarità in un servizio o una regola male applicata o non buona. È in questo senso che il reclamo ha anche una funzione preventiva della inefficienza a differenza dei rimedi giurisdizionali che intervengono, perlopiù, quando il pregiudizio si è già consumato.

Il reclamo, però, ha anche un'altra attitudine, quello di essere strumento di misurazione o di valutazione dell'azione amministrativa, oltre che di orientamento delle scelte del decisore politico.

In relazione all'agire della pubblica amministrazione, esso – come del resto tutte le informazioni derivanti dall'ascolto dei cittadini – serve al riscontro e alla misurazione della *performance*: in un certo senso, la funzione tipica del reclamo è quella di consentire la valutazione dell'*agere publico* attraverso la percezione e la soddisfazione dei cittadini³.

Il reclamo ha così una utilità bivalente: quella di consentire la partecipazione indiretta dei cittadini all'attività di regolazione o di controllo dell'operato dell'AI; quella di difendere il diritto alla prestazione quando questa non venga erogata correttamente o quando siano stati disattesi gli standard di qualità che l' esercente ha stabilito nella Carta dei servizi.

Si tratta, allora, di porre in relazione il reclamo, come strumento di misurazione o valutazione

³ Si veda OECD, 2001, *Citizens as partners. Information, Consultation and Public participation in Policy-making*, OECD Publishing.

dell'azione amministrativa, con i contenuti di questa stessa azione e, più in generale, con le competenze dell'AI.

Nel caso delle AI vengono in rilievo poteri o competenze di tipo regolatorio, così come poteri o competenze di tipo sanzionatorio. Di conseguenza, i reclami conoscono diverse applicazioni a seconda dell'ambito di riferimento: l'obiettivo resta quello di eliminare le cause che hanno originato la contestazione, giungendo ad un punto di equilibrio nei rapporti tra AI, *stakeholders* e reclamanti.

Il reclamo alle AI è quasi sempre del tipo *quasi giurisdizionale* con la funzione di rimediare agli effetti della non corretta applicazione della disciplina che regola i servizi o l'attività degli *stakeholders* del settore di riferimento. I rimedi che ne discendono sono solitamente a) esercizio di potere sanzionatori; b) riesercizio di poteri di regolazione o input alle modifiche delle discipline di regolazione dei mercati; c) risoluzione delle controversie tra *stakeholders* e utenti.

In altri termini, il reclamo è uno strumento che innesca rimedi preventivi o correttivi che consentono di anticipare aspetti critici della regolazione e ne determinano la cosiddetta *social accountability*.

Non sempre il reclamo viene regolato in modo univoco negli ordinamenti delle AI. Ciò nonostante in molti casi la disciplina è simile e prevede una procedura istruttoria e una decisione finale. Quest'ultima può consistere anche nella declaratoria di non fondatezza della richiesta (è il caso della COVIP dove si parla di esposti). Talvolta, come ad esempio nel caso della CONSOB, la segnalazione non comporta l'avvio automatico della procedura istruttoria: ciò avviene solo nel caso in cui vi sia una valutazione circostanziata di fondatezza da parte dell'autorità.

I reclamanti sono altresì i destinatari delle regole: in questo senso, anche loro partecipano al processo di regolazione, sebbene indirettamente, in quanto dalla proposizione del reclamo possono discendere interventi correttivi sulla regolazione. Si tratta di un fenomeno analogo a quello delle consultazioni pubbliche nell'AIR e nella VIR. Il cosiddetto ciclo della regolazione è fortemente orientato dall'esito delle consultazioni che costituiscono prova della soddisfazione dei destinatari in relazione alla qualità, alla chiarezza e all'efficacia delle regole: alla pari delle consultazioni pubbliche, i reclami possono servire a definire i contenuti delle regole attraverso la partecipazione dei soggetti interessati dalla regolazione. Del resto, la partecipazione è un importante strumento di *benchmarking learning*: ciò è necessario a pianificare le scelte di regolazione oltre che a valutare quelle già effettuate.

A titolo esemplificativo, è possibile richiamare il modello adottato dall'AEEGSI secondo la disciplina prevista dall'art. 2, comma 12, m) della Legge n. 481/1995: 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 di cui al comma 37”. L’autorità può procedere ad una modifica unilaterale delle modalità di esercizio del servizio o alla revisione del regolamento di servizio. Potere di controllo, quindi, come corollario del potere di regolazione delle AI: “la connotazione quasi-giurisdizionale afferisce al tipo di poteri attribuiti e indica il potere di risolvere controversie fuori dalle sedi giurisdizionali; non vi è sovrapposizione automatica dei poteri che seguono la presentazione del reclamo alle attività amministrative di secondo grado. Questo è vero in ragione della particolarità del procedimento cosiddetto semi-contenzioso che consiste nel riesame di una precedente attività di tipo pubblicistico, laddove l’autorità non è parte del rapporto contestato”⁴.

c. Le Autorità esaminate: metodologia dell’indagine

Come anticipato, si è proceduto coinvolgendo direttamente i responsabili degli uffici di analisi dei mercati di quattro Autorità indipendenti: AEEGSI, CONSOB, COVIP, AGCOM⁵.

Dalle risposte date ai questionari somministrati, è possibile trarre alcune prime conclusioni provvisorie sull’ uso dei reclami per migliorare la qualità delle regole.

In definitiva, esiste un ciclo che risponde a queste caratteristiche: l’AI adotta le regole; da quelle regole si producono rapporti tra diversi soggetti (per esempio, tra operatori e clienti); da quei rapporti, ancora, discendono una serie di reclami che possono consigliare la correzione delle regole. Quindi il reclamo non è solo in funzione della soluzione della controversia tra privati, ma può ridondare in una revisione delle regole stesse.

4 In tema di servizi pubblici e di efficienza degli stessi, si ricordi l’importanza delle carte dei servizi la cui adozione coinvolge i cittadini anche su iniziativa delle autorità di vigilanza o di regolazione che adottano provvedimenti finalizzati a stabilire i principi fondamentali di tali carte o il coinvolgimento dei cittadini. Cfr. C. Lacava, *L’attuazione della Carta dei servizi pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 9, 1996, 874; G. Vesperini-S.Battini, *La carta dei servizi pubblici*, Rimini, 1997. Più in generale, si veda G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001. Si rinvia altresì allo studio MIPA-ISTAT, A. Fioritto-S. Bracci-R. De Pasquale-T. Fantaucci, *La Gestione dei reclami. Studi di caso nei servizi pubblici e nelle amministrazioni locali*, Roma, 2003.

5 È stato sottoposto loro un questionario per acquisire informazioni concernenti la quantità di reclami proposti, gli ambiti di competenza in cui essi si concentrano, gli esiti degli stessi e il numero di pendenze, la normativa interna di riferimento (se esiste), i tempi di conclusione dei procedimenti e le conseguenze discendenti dai reclami. Per conseguenze dei reclami si intendono i possibili casi di intervento dell’Autorità sui regolamenti inerenti specifici settori o mercati, modificando, abrogando o introducendo talune disposizioni. In altri termini, si è indagato circa la presenza di casi che, attraverso la presentazione di un reclamo o di una segnalazione, hanno condotto l’Autorità ad un ripensamento delle regole adottate.

1. Le Autorità esaminate, le procedure di gestione dei reclami, i dati raccolti

In questo paragrafo sono illustrati, per ciascuna autorità, la disciplina sui reclami e i dati raccolti a seguito della somministrazione di un apposito questionario, con la finalità di conoscere lo stato dell'arte relativo alla gestione dei reclami. In particolare, sono state acquisite informazioni sul numero di reclami presentati negli ultimi anni, sulle materie interessate dalle contestazioni, sulle percentuali di reclami pendenti e di risoluzione degli stessi; infine, su eventuali casi di interventi regolatori conseguenza della presentazione di reclami.

1.1. Autorità Garante per l'Energia elettrica, il Gas e il Sistema idrico

1.1.a. La disciplina

La normativa di riferimento per l'AEEGSI è contenuta in buona parte nella legge istitutiva (Legge n. 14 novembre 1995, n. 481 Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità⁶).

Secondo l'art. 2, comma 12, lett. m) della Legge n. 481/1995, l'AEEGSI valuta i reclami per insufficiente erogazione del servizio pubblico. È significativa, ai fini di questo studio, la previsione secondo cui l'attività di valutazione di reclami, istanze e segnalazioni può sfociare in provvedimenti di condanna con cui "l'Autorità procede ad una modificazione unilaterale delle modalità di esercizio del servizio o nella revisione del regolamento di servizio". Ne discende che l'attività dell'Autorità che segue alla presentazione di un reclamo ha natura interdittiva e può richiedere altresì (o solamente) interventi di tipo regolatorio al fine di far cessare comportamenti lesivi nei confronti degli utenti.

Si tratta di procedimenti semi-contenziosi di natura sanzionatoria svolti dall'Autorità e che costituiscono espressione di potere di controllo quale corollario indispensabile dei poteri di regolazione⁷. Il provvedimento di modifica delle modalità di esercizio dei servizi o di revisione del regolamento di servizio incide direttamente sulle posizioni giuridiche soggettive degli esercenti il servizio e dei privati e costituisce un intervento di tipo correttivo impugnabile davanti al giudice amministrativo in quanto determinazione autonoma dell'Autorità⁸.

⁶ Si ricordano quindi le direttive europee 2009/73/CE (art. 3, pr. 13 e allegato 1) e 009/72/CE (art. 3, pr. 9 e allegato 1) relative rispettivamente al mercato dell'energia elettrica e a quello del gas. Infine, deve essere richiamato l'art. 44, comma 4, del D.lgs. del 1° giugno 2011, n. 93 attuativo della normativa europea.

⁷ Peraltro, il potere sanzionatorio di cui all'art. 2, comma 2, lett. m), legge n. 481/1995 della legge ha la stessa natura dell'analogo previsto dalla lettera g) con la differenza che nel primo la sanzione è irrogata sulla base di un procedimento ad istanza di parte, mentre nella seconda è accertata d'ufficio.

⁸ Sulle caratteristiche di tale competenza, la disciplina di origine europea ha visto talune modifiche

La struttura del procedimento delineata dal Regolamento richiama quella del procedimento in materia *antitrust*, con un ampio coinvolgimento del Collegio nella fase istruttoria. Il Collegio è coinvolto, in particolare, nella decisione di avvio o di archiviazione, nell'esercizio dei poteri istruttori e nello svolgimento dell'audizione orale finale. Viene data attuazione, inoltre, al principio del contraddittorio orale richiamato anche nella legge istitutiva: tutti i partecipanti al procedimento hanno diritto di essere ascoltati davanti al Collegio prima della decisione finale. Procedimento a struttura fondamentalmente inquisitoria, con un rafforzamento delle prerogative dei reclamanti sia in sede di valutazione della segnalazione che di partecipazione all'audizione finale.

Nel settore dell'elettricità (in particolare, nell'ambito delle controversie tra produttori di energia da fonti rinnovabili e gestori della rete), la situazione si è evoluta con l'attribuzione all'AEEGSI, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 387/03, della funzione di risoluzione delle controversie in tema di connessione alla rete. L'autorità dispone di un vero e proprio potere amministrativo, nell'esercizio del quale adotta una decisione vincolante, con la possibilità di un possibile indennizzo a favore della parte vincitrice ed è soggetta ad impugnazione davanti al giudice amministrativo.

In seguito, la delibera 21 giugno 2012, n. 260/2012/E/com e s.m.i. ha dato attuazione all'art. 44, comma 4, del decreto legislativo n. 93/11, istituendo il *Servizio Conciliazione clienti* gestito, in avvalimento, dall'Acquirente: tale servizio è stato operativo, in via sperimentale, dall'1 aprile 2013 e ne è stata prevista l'entrata a regime a partire dal 1 gennaio 2016.

Si deve evidenziare, tuttavia, che in questo caso il reclamo viene proposto da parte di cittadini o utenti nei confronti dell'operatore che eroga il servizio: si tratta di una fattispecie in parte differente da quella in cui il reclamo è proposto all'autorità. Nonostante tale diversità, atteso che l'Autorità è in una posizione di terzietà rispetto al reclamante, vi è la possibilità di configurare anche questi reclami in funzione del miglioramento della qualità delle regolazione: nel decidere sul reclamo proposto, infatti, si può verificare che l'Autorità intervenga sulla scarsa effettività della disciplina dettata⁹.

importanti: le direttive n. 96/92/CE (elettricità) e n. 98/30/CE (gas) non si pronunciavano sulle caratteristiche di tale competenza (se fosse una mera competenza arbitrale oppure una vera e propria funzione amministrativa, con l'esercizio di poteri autoritativi) le nuove direttive 2003/54/CE (art. 23, comma 5) e 2003/55/CE (art. 25, comma 5) hanno previsto espressamente che la decisione sia adottata dall'autorità entro 2 mesi dal reclamo, soprattutto hanno stabilito che la decisione abbia effetti vincolanti fino all'impugnazione, configurando dunque un tipico ed effettivo esercizio di poteri decisorii.

9 Il Servizio Conciliazione è una procedura volontaria di risoluzione alternativa delle controversie, attivabile dai clienti finali di energia elettrica e gas naturale per qualsiasi problematica insorta (che non attenga esclusivamente a profili tributari e fiscali) nei confronti degli operatori energetici (esercenti la vendita e distributori), in caso di mancata o insoddisfacente risposta al reclamo. La procedura si svolge interamente online (www.conciliazione.energia.it) e alla presenza di un conciliatore terzo, imparziale, esperto in mediazione.

Infine, occupano un posto a sé i *Reclami degli operatori contro gestori di reti energia*: l'art. 44 del decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93, in attuazione dell'art. 37, par. 11, della direttiva 2009/72/CE e dell'art. 41, par. 11, della direttiva 2009/73/CE, disciplina due differenti tipologie di reclami: a) i reclami presentati *contro il gestore di un sistema di trasmissione, di trasporto, di stoccaggio, di un sistema GNL o di distribuzione*, per quanto concerne gli obblighi a tali gestori, imposti in attuazione delle direttive comunitarie sui mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale (commi 1 e 2); b) i reclami *dei clienti finali nei confronti dei venditori e dei distributori di gas naturale e di energia elettrica* (comma 4).

Con la delibera 18 maggio 2012, n. 188/2012/E/com, l'Autorità ha approvato la Disciplina per la trattazione dei reclami presentati da operatori contro un gestore di un sistema di trasmissione, di trasporto, di stoccaggio, di un sistema GNL o di distribuzione (art. 44, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 93/11). Tale disciplina si applica, con alcune modifiche dei tempi del procedimento, anche alle controversie di cui all'art. 14, comma 2, lettera F-ter, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, insorte tra produttori e gestori di rete in relazione all'erogazione del servizio di connessione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, non concernenti obblighi imposti in attuazione a direttive comunitarie.

Nel corso del 2014, l'ambito applicativo della disciplina per la trattazione dei reclami è stato ampliato in due direzioni.

Con la delibera 11 dicembre 2014, n. 605/2014, l'Autorità ha previsto che, a far data dal 1° luglio 2015, anche i *prosumer*, ossia i soggetti che sono al contempo produttori e consumatori finali di energia elettrica, possano attivare la procedura giustiziale dell'Autorità. In particolare, la Disciplina di cui alla delibera n. 188/2012 troverà applicazione per i *prosumer* con impianti di potenza fino a 0,5 MW, nel caso in cui il tentativo di conciliazione presso il Servizio Conciliazione di cui alla delibera n. 260/2012 non vada a buon fine, ovvero nel caso in cui la controversia non sia risolta mediante la procedura di reclamo presso lo Sportello per il consumatore di energia di cui alla delibera n. 286/2014. L'esperimento, in alternativa, della procedura presso il Servizio Conciliazione o presso lo Sportello per il consumatore costituirà, dunque, condizione di ammissibilità per l'attivazione della procedura giustiziale.

I *prosumer* con impianti di potenza superiore a 0,5 MW potranno, invece, attivare direttamente la procedura giustiziale presentando reclamo all'Autorità, senza doversi, quindi, rivolgere prima al Servizio Conciliazione o allo Sportello per il consumatore.

L'eventuale accordo finale ha efficacia transattiva fra le parti ai sensi dell'art. 1965 del codice civile. Come nel caso dello Sportello per il consumatore per avere accesso alla procedura il cliente deve avere già tentato di risolvere la controversia direttamente con il proprio venditore (reclamo di primo livello). La procedura di conciliazione tratta dunque reclami di secondo livello come lo Sportello.

Inoltre, l'art. 29 della delibera n. 46/2015, con cui l'Autorità ha approvato le Direttive per le connessioni di impianti di biometano alle reti del gas naturale e disposizioni in materia di determinazione delle quantità di biometano ammissibili agli incentivi, rinvia alla Disciplina di cui alla delibera 188/2012 per la risoluzione delle controversie tra produttori di biometano e gestori di rete.

1.1.b. I dati raccolti

Come visto, l'AEEGSI si avvale di una organizzazione particolarmente efficiente per la gestione dei reclami, che si articola in tre ambiti. Il primo: all'interno dello *Sportello per il consumatore di energia*, è presente una *Unità reclami* per la gestione dei reclami presentati in prima istanza al fornitore di servizi e successivamente all'Autorità. Il secondo prevede la trattazione dei reclami di secondo grado dal *Servizio di Conciliazione* seguendo una apposita procedura. Infine, il terzo canale è quello dei *Reclami degli operatori dei servizi contro i gestori di rete*: in questo caso i reclami vengono decisi dall'Autorità.

Nel primo caso, i reclami non vengono *decisi*, bensì *valutati* dallo Sportello che fornisce elementi per una soluzione e, nei casi più gravi, suggerisce l'avvio di procedimenti sanzionatori.

I dati raccolti si riferiscono ai reclami presentati negli ultimi cinque anni per cui lo Sportello ha trasmesso una comunicazione di definizione della procedura. Si può riscontrare che il settore elettrico registra il numero maggiore di reclami e che tale numero si è accresciuto in modo particolare nel 2013 e nel 2014, quando solo nel settore dell'elettricità sono stati proposti 30.000 reclami su un totale di circa 46.000 presentati all'autorità. Il settore del gas, invece, ha mantenuto livelli mediamente costanti nel periodo di tempo esaminato.

Passando ad esaminare gli ambiti del settore elettrico in cui vengono fatte contestazioni presentate allo Sportello nel 2014, è interessante quanto emerge dalla tabella 1.

Tab. 1 – Contestazioni presentate allo Sportello per il consumatore di energia nell'anno 2014.

ARGOMENTI	GEN.-MAR.	APR.-GIU.	LUG.-SET.	OTT.-DIC.	TOTALE	QUOTE
Anno 2014						
Fatturazione	2.251	1.933	1.755	1.874	7.813	26%
Mercato	1.761	972	963	923	4.619	15%
Bonus	1.899	1.201	1.169	1.156	5.425	18%
Contratti	2.474	1.735	1.641	2.059	7.909	27%
Allacciamenti/Lavori	460	225	279	235	1.199	4%
Qualità Tecnica	166	165	146	114	591	2%
Misura	158	125	95	100	478	2%
Prezzi e Tariffe	164	107	106	139	516	2%
Qualità Commerciale	110	86	71	54	321	1%
Prosumers	176	144	124	129	573	2%
Non Competenza	46	124	87	139	396	1%
TOTALE	9.665	6.817	6.436	6.922	29.840	100%

Fonte: AEEGSI, 2015

In base ai dati riportati nella Relazione Trimestrale dello Sportello del IV trimestre 2014, risultava chiuso l'80,5% dei casi di reclamo ricevuti nel 2014 e il 94,7% dei casi aperti dallo Sportello dall'avvio (compresi i reclami irregolari).

Si consideri che la maggior parte dei reclami si risolve in via di *moral suasion* e che, come detto, lo Sportello si limita a trasferire all'Autorità i fascicoli quando le contestazioni richiedono una valutazione e mostra le problematiche più rilevanti attraverso rapporti periodici. I livelli di servizio (SLA) dello Sportello sono indicati nella tabella 2 per l'anno 2014.

Tab. 2 – Livelli di servizio, obiettivi e risultati dello Sportello per il consumatore di energia nell'anno 2014

RECLAMI SPORTELLO - Livelli di servizio, obiettivi e risultati⁽¹⁾
gennaio - dicembre 2014

NOTA: per una maggiore comprensione dei graficitable si invita a consultare l'allegato "Termini utilizzati"

LIVELLI DI SERVIZIO PREVISTI DAL PROGETTO	OBIETTIVI		I SEMESTRE 2014		II TRIM 2014		IV TRIM 2014		I SEMESTRE 2014		
	Tempo di gestione obiettivo (gg lavorativi)	% reclami da gestire nei tempi obiettivo	Tempo medio complessivo di gestione (gg.)	Consuntivo	Tempo medio complessivo di gestione (gg.)	Consuntivo	Tempo medio complessivo di gestione (gg.)	Consuntivo	Tempo medio complessivo di gestione (gg.)	Consuntivo	
NUOVI CASI	1 - Apertura di un nuovo fascicolo (ID)	3	100%	2	100%	2	100%	1	100%	2	100%
RICHIESTE DI INFORMAZIONE	2 - Risposta al cliente	10	100%	6	97%	4	99,7%	6	99,2%	5	99%
RECLAMI	3 - Primo riscontro al cliente (reclami irregolari/incompleti)	10	100%	7	85%	6	88%	5	97%	6	93%
	4 - Prima richiesta ad esercenti (reclamo regolare)	20	100%	16	83%	17	92%	15	92%	16	92%
	5 - Riscontro a risposte esercenti	10	90%	12	68%	11	75%	9	78%	10	74%
	6 - Chiusura reclamo semplice	20	100%	18	91%	18	93%	18	98%	18	95%
	7 - Chiusura reclamo complesso	60	90%	45	87%	50	98%	45	94%	48	97%
PROCEDURE SPECIALI	8 - C ^{MOR} : risposta al cliente	10	100%	10	61%	5	94%	5	96%	5	95%
	9 - Contratti Non Richiesti: risposta a cliente ed esercente	10	100%	8	97%	7	99,5%	6	99,2%	7	99,4%
QUALITA' LETTERE INVIATE	10 - Lettere conformi alla gestione efficace del reclamo sul totale lettere inviate		>98%		94%		96%		N.D.		N.D.

(1) Il rispetto dei livelli di servizio è influenzato da eventuali scostamenti del carico di lavoro a consuntivo rispetto a quanto previsto dal Progetto Sportello e in base a cui sono stati fissati gli obiettivi.
 (2) Le modalità di calcolo dei risultati ottenuti sono riportati in Allegato 2

Fonte AEEGSI, 2015

Dalla lettura dei dati riportati nella tabella precedente si evince che il sistema di gestione dei reclami in AEEGSI è efficiente e consente di rispettare i tempi stabiliti: come si può vedere, i tempi di gestione di un reclamo complesso si attestano sui sessanta giorni, mentre per un reclamo semplice il dato è di venti giorni. Inoltre, i reclami gestiti nei tempi sono pari al cento per cento dei reclami presentati: anche questo dato è molto significativo.

Il secondo ordine di gestione dei reclami in AEEGSI comprende quelli relativi al *Servizio di*

*Conciliazione Clienti Energia*¹⁰: si tratta di una procedura volontaria di risoluzione alternativa delle controversie, attivabile dai clienti finali di energia elettrica e gas naturale¹¹ per qualsiasi problematica insorta – che non attenga esclusivamente a profili tributari e fiscali – nei confronti degli operatori energetici (esercenti la vendita e distributori), in caso di mancata o insoddisfacente risposta al reclamo proposto in prima battuta agli operatori in questione¹².

Dal 1° aprile 2013 (data di operatività del Servizio Conciliazione in attuazione delibera 260/2012/E/com) al 28 febbraio 2015 sono stati presentate 2344 richieste di conciliazione a seguito di altrettanti reclami ai quali l'operatore non ha risposto o ha risposto in maniera insoddisfacente: si tratta di un reclamo di secondo grado.

La maggior parte delle richieste riguardano la fatturazione, che comprende, fra l'altro, contestazioni relative a conguagli, letture, autoletture, consumi, periodicità di fatturazione, rettifica di fatturazione, misura.

Ad oggi la procedura di conciliazione prevede due filtri: uno di ammissibilità della richiesta e uno di adesione dell'operatore alla procedura di conciliazione¹³. Al 28 febbraio 2015, su 2344 richieste, l'1% risulta in corso di valutazione; delle richieste ammesse alla procedura, il 2,5% risulta in attesa di adesione da parte dell'operatore. A partire dal mese di luglio 2015 gli esercenti e i distributori sono obbligati a partecipare alla procedura di conciliazione; già prima, alcuni operatori avevano aderito ad una *white list*, auto-vincolandosi a partecipare alla conciliazione. È importante segnalare che l'accordo è stato raggiunto nell'88% delle procedure concluse¹⁴.

10 Istituito dall'AEEGSI con la delibera 21 giugno 2012, n. 260/2012/E/com e ss.mm.ii.

11 A partire dal 1° luglio 2015 anche dai *prosumer*.

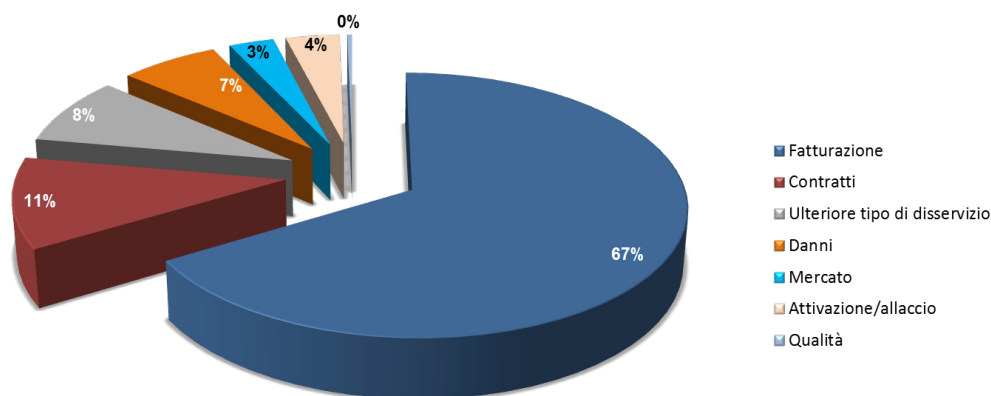
12 La procedura si svolge interamente *on line* e alla presenza di un conciliatore terzo, imparziale, esperto in mediazione e, in virtù di appositi incontri di formazione e aggiornamento organizzati periodicamente dall'Autorità, anche nelle materie energetiche, con un ruolo di facilitatore: l'eventuale accordo finale ha efficacia transattiva fra le parti ai sensi dell'art. 1965 del Codice civile. Come nel caso dello Sportello per il consumatore per avere accesso alla procedura il cliente deve avere già tentato di risolvere la controversia direttamente con il proprio venditore (reclamo di primo livello). La procedura di conciliazione tratta dunque reclami di secondo livello analogamente allo Sportello.

13 L'Autorità ha reso disponibile un elenco di procedure di conciliazione per i settori energetici. L'iscrizione è volontaria e l'operatore che aderisce, indicando il Servizio conciliazione dell'Autorità, si impegna a partecipare alla procedura per 24 mesi. Gli operatori non iscritti o iscritti senza indicare il Servizio, decideranno volta per volta se partecipare alla procedura o meno. Il Servizio Conciliazione è pertanto attivabile nei confronti di qualsiasi operatore (venditore o distributore) dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale.

14 La procedura è disciplinata dall'Autorità e gestita in avvalimento da Acquirente Unico. Si svolge on line mediante una piattaforma interattiva che consente un incontro delle parti in una stanza virtuale alla presenza di un conciliatore terzo, che svolge un ruolo di facilitatore. Il conciliatore è un mediatore delle Camere di commercio di Milano o Roma ed è appositamente formato in materia energetica. Il cliente, successivamente alla

Da quanto riferisce l'AEEGSI, l'analisi delle segnalazioni provenienti dai clienti finali può fornire importanti contributi agli interventi regolatori. Negli ultimi cinque anni, infatti, sono state apportate modifiche alla regolazione relativa a: a) bonus sociale (TIBEG), b) qualità commerciale del servizio di distribuzione del gas (del. 574/2013/R/gas, c) ricostruzione dei consumi di gas naturale a seguito di accertato malfunzionamento del gruppo di misura (del. 572/2013/R/gas), d) accertamenti della sicurezza degli impianti di utenza del gas (del. 40/2014/R/gas), e) regolazione delle volture contrattuali (del. 398/2014/R/eel), f) rettifica dei dati di misura comunicati ai fini dello switching nel settore del gas (del.117/2015/R/gas).

Fig. 1 – Argomenti delle segnalazioni allo Sportello per i consumatori di energia



Fonte AEEGSI, 2015

Passando all'ultimo ordine di gestione, quello dei *reclami degli operatori contro i gestori di energia*, si rileva subito che dall'entrata in vigore del regolamento recante la relativa disciplina (approvata con la Delibera 18 maggio 2012, 188/2012/E/com), sono stati presentati 119 reclami, di cui 51 in corso di trattazione e 32 conclusi con decisione.

La maggior parte dei reclami sono presentati da produttori nei confronti dei gestori di rete e hanno ad oggetto problematiche relative all'erogazione del servizio di connessione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili¹⁵.

presentazione del reclamo al proprio operatore, presenta, direttamente o mediante un rappresentante munito di delega a conciliare e transigere, la richiesta on line al Servizio. Se tale richiesta è ammissibile, il Servizio convoca l'operatore. Se l'operatore aderisce o è obbligato ad aderire, il Servizio fissa la data dell'incontro e designa il conciliatore. La procedura deve concludersi entro 90 giorni solari dalla presentazione della richiesta. Il tempo medio di conclusione di una procedura con accordo è di 63 giorni solari.

15 L'*iter* procedimentale prevede: l'avvio del procedimento da parte dell'Unità organizzativa competente;

Questa tipologia di reclami presenta motivo di interesse, considerando che le contestazioni più frequenti riguardano la mancata o cattiva applicazione delle regole e che hanno una percentuale di accoglimento pari al 75%.

In effetti, anche in questo caso, tra i rimedi proposti dall'Unità alle Direzioni competenti, vi è quello di intervenire sulle misure di regolazione, con modifiche o riformulazioni di regole ovvero con una nuova regolazione, assieme alla possibilità di effettuare ispezioni oppure di iniziare procedimenti sanzionatori¹⁶.

Si riporta, di seguito, un caso segnalato dall'Autorità dove, in conseguenza della proposizione del reclamo, l'Autorità ha apportato modifiche alla disciplina di riferimento.

Si tratta del caso della regolazione concernente il “bonus sociale” per il consumo di gas.

Delibera ARG/gas 109/11 – 1° intervento sulle categorie d'uso. La categoria d'uso del gas naturale (che codifica l'utilizzo a cui è destinato il gas per contratto) costituisce, insieme alla numerosità familiare, elemento fondamentale per la determinazione dell'ammontare di agevolazione cui ha diritto il soggetto richiedente il bonus gas.

L'art. 4 dell'Allegato A alla Deliberazione ARG/gas 88/09, nonché la Determina n. 2/10 prevedevano inizialmente che la coincidenza tra la categoria d'uso del gas dichiarata dal richiedente il *bonus* e quella risultante negli archivi dell'impresa distributrice costituissero un requisito di ammissibilità della compensazione e che, pertanto, la non coincidenza tra le due informazioni (quella autodichiarata dal cliente e quella nella disponibilità del distributore) costituissero causa di rigetto dell'istanza del bonus gas.

L'art. 8, comma 8.1 della Deliberazione n. 138/04 prevede che l'impresa distributrice tenga un registro

il rilascio, in fase istruttoria, del parere di natura tecnica, in ordine alle questioni oggetto del reclamo, da parte della Direzione tecnica competente per materia; l'adozione della decisione del reclamo da parte del Collegio dell'Autorità. Per i reclami presentati contro un gestore di un sistema di trasmissione, di trasporto, di stoccaggio, di un sistema GNL o di distribuzione, il termine di conclusione del procedimento è, in base all'art. 23, paragrafo 5 della Direttiva 2003/54/CE (recepita dall'art. 44, comma 2 del D.Lgs. n. 93/11), di due mesi dalla ricezione del reclamo. Tale termine può essere prorogato di due mesi qualora l'Autorità richieda ulteriori informazioni alle parti. Con il consenso del soggetto che ha presentato il reclamo, il termine medesimo può essere poi ulteriormente prorogato per un periodo di ulteriori due mesi. Per i reclami relativi, invece, a controversie di cui all'art. 14, comma 2, lett. *f-ter*, del D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, insorte tra produttori e gestori di rete in relazione all'erogazione del servizio di connessione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, l'Autorità, in base a quanto previsto dall'art. 6, comma 4, della Delibera ARG/elt 123/08, adotta la relativa decisione nel termine di sei mesi dalla ricezione del reclamo.

16 Si segnala l'adozione di un massimario delle decisioni adottate *ex delibera* 188/2012/E/com. Le massime, consultabili sul sito dell'Autorità, sono prive di valore legale, avendo unicamente lo scopo di favorire la divulgazione degli orientamenti espressi dall'Autorità nell'esercizio della funzione giustiziale. Al momento si registra l'impugnativa giudiziale del 25% delle decisioni di risoluzione delle controversie adottate a conclusione dei procedimenti di reclamo degli operatori contro i gestori delle reti di energia.

elettronico di tutti i punti di riconsegna corredato dei dati e delle informazioni rilevanti per il singolo punto (compresa la categoria d'uso), mentre ai sensi del comma 8.3 della medesima Deliberazione n. 138/04 gli esercenti la vendita sono tenuti a comunicare all'impresa distributrice tutte le variazioni contrattuali che attengono al singolo punto, quindi l'aggiornamento del dato del distributore dipende anche dalle corrette e tempestive informazioni ricevute dal venditore.

Lo Sportello per il consumatore di energia ha ricevuto nel corso del 2010 e 2011 un numero molto elevato di segnalazioni telefoniche e scritte relative a clienti finali che avevano ricevuto una comunicazione di rigetto dell'istanza di bonus gas per difformità di categorie d'uso. Dalle prime valutazioni dei reclami ricevuti dallo Sportello per il consumatore, è emerso che il rigetto dell'istanza derivava, in numerosi casi, da un mancato allineamento delle banche dati delle imprese distributrici e dei venditori e, in altri, dalla non chiara consapevolezza dei clienti finali della categoria d'uso relativa al proprio contratto di fornitura.

Da queste evidenze, è emersa quindi la necessità di intervenire sulla disciplina in essere e di modificarla. Nello specifico, la nuova disciplina prevedeva che, ai fini del riconoscimento del *bonus* gas, l'impresa di distribuzione dovesse validare la categoria d'uso auto-dichiarata dal cliente al momento della compilazione della domanda con una verifica di congruità tra l'uso dichiarato e l'uso associato dal distributore al relativo punto di riconsegna. Inoltre, la nuova disciplina prevedeva che, nel caso di disallineamento fra quanto dichiarato dal cittadino e l'informazione nella disponibilità del distributore, quest'ultimo, previa verifica con il venditore, riconoscesse la categoria d'uso corrispondente all'ammontare più basso fra i due e non rigettasse la domanda (deliberazione ARG/gas 109/11).

Deliberazione 104/2012 – II° intervento sulle categorie d'uso. La disciplina introdotta dalla deliberazione 109/11 è stata poi ulteriormente migliorata e semplificata dall'art. 23 commi 23.4 e 23.5 dell'Allegato A alla deliberazione 402/2013/R/com che costituisce il testo integrato della disciplina dei bonus sociali elettrico e gas (TIBEG) oggi vigente: si prevede che, in caso di difformità, sia riconosciuta sempre la categoria d'uso autodichiarata dal cliente, ma si prevede anche che il distributore segnali, per eventuali successivi controlli ad hoc, tale difformità.

Delibera ARG/com 146/11 – intervento sul disallineamento delle banche dati. Infine va rilevato che l'evidenza dei disallineamenti fra banche dati di distributori e venditori verificati nel caso delle categorie d'uso gas, ma anche esaminando altri reclami (es. ritardi negli switching per dati non coincidenti), ha anche indotto l'Autorità ad adottare misure ad hoc con la delibera ARG/com 146/11 inerente l'allineamento delle anagrafiche dei punti di prelievo e riconsegna nella disponibilità dei diversi operatori.

1.2. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa

1.2.a La disciplina

La normativa di riferimento è contenuta nell'art. 27 della legge n. 262 del 28 dicembre 2005 (Legge sul risparmio) e, in attuazione della norma citata, il Decreto Legislativo n. 179 approvato l'8 ottobre 2007. Queste norme delineano un sistema di conciliazione ed arbitrato in materia di controversie fra investitori non professionali ed intermediari finanziari istituito presso la CONSOB.

Il decreto non prevede alcuna obbligatorietà o pregiudizialità rispetto all'azione giurisdizionale, ma si preoccupa piuttosto di garantire che il collegamento con la CONSOB non conduca ad una minore efficacia della procedura informale di conciliazione e ad una riduzione delle garanzie di imparzialità del conciliatore¹⁷.

Si devono ricordare, poi, gli artt. 16 e 17 del *Regolamento in materia di organizzazione e procedure degli intermediari che prestano servizi di investimento o di gestione collettiva del risparmio* adottato dalla Banca d'Italia e dalla CONSOB con provvedimento del 29 ottobre 2007 e successivamente modificato con atti congiunti Banca d'Italia/CONSOB del 9 maggio 2012, del 25 luglio 2012 e del 19 gennaio 2015.

Si deve richiamare anche un progetto interessante che ha coinvolto la CONSOB. Esso è scaturito da un tavolo tecnico istituito dalle associazioni degli investitori riunite nel Consiglio Nazionale degli Investitori (presieduto dal Ministro dello Sviluppo Economico) e dalla CONSOB: "*Carta degli Investitori 2014*". Nel Documento si formula una proposta di gestione e di trattazione degli esposti, articolata sulla base della premessa che l'ampliamento dei poteri di *enforcement* delle Autorità indipendenti con funzioni di vigilanza, come la CONSOB, costituisce l'altra componente del processo di rafforzamento e di salvaguardia dell'affidabilità e dell'efficienza nell'allocazione del risparmio finanziario. In tale contesto, è avvertita la necessità di assicurare condizioni e strumenti per un significativo miglioramento della capacità di auto-tutela degli investitori allo scopo di innalzare il livello di "immunizzazione" del sistema finanziario nel suo complesso.

1.2.b. I dati raccolti

Per quanto concerne la CONSOB, l'istituto del reclamo – sia inteso stricto sensu, sia la mera segnalazione – è funzionale alla attività dell'Autorità, titolare di poteri di vigilanza sui mercati e di regolazione dei mercati di propria competenza. Peraltro, nell'ambito della gestione dei reclami da parte della CONSOB, assume rilievo la circostanza che i reclami vengono decisi da una Camera di Conciliazione.

Ciò nonostante, è possibile che l'Autorità metta comunque in collegamento il reclamo con le politiche di *better regulation*, più precisamente con i regolamenti adottati e con l'utilizzo di strumenti quali l'AIR e la Vir nell'ambito dei quali vengono svolte consultazioni pubbliche.

La CONSOB è destinataria di esposti con i quali soggetti appartenenti a varie categorie (azionisti

¹⁷ Perciò prevede un esplicito divieto di utilizzazione nella procedura amministrativa delle dichiarazioni ed offerte intercorse nella fase conciliativa. Inoltre ribadisce i principi di riservatezza, imparzialità, celerità e di garanzia del contraddittorio.

di società quotate, clienti di intermediari, associazioni e comitati di tutela dei risparmiatori, intermediari, promotori finanziari) segnalano fatti (esposti-segnalazione) o denunciano disfunzioni o scorrettezze (esposti-reclamo) nei rapporti con i soggetti vigilati.

Secondo quanto riferisce la Commissione, gli esposti sono una fonte d'informazione utile nello svolgimento della attività di vigilanza e, al momento, vengono utilizzati soprattutto per concorrere ad accertare e correggere comportamenti e pratiche irregolari. Sarebbe interessante, dunque, che nella gestione dei reclami da parte della CONSOB venisse accolta anche l'ipotesi del reclamo come strumento di *fire alarm* della qualità della regolazione per quanto attiene gli aspetti della chiarezza e dell'efficacia delle regole adottate dalla stessa autorità.

È importante ribadire che, secondo l'attuale sistema di gestione delle segnalazioni, l'esposto non comporta di per sé l'apertura di un procedimento amministrativo, né l'instaurazione di un reale contraddittorio tra la CONSOB e l'esponente: si attiva un procedimento di accertamento soltanto quando i fatti segnalati rientrano tra le competenze istituzionali e sono sufficientemente circostanziati.

Peraltro, dell'eventuale apertura di un procedimento di accertamento e degli accertamenti di vigilanza in corso la CONSOB non può dare informativa all'esponente in quanto attività coperta dal segreto d'ufficio.

Anche in esito ai procedimenti di accertamento, l'Autorità non può dare immediata e diretta tutela ai diritti – patrimoniali e non – del singolo esponente, che a tal fine si deve rivolgere al giudice. Gli accertamenti mirano, infatti, a verificare eventuali comportamenti irregolari o scorretti e a sanzionarli, nel più generale interesse alla tutela del pubblico risparmio.

Sono stati presi in esame i dati riferiti all'anno 2014, in quanto l'Autorità dispone di un data base informatico per la catalogazione degli esposti attualmente riferito a quel solo anno: in tale periodo sono pervenuti circa 1.500 esposti.

Dai dati a disposizione, si ricava che gli ambiti in cui vengono proposti i reclami sono perlopiù quello dei servizi di investimento e quello dei rapporti con gli intermediari e con promotori finanziari.

Tab. 3 – Ambiti dei reclami presentati alla CONSOB

Anno	Esposti riguardanti gli intermediari	Esposti riguardanti i promotori finanziari
2013	345	414
2012	479	374
2011	391	398
2010	510	738

Fonte: CONSOB, 2014

Come sopra accennato, la CONSOB non svolge una funzione decisoria, atteso che gli esposti nel settore finanziario vengono istruiti dalle Divisioni competenti in relazione alla materia oggetto dell'esposto – in base alla relativa rilevanza – ma poi decisi da una Camera di Conciliazione.

In particolare, gli esposti vengono istruiti in prima battuta dalla Divisione Tutela dei Consumatori-DTC. Questa, ove i ricorsi siano pertinenti alle materie rientranti nell'ambito di vigilanza della CONSOB, li trasmette alle altre Divisioni interessate per competenza. La DTC comunica contestualmente all'esponente che l'esposto formerà oggetto di approfondimenti nell'ambito dell'attività di vigilanza e che tutti gli atti e i provvedimenti della CONSOB concernenti i soggetti vigilati, finalizzati alla tutela di interessi di carattere generale, sono pubblicati nel sito Internet dell'Istituto¹⁸.

La decisione finale può comportare l'avvio di un procedimento sanzionatorio, qualora a seguito degli accertamenti effettuati emergano ipotesi di violazione delle norme.

La CONSOB, interrogata sul punto, ha risposto che la contestazione concerne la non applicazione delle regole o la errata applicazione delle stesse, mentre è meno frequente la contestazione concernente il contenuto delle regole.

Le controversie che sorgono con maggiore frequenza tra risparmiatori e intermediari finanziari riguardano l'adempimento degli obblighi di informazione, correttezza e trasparenza previsti nei rapporti contrattuali aventi ad oggetto servizi di investimento o di gestione collettiva del risparmio (fondi comuni)¹⁹. Si ipotizza che la CONSOB possa giungere a mettere in collegamento gli esposti proposti con le attività di regolazione dei mercati di propria competenza, così con l'attività di vigilanza, fermo restando il ruolo della Camera di conciliazione.

1.3. Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione

1.3.a. La disciplina

Non risultano esserci regolamenti interni della COVIP sulla gestione dei reclami o degli esposti. Vi sono, però, altre fonti interne che trattano la gestione dei reclami:

¹⁸ Le Divisioni interessate trattano gli esposti secondo modalità e tempistiche correlate alle rispettive policy di vigilanza.

¹⁹ Le procedure di conciliazione e arbitrato rientrano nella più ampia categoria degli strumenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie (cd. ADR – *Alternative Dispute Resolution*) e rappresentano un sistema alternativo alla tutela apprestata dai Tribunali. Presupposto per inoltrare un'istanza di conciliazione o arbitrato è l'invio di un reclamo all'intermediario interessato e solo nel caso di mancato riscontro da parte dell'intermediario o di riscontro insoddisfacente può essere rivolta un'istanza alla Camera.

- “*Istruzioni per la trattazione degli reclami*”, destinate a fornire ai fondi indicazioni di tipo essenzialmente organizzativo (approvate con Deliberazione COVIP del 4 novembre 2010);
- “*Guida alla trasmissione degli esposti*” rivolta al pubblico e finalizzata a dare trasparenza, in modo “razionalizzato”, al ruolo di ciascuno (esponenti, fondi, COVIP) nella gestione delle problematiche riscontrate nell’attività dei fondi (pubblicata su sito istituzionale)

Inoltre, il potenziamento del sistema di rilevazione periodica degli reclami pervenuti ai fondi, consente alla COVIP di avere evidenza dell’entità di dette segnalazioni, delle principali aree di attività interessate e della trattazione fornita dai fondi vigilati.

Appare utile segnalare che gli interventi su richiamati, alla luce delle finalità perseguite, sono stati effettuati sulla base dell’art. 19, comma 2, lett. g), del decreto n. 252 del 2005, in base al quale la COVIP vigila sull’attuazione del principio di trasparenza nei confronti degli aderenti.

In particolare, nella relazione di accompagnamento alla delibera del 4 novembre 2010, si legge che la COVIP «intende valorizzare gli esposti, intesi come quelle comunicazioni scritte con le quali si intendono segnalare all’Autorità di vigilanza irregolarità, criticità o anomalie relative alla gestione dei fondi pensione, quali rilevatori di effettive problematicità presenti nel funzionamento degli stessi, potenziando e accrescendo l’efficacia dell’attività di vigilanza ad essa affidata»²⁰.

Le “Istruzioni” sono dunque volte ad un miglioramento della trattazione dei reclami da parte dei soggetti vigilati. Si intendono così creare le condizioni perché i fondi pensione, mediante un tempestivo e efficace riscontro dei reclami, divengano la sede naturale per la composizione dei contrasti con gli aderenti e per la prevenzione di eventuali contenziosi. Tale meccanismo, inoltre, dovrebbe consentire ai fondi di attivare quei processi di autocorrezione idonei al superamento delle disfunzioni eventualmente rilevate, anche senza l’intervento dell’Autorità di vigilanza. In particolare, sono fornite ai soggetti vigilati istruzioni sotto il profilo organizzativo/amministrativo, intendendo, in tal modo, migliorarne l’attività mediante la predisposizione di più adeguati presidi nel processo di trattazione dei reclami e garantire, al contempo, agli aderenti una appropriata celerità ed

20 Si ritiene che tale intervento possa: - chiarire il ruolo di ciascun attore del sistema (in particolare, fondi pensione e COVIP) nella trattazione dei reclami e degli esposti che riguardino il funzionamento dei fondi pensione; - contribuire a responsabilizzare maggiormente i fondi pensione circa l’attività di riscontro dei reclami ad essi indirizzati, assicurando celerità e efficacia nella trattazione degli stessi; - consentire che l’attività di vigilanza si concentri su situazioni effettivamente sintomatiche di criticità, sia mediante l’esame di esposti relativi a situazioni che, ancorché non ancora risolte, siano comunque già state valutate dai fondi pensione, sia mediante la valutazione dell’incidenza dei reclami in ciascun fondo, rilevata sulla base della numerosità e dell’oggetto degli stessi. Vedi Relazione di accompagnamento alla delibera del 4 novembre 2010, cit.

efficacia nelle risposte. Si richiede pertanto di provvedere alla istituzione di un registro elettronico, contenente le informazioni essenziali per l'identificazione del reclamo e sulla relativa trattazione.

I fondi sono chiamati a improntare l'attività di gestione dei reclami a principi di tempestività, trasparenza, correttezza e buona fede. A tal fine, essi devono porre in essere idonee scelte organizzative atte ad assicurare il rispetto di detti principi.

Per i fondi pensione negoziali, già destinatari di specifiche indicazioni in ordine ad aspetti organizzativi relativi alla trattazione dei reclami, vengono qui introdotti elementi di maggiore flessibilità rispetto a quanto previsto nelle "Linee Guida" in materia di organizzazione interna, adottate con Delibera COVIP del 4 dicembre 2003.

I responsabili dei fondi sono, inoltre, chiamati a verificare l'adeguatezza dei suddetti presidi e l'idoneità delle procedure adottate e a informare tempestivamente l'organo di amministrazione e la COVIP di eventuali problemi riscontrati.

Sono, inoltre, previsti adempimenti informativi da porre in essere nei confronti degli interessati e dell'Autorità di vigilanza. Quanto ai primi, i soggetti vigilati sono tenuti a fornire le informazioni utili per la presentazione dei reclami e per la trasmissione degli esposti alla COVIP, adottando gli strumenti ritenuti più adeguati a tal fine²¹.

1.3.b. I dati raccolti

Il sistema di gestione dei reclami è stato costruito sulla diversificazione tra "Reclami" (comunicazione scritta con la quale sono rappresentate ai fondi pensione presunte irregolarità o anomalie circa il funzionamento degli stessi) ed "Esposti" (comunicazione scritta con la quale sono rappresentate alla COVIP presunte irregolarità o anomalie circa il funzionamento dei fondi, di norma, dopo aver già interessato gli stessi mediante un precedente reclamo).

In tema di reclami e segnalazioni da parte dei cittadini, la COVIP è intervenuta in più occasioni per chiarire il ruolo dei fondi e della stessa COVIP, per rendere trasparente il suo operato circa le finalità e le modalità con cui tratta gli esposti. Ciò in quanto, diversamente da altri settori, non vi sono norme che dispongono l'apertura di un procedimento amministrativo da parte della COVIP a seguito della trasmissione delle segnalazioni di presunte irregolarità da parte di soggetti aderenti ai fondi pensione.

21 I siti internet, laddove esistenti, devono riportare dette informazioni. Con riguardo ai secondi, è invece introdotta una segnalazione periodica, i contenuti e le modalità di trasmissione della quale sono definiti dalla Commissione con apposito provvedimento. Relazione di accompagnamento alla delibera COVIP del 4 novembre 2010, cit.

Gli interventi dell’Autorità hanno il duplice obiettivo di responsabilizzare maggiormente i fondi circa l’attività di riscontro delle richieste (di informazione, chiarimento, intervento) da parte degli iscritti e di assicurare celerità ed efficacia nella relativa trattazione. In tal modo, le situazioni di minore rilevanza dovrebbero trovare naturale composizione nell’ambito del rapporto tra il fondo e l’iscritto e l’attività di vigilanza può concentrarsi su situazioni che richiedono una diversa attenzione.

Negli ultimi cinque anni sono pervenuti circa 2000 esposti. Non si sono registrati particolari picchi: il flusso si è mantenuto tra i 350 e i 450 circa l’anno. Le aree più frequentemente interessate dagli esposti sono le prestazioni (intese come prestazioni pensionistiche, riscatti e anticipazioni) e i trasferimenti verso altre forme complementari. In genere la contestazione attiene ai tempi di erogazione.

Come su riferito, i singoli esposti non sono oggetto di un’apposita decisione. Il contenuto degli stessi viene valutato insieme agli altri elementi informativi appresi in sede di vigilanza cartolare e ispettiva, ai fini degli interventi sui fondi. Al riguardo si rinvia alla citata “Guida alla trasmissione degli esposti” (par. Come la COVIP esamina gli esposti).

Passando a esaminare la gestione dell’esposto o del reclamo, è il Servizio Vigilanza sui Fondi Pensione ad acquisirlo una volta presentato. I singoli Uffici del Servizio (Ufficio Fondi Negoziali, Ufficio Fondi Preesistenti e Ufficio Fondi Aperti e PIP) curano l’istruttoria, ciascuno per quanto di competenza in relazione alla tipologia di fondo interessato, ai fini della valutazione circa gli interventi di vigilanza da porre in essere, se del caso, nei riguardi della forma pensionistica coinvolta.

Nel corso dell’istruttoria, gli Uffici valutano altresì l’opportunità di aprire una fase di partecipazione dell’esponente, sentendolo per acquisire nuovi elementi informativi o chiarimenti sulla fattispecie o anche per comunicare gli esiti della valutazione della stessa da parte dell’Autorità.

La COVIP valuta la fondatezza e la rilevanza dei fatti segnalati, considerando gli effetti negativi che possono derivarne per gli iscritti al fondo pensione interessato e le possibili ricadute sul buon funzionamento del sistema di previdenza complementare: l’esposto non dà tuttavia luogo all’apertura di un procedimento amministrativo. Se emergono elementi che possano mostrare problemi nel funzionamento del fondo pensione, la COVIP effettua i necessari approfondimenti, con le modalità che la gravità della situazione richiede. Se la situazione risulta effettivamente sussistente, la COVIP adotta iniziative volte a correggere il comportamento del fondo pensione oggetto dell’esposto.

È importante rimarcare che la COVIP non ha il potere di dirimere liti tra i fondi e i singoli iscritti o beneficiari né tra questi e i datori di lavoro tenuti al versamento dei contributi²². In effetti, gli

²² In tali casi è necessario rivolgersi alla Autorità giudiziaria o attivare i meccanismi di mediazione previsti dalla normativa o, se lo statuto del fondo lo prevede, ricorrere a procedure arbitrali.

esposti non sono neppure oggetto di singole decisioni finali: non sono quindi “accolti” o “respinti”. Il contenuto degli stessi viene valutato insieme ad altri elementi informativi appresi nell’espletamento dell’attività di vigilanza (cartolare e ispettiva), con la finalità di ipotizzare ed effettuare interventi di carattere generale sui fondi pensione²³.

Le iniziative di vigilanza adottate sono di norma coperte dal segreto d’ufficio; in alcuni casi la COVIP può comunque ritenere necessario o utile che, compatibilmente con tale vincolo, sia fornita un’informativa a coloro che hanno trasmesso l’esposto²⁴.

L’Autorità riferisce che le contestazioni più frequenti riguardano la non applicazione o la cattiva applicazione delle regole. Inoltre, numerose disfunzioni, effettive o presunte, segnalate risultano legate più a difficoltà nei contatti (a volte non è agevole individuare i soggetti competenti oppure le risposte vengono fornite con scarsa tempestività) tra le forme pensionistiche e gli aderenti.

Per quanto concerne il rapporto tra regole e reclami, l’Autorità riferisce che le scelte di introdurre nuovi regolamenti o di predisporre modifiche ai precedenti sono spesso effettuate a seguito dell’arrivo degli esposti. Ne discendono, in questi casi, interventi finalizzati alla riformulazione delle regole sugli ordinamenti interni delle forme pensionistiche. In qualche caso la risposta ha anche carattere sanzionatorio.

Peraltro, la COVIP non è stata mai chiamata in giudizio direttamente per interventi effettuati a seguito di un esposto. Relativamente ai rapporti tra gli aderenti e i fondi non si è in grado di fornire un dato preciso; tuttavia, sulla base delle informazioni disponibili (assunte nei casi in cui alla COVIP ne è stata data notizia), si può ritenere che l’instaurazione di controversie giudiziali successiva alla proposizione di esposti rivolti alla COVIP sia del tutto trascurabile.

23 I fondi sono chiamati a improntare l’attività di gestione dei reclami a principi di tempestività, trasparenza, correttezza e buona fede. A tal fine, essi sono tenuti a porre in essere idonee scelte organizzative atte ad assicurare il rispetto di detti principi. Per i fondi pensione negoziali, già destinatari di specifiche indicazioni in ordine ad aspetti organizzativi relativi alla trattazione dei reclami, vengono qui introdotti elementi di maggiore flessibilità rispetto a quanto previsto nelle “Linee Guida” in materia di organizzazione interna, adottate con Delibera COVIP del 4 dicembre 2003. I responsabili dei fondi sono inoltre chiamati a verificare l’adeguatezza dei suddetti presidi e l’idoneità delle procedure adottate e a informare tempestivamente l’organo di amministrazione e la COVIP di eventuali criticità riscontrate.

Sono inoltre previsti adempimenti informativi da porre in essere nei confronti degli interessati e dell’Autorità di vigilanza. Quanto ai primi, i soggetti vigilati sono tenuti a fornire le informazioni utili per la presentazione dei reclami e per la trasmissione degli esposti alla COVIP, adottando gli strumenti ritenuti più adeguati a tal fine. I siti internet, laddove esistenti, devono riportare dette informazioni. Con riguardo ai secondi, è invece introdotta una segnalazione periodica, i contenuti e le modalità di trasmissione della quale sono definiti dalla Commissione con apposito provvedimento.

24 In casi particolari, la COVIP può anche ritenere opportuno che l’informativa sia estesa a tutti gli iscritti al fondo.

Oltre alla descritta trattazione delle segnalazioni pervenute direttamente alla Commissione, ai fini dell'attività di vigilanza, assumono particolare importanza anche i report che i fondi periodicamente inviano alla COVIP aventi ad oggetto i reclami ad essi pervenuti²⁵.

Le informazioni contenute in tali segnalazioni indirizzano l'Autorità sugli interventi da effettuare nei confronti delle forme pensionistiche, orientati sia sui singoli fondi sia sul sistema di previdenza complementare (es. adozione di istruzioni o indicazioni o proposte di modifiche normative) nel caso di problematiche più diffuse.

Sotto il profilo generale, gli interventi per la trattazione e la rilevazione degli esposti e dei reclami mirano, quindi, a contribuire alla crescita della fiducia all'interno del sistema di previdenza complementare creando le condizioni opportune affinché i fondi pensione, mediante un tempestivo e efficace riscontro delle richieste degli aderenti, divengano la sede naturale, per quanto possibile, per la composizione dei contrasti tra le parti e per la prevenzione di eventuali contenziosi giudiziari.

Proprio in tale prospettiva, si è ritenuto utile che i dati relativi alla trattazione degli esposti da parte della Commissione, nonché quelli riferiti dai singoli fondi attraverso le suddette segnalazioni periodiche, trovassero uno specifico spazio di approfondimento nella Relazione annuale predisposta dalla COVIP.

Si ritiene, infatti, che il sistema delle informazioni circa l'entità e le caratteristiche delle fattispecie degli esposti e delle segnalazioni possa risultare cruciale per favorire lo sviluppo di una reale capacità di autovalutazione, funzionale all'attivazione di quei processi di autocorrezione idonei al superamento delle disfunzioni eventualmente rilevate nei fondi pensione. Inoltre, il complessivo accrescimento della capacità comunicativa dei soggetti operanti nel settore concorre alla stessa finalità.

L'autorità ha segnalato taluni casi in cui è stato possibile riscontrare un collegamento tra i reclami proposti e un intervento sulla qualità delle regole:

Caso delle anticipazioni agli iscritti ai fondi ex art. 11, commi 7, 8, 9 del D.Lgs. 5 dicembre 2005 n. 252 (Delibera COVIP del 10 febbraio 2011). Con riferimento alle ipotesi di un intervento regolatorio seguito alla proposizione di un reclamo, si segnala innanzitutto il caso delle anticipazioni agli iscritti ai fondi ex art. 11, commi 7, 8, 9 del D.Lgs. 5 dicembre 2005, n. 252 (Delibera COVIP del 10 febbraio 2011).

La Commissione, alla luce dei rilevanti interessi coinvolti, ha sentito l'esigenza di intervenire ulteriormente sulla materia, pur avendo già fornito nel corso del tempo numerosi chiarimenti attraverso gli orientamenti espressi in via di interpretazione generale o rispondendo a quesiti specifici pubblicati

²⁵ L'adempimento consiste nella trasmissione trimestrale di un modulo in cui sono inseriti dati relativi al numero dei reclami pervenuti, alle aree di attività interessate, alla tipologia di soggetti reclamanti e all'attività conseguentemente svolta dal fondo.

nel sito istituzionale.

Dalle segnalazioni ricevute, emergeva con chiarezza la presenza di residui margini interpretativi su profili particolari della disciplina tali da determinare situazioni di conflittualità tra i fondi pensione e i propri aderenti: ciò, soprattutto, nella ipotesi delineata dalla norma sopra richiamata su cui la Commissione è appunto intervenuta.

Caso dei riscatti parziali ai sensi dell'art. 14, comma 5, del D. Lgs. 5 dicembre 2005, n. 252. Anche in questo caso, la Commissione ha ritenuto di intervenire per porre fine alle controversie nascenti in ordine alla facoltà degli iscritti di riscattare parzialmente la posizione individuale. Ciò si verifica, ai sensi della norma citata, qualora vengano meno i requisiti di partecipazione al fondo non riconducibili alla fattispecie di cui al comma 2, lett. b), della stessa norma. Tale facoltà di riscatto non era espressamente prevista nella generica formulazione della disposizione.

Sempre a proposito di un intervento di carattere generale a seguito di situazioni oggetto di reclami ed esposti, è importante evidenziare che sono in corso di predisposizione apposite Istruzioni in materia di trasferimento delle posizioni individuali. Si tratta di un intervento normativo di secondo livello, anche in questo caso, finalizzato a introdurre regole più specifiche sotto il profilo amministrativo e organizzativo delle forme vigilate e affinché le richieste degli aderenti ai fondi possano trovare un riscontro tempestivo e trasparente²⁶.

1.4. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

1.4.a. La disciplina

Il principale riferimento della normativa regolamentare dell'AgCom in materia di gestione dei reclami è costituito dall'art. 8 dell'Allegato A alla delibera n. 179/03/CSP sulla qualità e sulle carte dei servizi nelle telecomunicazioni²⁷.

L'art. 8 disciplina le modalità con le quali gli operatori devono gestire i reclami proposti da utenti. Tali disposizioni devono essere correlate con quelle in materia di qualità dei servizi di *call center* di cui alla delibera n. 79/09/CSP²⁸, che introducono l'obbligo di assicurare, attraverso il rilascio di un codice identificativo, la tracciabilità dei reclami degli utenti.

Lo scopo delle norme in questione è di facilitare il dialogo trasparente e paritario tra le parti contrattuali, obbligando l'operatore a fornire un riscontro al reclamo entro un termine predefinito

²⁶ Si segnala, infine, che la materia è stata già all'attenzione dell'Autorità nel 2008, nell'ambito di un apposito tavolo costituito tra le associazioni di categoria e coordinato dalla COVIP: ne è scaturita l'adozione, in sede di autoregolamentazione, delle *Linee Guide – Best practices* per la gestione dei trasferimenti dai fondi.

²⁷ *Direttiva generale in materia di qualità e carte dei servizi di telecomunicazioni ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera b), numero 2, della legge 31 luglio 1997, n. 249.*

²⁸ *Direttiva in materia di qualità dei servizi telefonici di contatto (call center) nel settore delle comunicazioni elettroniche.*

(al massimo 45 giorni), con la previsione che, in caso di rigetto della richiesta dell'utente, il riscontro sia fornito in forma scritta e adeguatamente motivato. Le stesse norme, peraltro, per assicurare la consapevolezza dei consumatori sulle possibilità di tutela dei loro diritti, stabiliscono che, con la risposta al reclamo, gli operatori debbano anche informare gli utenti della possibilità di avviare procedure per la risoluzione alternativa delle controversie²⁹.

Deve essere richiamato, poi, il regolamento approvato con delibera n. 136/2006/CONS in materia di procedure sanzionatorie per tutela dell'utenza su denuncia di interessati (v. art. 3 bis). Nell'ambito del cosiddetto contraddittorio orizzontale, è centrale il ruolo dei CoReCom (Comitati Regionali per le Comunicazioni) quali organi istituiti con legge regionale, ma che ai sensi della Legge n. 249/97 svolgono funzioni delegate in funzione del decentramento sul territorio³⁰. Il settore delle comunicazioni elettroniche presenta una disciplina compiuta sia in merito alla risoluzione delle controversie fra utenti ed operatori che fra operatori, sebbene con caratteristiche diverse. Con particolare riferimento alle controversie fra operatori dei mercati interessati, il Codice delle Comunicazioni elettroniche ha attuato il "modello amministrativo" di risoluzione alternativa delle controversie di matrice comunitaria, secondo le direttive degli ultimi anni in materia di gas ed elettricità. L'art. 23 del Codice prevede che l'AGCom possa essere adita da una delle parti di una controversia "avente ad oggetto gli obblighi" derivanti dal Codice stesso; l'Autorità è tenuta a

²⁹ Vedi Allegato A alla delibera n. 179/03/CSP Art. 8 (Reclami e segnalazioni) 1. Gli organismi di telecomunicazioni assicurano agli utenti il diritto di presentare, senza oneri aggiuntivi, reclami e segnalazioni, per telefono, per iscritto, a mezzo fax o per via telematica, in particolare per malfunzionamenti o inefficienze del servizio, inosservanza delle clausole contrattuali o delle carte dei servizi nonché dei livelli di qualità in esse stabiliti. 2. Nella documentazione di fatturazione inviata all'utente sono indicati il numero telefonico e l'indirizzo dell'ufficio dell'organismo di telecomunicazioni cui poter presentare reclami e segnalazioni. In caso di servizi prepagati, la possibilità di accedere alla medesima informazione è assicurata all'utente in forma scritta all'atto dell'adesione al servizio. 3. Gli organismi di telecomunicazioni assicurano agli utenti la tracciabilità o, almeno, la riferibilità di reclami e segnalazioni presentati in una delle forme di cui al comma 1. 4. Gli organismi di telecomunicazioni indicano nelle carte dei servizi il termine per la definizione dei reclami, termine che non può essere superiore a quarantacinque giorni dal ricevimento del reclamo stesso. L'organismo di telecomunicazioni comunica all'utente l'esito del reclamo. In caso di accoglimento del reclamo, l'organismo di telecomunicazioni indica i provvedimenti o le misure soddisfattive per rimuovere le irregolarità riscontrate e per il ristoro dei pregiudizi arrecati. In caso di rigetto, la risposta in esito al reclamo è in forma scritta, è adeguatamente motivata ed indica gli accertamenti compiuti. Inoltre l'organismo di telecomunicazioni comunica all'utente le informazioni relative alle procedure di risoluzione delle controversie, anche alternative alla giurisdizione, previste dalla delibera n. 182/02/CONS.

³⁰ Sono funzionalmente organi dell'Autorità, v. art. 1 comma 13 della Legge n. 249/97. La duplice natura dei CoReCom (organi regionali e di decentramento delle competenze nazionali in materia di comunicazioni elettroniche) si riflette nel dualismo delle funzioni esercitate e nelle relazioni con l'Autorità. Sul primo aspetto, i Comitati esercitano sia funzioni proprie (legislazione regionale) che funzioni delegate dall'Autorità, sulla base della stipula di apposite convenzioni disciplinate dalla Delibera n. 53/1999/CONS.

risolvere la controversia entro quattro mesi con decisione vincolante, ma il Codice precisa che nel fare ciò l'Autorità persegue altresì gli obiettivi generali che sovrintendono in generale l'attività di regolazione ai sensi dell'art. 13 del Codice stesso.

1.4.b. I dati raccolti

Anche l'AgCom ha fornito talune informazioni preliminari necessarie. Intanto, si precisa che le denunce di possibili violazioni della normativa di settore possono essere inviate all'Autorità attraverso un apposito modello telematico, c.d. Modello D: l'afflusso annuale, in media, è pari a circa 5.000 denunce con *Modello D*.

L'Autorità si avvale altresì di un servizio di contatto (*contact center*) a cui gli utenti possono rivolgersi per segnalare problematiche nella relazione con i fornitori dei servizi e per chiedere informazioni per la corretta gestione e risoluzione delle medesime: il *contact center* riceve ogni anno circa 30.000 segnalazioni e si può accostare a servizi analoghi presenti presso altre autorità (come si è visto, ad esempio, in Aeegsi).

La maggior parte dei reclami (denunce e segnalazioni) riguarda i servizi di fonia fissa. Gli utenti lamentano prevalentemente le difficoltà nel passaggio da un operatore di rete fissa ad un altro (in particolare i ritardi nella procedura, la sospensione del servizio e la ricezione di fatture sia dal nuovo che dal vecchio operatore) e i costi connessi alla conclusione del rapporto contrattuale.

L'attivazione di servizi non richiesti, in particolare, la fornitura di contenuti premium in abbonamento, costituisce la problematica maggiormente segnalata in relazione ai servizi in mobilità. Così come le questioni inerenti alla scarsa qualità del servizio, in special modo la velocità di connessione, costituiscono il *leit motiv* delle doglianze relative ai servizi di accesso a internet in postazione sia fissa, sia mobile.

Infine va sottolineato che la scarsa qualità dei servizi di contatto degli operatori e la mancata o non corretta gestione dei reclami degli utenti costituiscono motivi ricorrenti di contestazione, che interessano in maniera trasversale i diversi comparti delle comunicazioni elettroniche.

Anche nel caso di AgCom la percentuale più elevata di reclami concerne la non corretta applicazione delle regole o il mancato rispetto delle stesse³¹.

31 Per ulteriori informazioni e per analisi di specifiche fattispecie (es. errata gestione dei reclami), ai link di seguito sono consultabili: a) i procedimenti di definizione delle controversie sia dei Corecom sia dell'Autorità ordinati per anno, casistica e operatore: <http://www.agcom.it/definizione.it>; b) i procedimenti sanzionatori approvati dall'Autorità ordinati per anno, casistica e operatore: <http://www.agcom.it/procedimenti-sanzionatori2>.

Allo scopo di migliorare la qualità dei Servizi di Assistenza Clienti degli operatori, in particolare dei servizi erogati attraverso il contatto telefonico, con la delibera n. 79/09/CSP l'Autorità ha individuato uno specifico indicatore di qualità finalizzato a valutare la capacità dei gestori del servizio di risolvere, con soddisfazione dei clienti, i reclami proposti da questi ultimi.

A tal fine, con cadenza semestrale, gli operatori forniscono all'Autorità il dato sulla percentuale di reclami che vengono risolti senza che l'utente abbia avuto la necessità di effettuare solleciti. I link a tali dati vengono pubblicati sul sito web dell'Autorità dedicato alle Carte servizi degli operatori.

È importante precisare che le migliaia di denunce e segnalazioni trasmesse dagli utenti, dalle associazioni di consumatori, dagli studi legali e da vari organismi pubblici, consentono all'Autorità sia di svolgere una cospicua attività di vigilanza e sanzione, sia di calibrare adeguatamente gli interventi regolamentari rispetto a specifici aspetti emersi dall'analisi delle problematiche più ricorrenti.

L'attività sanzionatoria è diventata via via più efficace e ha garantito un rispetto delle norme a tutela degli utenti sempre più immediato e puntuale: essa costituisce, ora, un vero e proprio deterrente per pratiche commerciali troppo aggressive nei confronti degli utenti.

Non meno incisivi sono stati gli interventi regolamentari adottati dalla Direzione per far fronte ad insoddisfazioni fortemente lamentate dagli utenti. Su questo punto l'AgCom appare senza dubbio, al momento, l'Autorità che più di altre recepisce lo strumento del reclamo (o della denuncia) come uno strumento di *fire alarm* intervenendo in punto di regolamentazione dei mercati o dei settori di riferimento.

Tanti i casi che si possono citare in cui comportamenti non corretti nei confronti degli utenti sono stati efficacemente contrastati. Dalla regolazione del blocco di chiamata introdotto con le delibere n. 418/07/CONS e n. 97/08/CONS per arginare il fenomeno degli addebiti per chiamate verso numerazioni a sovrapprezzo o internazionali; alle norme adottate, con la delibera n. 326/10/CONS, per proteggere gli utenti dai c.d. casi di *bill shock* e assicurare loro il controllo del proprio profilo di consumo; la regolamentazione in materia di qualità dei servizi, in particolare dei servizi di accesso ad internet per i quali gli utenti lamentavano che le velocità reali delle connessioni non corrispondevano a quelle promesse e che sono, come noto, esitate negli innovativi Progetto Misura Internet e Misura Internet Mobile; ma lo stesso dicasi anche della delibera n. 38/11/CONS con la quale l'Autorità è intervenuta per regolare la trasparenza e l'efficacia del servizio di televoto. Attualmente per contrastare efficacemente le problematiche relative all'attivazione di servizi non richiesti sui terminali mobili, sono al vaglio dell'Autorità importanti provvedimenti regolamentari, ad esempio il provvedimento recentemente sottoposto a consultazione pubblica con la delibera n. 23/15/CONS.

Si precisa che nell'AgCom, secondo i casi sopra richiamati, gli interventi sulla regolazione

successivi alla risoluzione di un reclamo, si pongono tutti in funzione di protezione del consumatore o dell'utente. L'utilizzo dei reclami come indicatori della buona qualità e della corretta applicazione delle regole presso l'AgCom avviene essenzialmente in funzione dell'obiettivo di accrescere la tutela dei consumatori e degli utenti.

2. Il reclamo come strumento di controllo della buona qualità delle regole

2.1. Il contraddittorio nella procedura di reclamo

Secondo quanto sin qui emerso, è possibile affermare che il reclamo si presenta come uno strumento dall'utilità bivalente. Da una parte, può consentire la partecipazione indiretta dei cittadini all'attività con cui l'Autorità esercita funzioni di regolazione e di controllo del servizio³². Da un'altra parte, solitamente, consente la difesa del diritto alla prestazione del cittadino-utente nei confronti dell'operatore, quando questa non venga erogata correttamente, quando vengano disattesi gli standard di qualità che l'esercente ha stabilito al momento dell'adozione della Carta dei servizi o che ricadono nella Carta dei Servizi stabilite d'intesa con le Autorità. In quest'ultimo caso, il reclamo dà vita ad un rapporto trilaterale tra operatore, utente ed autorità.

Come anticipato in premessa, non è possibile stabilire un sillogismo tra buona qualità delle regole e buona qualità del servizio erogato, benché appaia possibile individuare un nesso tra la fattispecie del reclamo – altre volte detto segnalazione o esposto o denuncia – e la buona qualità delle regole. Questo collegamento deve essere esaminato alla luce della politica di gestione dei reclami, nonché delle conseguenze organizzative che li riguardano. In altri termini, se è vero che il reclamo può essere uno strumento di correzione o orientamento della produzione normativa o delle regole relative ai mercati di riferimento, è pur vero che questa idea deve fare i conti con aspetti relativi ad una adeguata organizzazione e, dunque, ad un'efficace politica di gestione dei reclami. Quindi, si può concludere che il reclamo, quale strumento di enforcement, produce effetti positivi sulle regole se l'organizzazione interna alle AI – recepimento, ufficio competente per la risoluzione e la decisione, procedimento istruttorio, collegamento tra ufficio di ricezione e decisione e ufficio legislativo – è adatta a favorire questa consequenzialità.

Diversamente, il tentativo di associare il reclamo alla better regulation rischia di trasformarsi in un esercizio idealistico o comunque poco consistente in punto di effettività.

Particolarmente importante è il collegamento funzionale tra l'ufficio che decide sul reclamo e

³² Si tratta in particolare di violazione di principi fondamentali, eguaglianza dei diritti degli utenti obiettività e imparzialità, continuità e regolarità del servizio erogato.

l'ufficio legislativo, ove esistente, all'interno delle AI: occorre che questo aspetto organizzativo, all'interno di ciascuna AI, sia disciplinato e regolato nella maniera più efficace per assicurare che gli interventi normativi ex novo o ex post, innovativi o correttivi – possano orientarsi anche attraverso quanto emerge dai reclami. A tal proposito, sarebbe utile, ad esempio, che la competenza decisoria dell'ufficio reclami (o di altro ufficio chiamato a decidere) prevedesse la consultazione dell'ufficio legislativo al processo decisionale o, comunque, la trasmissione del reclamo proposto con la decisione ed eventuali osservazioni all'ufficio legislativo.

Allo stesso tempo, sarebbe utile stabilire che l'ufficio legislativo, trovandosi a predisporre un nuovo atto di regolazione, fosse tenuto a considerare eventuali contestazioni avanzate all'AI in merito all'oggetto della disciplina che si accinge a formulare. Allo stesso modo, l'ufficio legislativo potrebbe essere chiamato ad intervenire in funzione regolatoria a seguito della rilevazione di un elevato o comunque significativo livello di contenzioso in merito ad una specifica fattispecie ricadente nel campo di competenze dell'Autorità.

Passando ad esaminare il reclamo dal punto di vista di chi lo propone, ossia degli utenti, è opportuno soffermarsi sulla posizione giuridica del fruitore del servizio, distinguendo il piano relativo all'organizzazione del servizio da quello di erogazione del servizio stesso. Il primo attiene alla qualità e alla quantità del servizio, aspetti stabiliti dal gestore per i quali l'utente può dare suggerimenti e proporre correzioni³³. Rispetto a questo profilo, si può ritenere che l'utente sia titolare di un interesse legittimo all'esercizio di potere di vigilanza o sanzionatorio delle AI per la corretta applicazione delle regole da parte degli enti erogatori, qualora dal mancato rispetto di quelle regole possa derivare una conseguenza pregiudizievole per l'utente stesso. Invece, un diritto soggettivo in capo all'utente sarebbe configurabile come posizione pretensiva della corretta erogazione del servizio nei confronti delle aziende erogatrici: l'utente può far valere la sua pretesa a che il servizio presenti tutte le caratteristiche promesse dal gestore e stabilite contrattualmente. La violazione di un interesse legittimo o di un diritto soggettivo, comportando lesioni di posizioni qualificate, porterebbe dunque, sia in un caso quanto nell'altro, all'esperimento di un'azione giudiziaria.

Non appare, invece, direttamente configurabile un interesse a ricorrere per migliorare la qualità delle regole. Un simile interesse, per quanto non direttamente azionabile in giudizio, può essere, tuttavia, assorbito tra i motivi di ricorso nell'ambito delle iniziative giudiziali con cui si faccia valere la lesione di un interesse legittimo rispetto all'AI competente all'esercizio di poteri sanzionatori o di

³³ Ad esempio, quando l'utente (i.e. associazioni di categoria) viene ascoltato al fine della predisposizione delle carte dei servizi. In questo ambito, l'utente non può avanzare altre pretese. Infatti, tutti i cittadini hanno un generico interesse all'osservanza di regole sulla erogazione dei servizi e se tali regole vengono violate, chiunque può protestare, anche se non ha subito lesioni, non è investito da uno specifico potere e non appartiene ad una determinata categoria di utenti.

vigilanza (oltre che regolatori) nell'ambito del mercato di riferimento.

Il reclamo interviene appunto quale strumento alternativo ovvero suppletivo rispetto ai rimedi giudiziali: ciò significa che il reclamo può essere utilizzato per assicurare celerità di tempi e partecipazione diretta del cittadino al miglioramento delle attività prestate dai soggetti erogatori dei servizi e dei compiti istituzionali delle Autorità; d'altra parte, esso rappresenta un mezzo di doglianza dell'utente avverso il cattivo funzionamento delle regole oppure per segnalare o far valere talune lacune della disciplina che regola il mercato di riferimento. In questo secondo caso, la richiesta di migliorare le regole o introdurne nuove, può essere addirittura esplicita e si tratta perlopiù di segnalazioni o esposti caratterizzati da un'efficacia formale più attenuata rispetto al reclamo.

Ciò detto, l'ipotesi più auspicabile resta quella di intrecciare l'ambito dei reclami con quello delle competenze regolatorie delle AI.

I reclami alle AI si possono assimilare, per alcuni aspetti, ai rimedi giurisdizionali o ai ricorsi amministrativi, sebbene si caratterizzino per forme ben più snelle e semplici. La funzione principale del reclamo è dunque quella di tutelare dagli effetti della non corretta applicazione della disciplina che regola il servizio o da taluni comportamenti degli operatori, "dialogando" direttamente con l'AI che vigila sull'applicazione di quella disciplina o che l'ha adottata. Ne discende che rimedi conseguenti possono essere di tre tipi, non sempre alternative: a) esercizio potere sanzionatorio; b) possibilità di riesercitare (o esercitare ex novo) poteri di regolazione per le autorità indipendenti cui sono attribuiti tali poteri; c) risoluzione delle controversie tra privati (utenti e imprese).

Il reclamo comporta spesso al contraddittorio con l'autorità, come quando nell'ambito del contraddittorio procedimentale, intervengono imprese e utenti per far valere ragioni contrapposte: anche nel reclamo, l'autorità si trova in una posizione di equidistanza, garantendo la "parità delle armi" tra i contendenti, per certi versi simile a quella di un giudice³⁴.

Il contraddittorio orizzontale offre la maggiore casistica di reclami alle AI da cui si possa ricavare un collegamento funzionale o un riscontro circa la qualità della regolazione e gli interventi da

34 Per esempio, nel caso dell'AEEGSI, per quanto concerne gli aspetti relativi al cosiddetto contraddittorio orizzontale: il procedimento e le misure cautelari possono essere attivate solo su istanza di parte (e senza necessario accordo con la controparte, a differenza delle competenze arbitrali); l'archiviazione del procedimento può essere disposta solo per motivi tassativi; il diritto di audizione davanti al responsabile (e non davanti al collegio), è previsto per entrambe le parti ma soprattutto deve essere svolto in contraddittorio, non potendosi operare audizioni separate, come per i procedimenti sanzionatori. Nell'ambito del contraddittorio verticale invece, si riscontra un modello anch'esso rinforzato dalle previsioni di cui al D. Lgs. n. 387/2003 che ha voluto proporre un "modello amministrativo" di risoluzione delle controversie, definita anche nelle direttive europee sui mercati di elettricità e gas: la risoluzione della controversia è strumentale all'interesse pubblico della garanzia dell'accesso alla rete, oltre che alla tutela delle posizioni giuridiche private coinvolte.

effettuare sulle discipline di regolamentazione dei mercati. La prospettiva dell'utilizzo dei reclami per il miglioramento della qualità della regolazione richiede il cosiddetto contraddittorio orizzontale nell'ambito del quale l'AI assume un ruolo di decisore dalle caratteristiche molto simili a quelle di un giudice.

2.2. L'integrazione tra partecipazione e qualità della regolazione: l'AIR, le consultazioni pubbliche e gli strumenti di fire alarm

Il reclamo rende alle AI dati utili circa l'effettività delle regole e questa funzione è fondamentale per definire l'utilità del reclamo nella prospettiva sopra richiamata di un collegamento tra reclami e qualità della regolazione: in altri termini, i soggetti diventano parte del processo regolatorio o della valutazione delle regole, analogamente a quanto accade con le consultazioni pubbliche³⁵.

Diventa perciò inevitabile accostare la funzione del reclamo allo svolgimento dell'analisi di impatto della regolazione. Peraltro, dai dati raccolti, emerge un considerevole numero di reclami proprio presso le Autorità che hanno recepito l'AIR nei loro ordinamenti e nei rispettivi processi per l'adozione delle regole.

Si deve ricordare che, dai dati raccolti, è emerso che non sempre il reclamo viene definito in modo univoco. Questa differenza talvolta è solo una questione di *nomen*, come nel caso della COVIP dove vi sono gli esposti che, apparentemente diversi dai reclami, in realtà comportano sempre l'attivazione di una procedura istruttoria e di una decisione finale. In altri casi, il nomen differente corrisponde ad un regime più "leggero" come nel caso delle segnalazioni alla CONSOB, che non comportano l'avvio automatico della procedura istruttoria.

È bene evidenziare che l'AI, nelle sue linee di azione, può sempre tenere conto dei reclami o delle segnalazioni proposte: tuttavia, a conclusione di questo lavoro, si vorrebbe ipotizzare un sistema e un'organizzazione in cui si possa contare su un collegamento stabile tra contestazioni sub specie di reclami o segnalazioni e interventi regolatori dell'AI.

Considerando l'aumento dei reclami, si pongono alcuni interrogativi. Innanzitutto: se l'Autorità ascolta preventivamente (attraverso le procedure di consultazione) operatori e utenti con la finalità di predisporre le migliori regole (ad es. fissazione dei livelli tariffari), si può contare sul fatto che queste stesse regole, in seguito, vengano rispettate e correttamente

³⁵ Vedi C. Hendriks, *Inclusive governance for sustainability*, in V. Brown, J. Harris, J. Russel, *Tackling wicked problems: through the transdisciplinary imagination*, UK, pp.150 ss. cit. in A. Minelli, *Il reclamo come strumento di miglioramento nella pubblica amministrazione*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 6, 2014, 15.

applicate dagli operatori stessi?

Inoltre, ci si può interrogare sul rapporto tra l'effettuazione dell'AIR, che prevede la consultazione degli interessati, e il numero in aumento di reclami. In verità, bisogna precisare che le AI hanno introdotto l'AIR scegliendo di non applicarla a tutti i casi di regolazione (si ricordi, a tal proposito, il caso di AgCom).

È possibile supporre che, probabilmente, nelle AI che svolgono l'AIR gli utenti o i cittadini interessati nutrano aspettative di maggiore affidabilità circa la corretta applicazione delle regole da parte degli stakeholders, nonché la bontà delle stesse o, ancora, l'intervento puntuale delle AI nel disciplinare tutti gli aspetti di interesse.

In questo contesto, è molto importante definire l'oggetto dei reclami presentati e comprendere come si relazioni l'Autorità di regolazione – soprattutto, con quali poteri – rispetto ad essi.

L'Autorità indipendente cui si presenta reclamo viene chiamata dal reclamante in via principale a controllare o sanzionare gli operatori che violano le regole che disciplinano i mercati. Soprattutto, sul piano dell'opportunità, qualora la contestazione si ripetesse, le Autorità sarebbero chiamate a verificare altresì la bontà delle regole e ad intervenire sulle stesse apportando correttivi o riformulandole.

In definitiva, il reclamo origina dal rapporto tra utente e operatore del mercato e determina l'attivazione del ruolo di controllore dell'Autorità di riferimento per la corretta applicazione delle regole³⁶. In questa fattispecie, già da tempo conosciuta e applicata, si innesta l'ipotesi di rendere funzionale il reclamo anche rispetto alla buona qualità delle regole: il reclamo, insomma, può servire a orientare il decisore rispetto alle proprie scelte regolatorie trasformandosi in un vero e proprio strumento di enforcement. A questo proposito diventa interessante esaminare il rapporto tra la fattispecie del reclamo e quella dell'AIR, con particolare riguardo alle consultazioni pubbliche, nonostante le differenze tra le due.

È possibile affermare che nell'ordinamento giuridico va consolidandosi un vero e proprio principio di comunicazione tra cittadini e pubblica amministrazione, non solo come generico paradigma procedimentale, ma anche come strumento di ausilio per la tutela dell'interesse pubblico e, talvolta, per definire la sua consistenza e i suoi confini.

In tale contesto, la consultazione assume un ruolo rilevante in quanto funzionale alla migliore qualificazione dell'interesse pubblico, nonché alla selezione dell'opzione regolatoria preferibile. Inoltre, la consultazione sistematica dei soggetti, direttamente o indirettamente interessati, viene

³⁶ Si noti che l'istituto del reclamo è previsto dall'art. 2 co.12 lett. m) della legge 481/1999 istitutiva delle Autorità di regolazione.

raccomandata a livello internazionale, europeo e nazionale come uno strumento fondamentale di *better regulation*³⁷.

Nel procedimento AIR le consultazioni servono, in particolare, alla rappresentazione delle esigenze sociali, economiche, giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari delle regole: esse non costituiscono, però, di per se stesse esercizio di attività valutativa, collocandosi nell'ambito di un'attività istruttoria propedeutica al corretto esercizio della valutazione.

In definitiva, le consultazioni servono a finalità conoscitive, ossia all'acquisizione degli elementi indispensabili per il corretto esercizio del potere pubblico di regolazione.

Nel caso del reclamo, invece, la comunicazione tra cittadino e AI avviene in un momento successivo all'adozione delle regole, incidendo sulla potestà di vigilanza e provocando normalmente l'esercizio di poteri sanzionatori da parte dell'Autorità reclamata.

L'obiettivo è quello di eliminare le cause che hanno originato il reclamo giungendo ad un punto di equilibrio nei rapporti tra AI, stakeholders e reclamanti.

Sembra allora utile indagare sul collegamento tra il dato del crescente numero di reclami con le possibili *défaillance* concernenti l'attività di consultazione: la circostanza che si verifichino numerose inosservanze o abusi delle regole adottate può essere considerato un indice della non bontà delle stesse?

Se così fosse, si potrebbe allora supporre che la consultazione degli stakeholders sia inefficace allorquando: a) avviene troppo tardi rispetto al processo di elaborazione della regola (limitando lungamente, così, il loro contributo); b) non tutti gli stakeholders interessati hanno partecipato alle consultazioni, omettendo così di rappresentare all'Autorità i loro contributi; c) la selezione dei provvedimenti più rilevanti da sottoporre ad AIR appare troppo restrittiva.

Non deve essere omessa, poi, la considerazione che l'AIR è uno strumento introdotto di recente nel nostro ordinamento che può essere reso più efficace nella soddisfazione delle sue finalità. Come pure si può supporre che la stessa AIR – in virtù della necessità di effettuare scelte bilanciate – non riesca sempre a soddisfare adeguatamente interessi specifici, in seguito veicolati dai reclami proposti alle AI (considerata altresì la cosiddetta opzione zero, ossia la scelta di non intervento).

In ogni caso, laddove le regole adottate non vengano rispettate, il reclamo si atteggia a strumento di *fire alarm* che, sollecitando l'attivazione dell'Autorità per rimediare alle violazioni commesse

³⁷ La consultazione consente, infatti, di predisporre la base informativa necessaria alla formulazione di politiche pubbliche efficaci, potenziando la base empirica di riferimento per le decisioni regolatorie. La consultazione risponde inoltre alla domanda crescente di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica favorendo la condizione di accettabilità delle scelte di regolazione

(innanzitutto sanzionando l'inosservanza delle regole o i comportamenti di abuso), può comportare un'allerta per la stessa AI sulla buona formulazione delle regole violate o non osservate³⁸.

Evidentemente, cambiano i presupposti: gli strumenti di *fire alarm* sono attivati partendo da una valutazione esterna alle AI rispetto al loro operato, quella, appunto, del cittadino che nel nostro caso è l'utente nel rapporto con lo stakeholder che eroga il servizio.

Il tema dei fire alarms porta a domandarsi cosa l'autorità reclamata possa fare in seguito a tali denunce³⁹ e se esse possano servire a valutare la qualità della regolazione, programmando eventuali interventi sulla stessa.

Ad esempio, per quel che concerne l'AEEGSI, si parla dell'esercizio di poteri quasi-giudiziali, sub specie di provvedimenti amministrativi, sanzionatori e di risoluzione dei conflitti inter-privati. Anche per l'AEEGSI, come per altre Autorità indipendenti, è prevista una disciplina supplementare rispetto a quella contenuta nella legge n. 241/1990: la disciplina generale dei procedimenti individuali è prevista infatti nel DPR n. 244 del 9 maggio 2001. Tuttavia, tale disciplina appare ancora incompleta non occupandosi precisamente delle funzioni di risoluzione dei conflitti inter-privati da parte dell'AEEG.

Per quanto concerne i reclami, se è vero che la legge prevede che l'AEEG eserciti d'ufficio i suoi poteri, la stessa legge stabilisce che l'Autorità possa attivarsi valutando i reclami, oltre le istanze e le altre segnalazioni degli utenti (sia consumatori finali che esercenti). Se dunque non incombe un obbligo di avvio del procedimento in relazione a qualsiasi reclamo presentato, l'AEEGSI è comunque tenuta a valutare la non manifesta infondatezza, la tempestività e l'attualità del reclamo.

In caso positivo, pertanto, deve dare seguito all'avvio del procedimento: la decisione appare funzionale ad una valutazione di tipo tecnico del reclamo e non di mera opportunità (art. 3 D.P.R. 244/2001).

38 Nella letteratura giuridica americana il *fire alarm* indica l'attivazione da parte di gruppi di interesse rispetto alla attività svolta dalle autorità amministrative e, in primis, dall'esecutivo statunitense. I *fire alarm* si contrappongono, così, ai *police patrols* consistenti in forme di "pattugliamento" da parte di organi istituzionali (spesso comitati) preposti al controllo delle agenzie esecutive. McCubbins-Schwartz, *Congressional Oversight Overlooked: Police patrols versus Fire Alarm*, in *American Journal of Political Science*, 2, 165 ss.

39 A tal proposito, sembra interessante notare come in altri Paesi europei, quali ad esempio la Svizzera, sono state istituite Autorità indipendenti preposte esclusivamente al ricevimento di reclami. In Svizzera, in particolare, è stata istituita l'*Autorità federale indipendente di ricorso* in materia radiotelevisiva: essa è incaricata di valutare i reclami sui programmi radiofonici e televisivi determinando se durante le trasmissioni siano state violate norme del diritto nazionale o internazionale, con particolare riferimento al settore della pubblicità e della concorrenza. I poteri attribuiti all'ACI hanno carattere para-giudiziario, l'Autorità è inoltre tenuta a riferire annualmente al Consiglio federale. Secondo un modello in parte diverso, nel Regno Unito è stato istituito l'ICR Office ossia il cosiddetto *Revisore indipendente Reclami* che esercita poteri di indagine circa le denunce presentate da alcune organizzazioni come la Audit Commission e la Charity Commission.

Per il resto si noti che la fase istruttoria implica un ampio coinvolgimento del Collegio (soprattutto circa la decisione di avvio ovvero di archiviazione). Conformemente al principio del contraddittorio, richiamato dalla legge istitutiva, tutti i partecipanti al procedimento (non solo i reclamanti o gli operatori sotto indagine) hanno diritto di essere ascoltati prima della decisione finale: il D.P.R. 244/2001 delinea un procedimento dal carattere essenzialmente inquisitorio, rafforzando le prerogative dei reclamanti sia al momento dell'effettuazione della segnalazione sia al momento dell'audizione finale^{40 41}.

3. Conclusioni

3.1. Le conseguenze dei reclami sulla qualità delle regole: il reclamo in funzione della better regulation?

Nel tirare le fila di questo studio, è possibile trarre talune conclusioni, a cominciare dall'approccio al tema da parte delle AI e, allo stesso tempo, alla possibili proiezioni del reclamo come strumento utile al controllo della qualità della regolazione.

Come noto, i procedimenti che iniziano con la proposizione di un reclamo hanno un oggetto peculiare che consiste nel riesaminare una precedente attività di carattere pubblicistico e nei quali l'AI non è parte del rapporto in contestazione.

Appare, dunque, facilmente accostabile a questa funzione di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori ovvero tra operatori e gestori delle reti, l'ipotesi in cui le stesse AI chiamate a risolvere le questioni esposte o i reclami presentati possano prendere spunto dalle contestazioni o dai cattivi comportamenti censurati per migliorare la qualità delle regole, anche qualora non siano dotate direttamente di poteri di regolazione dei mercati⁴².

⁴⁰ Si rinvia alle pagine di E.L. Camilli e M. Clarich, *Poteri quasi-giudiziali delle Autorità indipendenti*, in www.astrid.it, p. 4 ss.

⁴¹ Modelli procedimentali sui reclami e poteri sanzionatori simili a quelli esercitati dall'AEEG anche presso l'AgCm (legge 287/1990 e normativa sulla tutela del consumatore, art. 27 del Codice del Consumo), l'AgCom (delibera 136/06/CONS, artt. 23 e 84 Codice delle Comunicazioni elettroniche), le Autorità preposte a regolare e vigilare sui mercati finanziari, Banca d'Italia, Consob, Isvap e Covip (leggi 62/2005, art. 24 della legge 262/2005, d.lgs. 303/2006, art. 18 bis TUB, art. 4 Reg. Isvap 24/08), il Garante per la protezione dei dati personali (art. 143 e 163 ss. Codice della Privacy) e per finire, presso l'AVLP (art. 8 Codice dei Contratti Pubblici).

⁴² I poteri in questione possono considerarsi espressione di una vera e propria funzione neutrale esercitata dall'Autorità, forse l'unica davvero meritevole dell'attributo di indipendente e quindi avvicinabile all'esercizio della funzione puramente giurisdizionale. Così, P. Chirulli, art. 2, comma 2, lett. b), in *Commentario alla L. 14 novembre 1995, n. 481*, a cura di A. Bardusco, G. Caia, G. Di Gaspare, in *Nuove leggi civili commentate*, 1998,

È importante ribadire che la buona qualità delle regole non implica necessariamente l'effettività delle stesse, come è vero che la non effettività delle regole – o la loro non corretta applicazione – non è necessariamente indicativa della cattiva qualità delle stesse.

L'ipotesi è quella di rappresentare e realizzare un collegamento virtuoso tra questi aspetti: la regola buona è anche correttamente applicata e il reclamo può rappresentare la prova contraria di una disciplina ben fatta e correttamente applicata.

Come visto, se il reclamo è utile a fornire un riscontro della qualità delle regole o della relativa effettività, precisando l'importanza del reclamo come strumento di partecipazione attiva dei cittadini alla azione della pubblica amministrazione con riferimento alla qualità e all'efficienza della stessa: misurare e migliorare la soddisfazione del cittadino rispetto al servizio – e alle regole che ne disciplinano l'erogazione – attraverso attività di valutazione e un'adeguata gestione dei reclami è un elemento rilevante per la misurazione della performance⁴³. Si potrebbe aggiungere che ciò si pone – o si vorrebbe porre – in contiguità con la qualità delle regole (better regulation).

Quella appena descritta può essere una conseguenza diretta del reclamo proposto, ossia l'abrogazione, la modifica o la introduzione di una norma che discendano direttamente dalla proposizione del reclamo (o dell'esposto).

Rispetto alle Autorità finora coinvolte, il tema è stato valutato con interesse e partecipazione sebbene non possa dirsi che, allo stato attuale, i reclami siano utilizzati fino in fondo come strumenti per migliorare la qualità delle regole. Sicuramente questa è percepita come una prospettiva, visto che sicuramente, al momento, il reclamo è considerato uno strumento di tutela degli utenti, essenzialmente di vigilanza sul rispetto delle regole.

In questo modo, l'utente – o l'operatore che lamenti un problema con i gestori delle reti – viene a svolgere una funzione attiva all'interno del processo di regolazione, in particolare in relazione alla delicata fase dell'enforcement. Il reclamo opera, allora, come meccanismo di *fire alarm* della regolazione che si collega ad altri strumenti per l'ascolto dell'utenza come nel caso della consultazione.

Si deve ricordare che la qualità del servizio non è direttamente proporzionale alla buona qualità delle regole. Il reclamo, tuttavia, se inteso e gestito dalle AI come strumento di *fire alarm* è decisamente utile a fare luce sulla bontà delle regole e a coinvolgere (indirettamente) i cittadini nel processo di valutazione e di modifica delle regole adottate.

Si deve evidenziare, peraltro, l'interessante aspetto dei dati con riferimento alle Autorità che

385.

43 A. Minelli, cit., 6, 2014, 18.

hanno ormai introdotto l’AIR nei loro processi di regolazione: a tal proposito, sarebbe interessante verificare quali contestazioni ricadono nelle materie o nelle fattispecie del campo di operatività dell’analisi di impatto regolatorio. Come si è visto, a rigore, l’AIR dovrebbe condurre all’adozione di regole buone e condivise, ragion per cui si potrebbe ipotizzare che ove l’AIR venga svolta bene non dovrebbero esistere molto spazio di contestazioni o reclami che dir si voglia. Sarebbe un po’ come dire che in un ciclo virtuoso di operatività degli strumenti di better regulation, in primis AIR e consultazioni pubbliche, questi dovrebbero escludere i reclami alle Autorità di regolazione.

In ogni caso, è possibile ipotizzare un sistema di gestione dei reclami finalizzato a mettere in luce aspetti della regolazione su cui è opportuno o necessario un intervento. Tale sistema non può non tenere conto delle consultazioni che, nel caso delle AI che ricorrono all’AIR per gli interventi regolatori più significativi, devono essere messe in relazione con l’oggetto dei reclami e con il relativo esito. Tale sistema può diventare inutile o inefficace nel caso in cui le informazioni raccolte non siano trattate in modo approfondito, con la previsione di un set di indicatori e differenziando i risultati. Dopo l’acquisizione dei dati quantitativi, l’analisi dei reclami deve fornire risposte a talune domande: quest’ultime costituiscono indicatori per la valutazione dei reclami orientando le scelte che l’Autorità deve fare (o non fare) successivamente, in fase decisoria o di regolazione.

Tra questi per esempio: a) la contestazione riguarda una regola non applicata o applicata male? e b) la regola non è applicata perché oscura, mal scritta, non condivisa in quanto troppo onerosa o perché consente margini interpretativi troppo ampi? o ancora c) è sufficiente una risposta sanzionatoria? e d) l’intervento regolatorio si richiede in quanto sussiste un problema di ordine generale relativo alla qualità ovvero particolare relativo ad una specifica regola?

Quella appena descritta rappresenta l’ipotesi di un modello che potrebbe essere messo a punto attraverso il monitoraggio del reclamo nelle AI. Percorrendo questa strada, si potrebbe arrivare a riconoscere al reclamo la funzione di un vero e proprio strumento di *fire alarm*, caratterizzato da una funzione tipicamente partecipatoria (oltre che di garanzia) dei cittadini. In definitiva, tenendo conto delle considerazioni sopra espresse e del terreno organizzativo necessario in seno alle AI, il reclamo potrebbe diventare uno strumento con cui le AI non solo vigilano sul corretto funzionamento e sulla effettività delle regole, ma anche sulla qualità delle stesse.

