

PAS 31/10

**SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA
ELETTRICA E IL GAS AL PARLAMENTO ED AL GOVERNO
SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1198-A, RECANTE “NUOVA
DISCIPLINA DELL'ORDINAMENTO DELLA PROFESSIONE
FORENSE”, APPROVATO IN PRIMA LETTURA DAL SENATO
DELLA REPUBBLICA IN DATA 23 NOVEMBRE 2010**

2 dicembre 2010

Nell'esercizio delle funzioni consultiva e di segnalazione al Parlamento ed al Governo previste dall'articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481, recante *“Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”*, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) intende formulare alcune osservazioni in relazione al disegno di legge n. 1198-A, avente ad oggetto la *“Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense”*, approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica in data 23 novembre 2010.

Conformemente alle proprie finalità istituzionali, in particolare quelle di promozione della concorrenza e dell'efficienza dei servizi di pubblica utilità, nonché di tutela degli interessi di consumatori ed utenti nei settori dell'energia elettrica e del gas, l'Autorità ritiene opportuno portare all'attenzione la formulazione dell'articolo 2, comma 6, del citato d.d.l., ai sensi del quale *“Fuori dai casi in cui ricorrono competenze espressamente individuate relative a specifici settori del diritto e che sono previste dalla legge per gli esercenti altre professioni regolamentate, l'attività di consulenza legale e di assistenza legale stragiudiziale è riservata agli avvocati”*.

La disposizione richiamata amplia l'ambito dell'esclusiva a favore degli avvocati, attualmente limitata alla assistenza, rappresentanza e difesa in giudizio, estendendola alle attività di consulenza e assistenza stragiudiziale.

Essa non introduce espressamente l'obbligo di ricevere consulenza e di farsi assistere da un professionista appartenente all'ordine forense al fine di svolgere una attività stragiudiziale, quale può essere la partecipazione ad un procedimento amministrativo.

Diversamente da quanto stabilito dall'art. 82 del codice di procedura civile¹ e dall'art. 22 di quello sul processo amministrativo², nella menzionata disposizione manca infatti un esplicito obbligo di patrocinio forense. Né un simile obbligo appare implicitamente desumibile dalla lettura combinata di più articoli del d.d.l. sulla riforma forense (v. combinato disposto artt. 96 e 97 c.p.p.³).

Cionondimeno l'estensione dell'area di attività riservate agli avvocati è destinata ad incidere sullo svolgimento dei procedimenti amministrativi individuali dinanzi all'Autorità o nelle procedure di risoluzione delle controversie che possono sorgere tra

¹ Art. 82, c.p.c. *“1. Davanti al giudice di pace le parti possono stare in giudizio personalmente nelle cause il cui valore non eccede € 516,46. 2. Negli altri casi, le parti non possono stare in giudizio se non col ministero o con l'assistenza di un difensore”*.

² Art. 22, c.p.a. *“1. ... nei giudizi davanti ai tribunali amministrativi regionali è obbligatorio il patrocinio di un avvocato”*. Fanno eccezione i giudizi in materia di accesso, in materia elettorale e nei giudizi relativi al diritto dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Nei giudizi menzionati infatti *“Le parti possono stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore”* (art. 23, c.p.a.).

³ Art. 96, comma 1, c.p.p. *“L'imputato ha diritto di nominare non più di due difensori di fiducia”*. Art. 97, comma 1, c.p.p. *“L'imputato che non ha nominato un difensore di fiducia o ne è rimasto privo è assistito da un difensore d'ufficio”*.

imprese oppure tra imprese e consumatori, note come *alternative dispute resolution* o ADR.

L'art. 2, comma 6, del d.d.l. sulla riforma forense impone infatti una irragionevole limitazione al diritto dei privati di farsi assistere o ricevere consulenza stragiudiziale da soggetti diversi da avvocati, come il personale che lavora presso le Associazioni di consumatori, oppure ingegneri ed economisti.

La limitazione non tiene conto della regolazione del settore, né dei tecnicismi sottesi alle dispute che sorgono nei mercati dell'energia. Essa non trova neppure giustificazione nell'esigenza di garantire una migliore tutela dei soggetti coinvolti nei procedimenti e nelle dispute menzionati.

All'interno di tali controversie è utile distinguere da un lato quelle che vedono contrapporsi fornitori e clienti domestici, dall'altro gestori delle reti e fornitori o produttori.

Le prime sono spesso seriali e di modesto valore economico, caratteristiche che inducono i consumatori a rivolgersi, più che agli avvocati, al personale delle Associazioni di consumatori, che gestendo una molteplicità di *small claims* pressoché identici, è in grado di assicurare tempestività e professionalità.

La più diffusa ADR è in tali ipotesi la conciliazione, già prevista dalla legge istitutiva dell'Autorità del 1995. In base ad essa avrebbero dovuto essere emanati uno o più Regolamenti governativi finalizzati da un lato a definire i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso l'Autorità nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio; dall'altro a prevedere i casi in cui tali procedure di conciliazione o di arbitrato possano essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (art. 2, comma 24, lett. b), legge n. 481/1995).

In mancanza dei suddetti Regolamenti, l'Autorità si è comunque impegnata a promuovere la diffusione di procedure di conciliazione, che si caratterizzano per l'assenza di poteri decisori in capo all'organismo preposto alla conciliazione stessa e mirano piuttosto a assistere due o più soggetti *“sia nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia”* che *“nella formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa”*⁴.

⁴ Così viene definita la mediazione dall'art. 1, comma 1, lett. a), d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, recante *“Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali”*. La conciliazione viene qualificata come il risultato positivo raggiunto attraverso la mediazione. Il menzionato d.lgs. n. 28/2010 peraltro non preclude negoziazioni volontarie e paritetiche relative alle controversie civili e commerciali né le procedure di reclamo previste dalle carte dei servizi (art. 2, comma 2).

La promozione di procedure conciliative per la risoluzione di controversie tra clienti finali ed esercenti i servizi di distribuzione e vendita dell'energia elettrica e del gas rientra, ad esempio, tra le principali finalità del Protocollo d'intesa tra l'Autorità medesima ed il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (di seguito: CNCU) sottoscritto il 17 ottobre 2001 e rinnovato nel corso del 2009. In particolare, il Protocollo individua tra i suoi obiettivi fondamentali la formazione del personale delle Associazioni dei consumatori attraverso attività di aggiornamento periodico e del potenziamento dell'accesso dei consumatori a forme stragiudiziali di risoluzione delle controversie.

Più di recente l'attività di supporto e promozione delle procedure conciliative si è tradotta nel finanziamento delle attività di formazione ed aggiornamento dei conciliatori delle Associazioni dei consumatori facenti parte del CNCU.

In base all'art. 11-*bis* del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con legge 14 maggio 2005, n. 80, gli importi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità sono destinati ad un fondo per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori di energia elettrica e gas, approvati dal Ministero dello sviluppo economico su proposta dell'Autorità stessa.

In attuazione di tale disposizione, con la delibera 16 ottobre 2009, GOP 44/09 l'Autorità ha proposto al Ministero dello sviluppo economico l'approvazione, tra gli altri, di una serie di progetti finalizzati a promuovere la diffusione di procedure stragiudiziali di soluzione delle controversie tra clienti finali dei servizi elettrico e gas e imprese di vendita. Con il decreto ministeriale 23 dicembre 2009, il Ministero dello sviluppo economico ha approvato i progetti a vantaggio dei consumatori proposti dall'Autorità e, conseguentemente, sono già stati avviati i primi corsi di formazione ed aggiornamento del personale delle Associazioni dei consumatori facenti parte del CNCU in tema di conciliazione stragiudiziale.

Il risultato è che oggi l'assistenza e la consulenza stragiudiziale nelle controversie tra imprese e consumatori nel settore dell'energia sono spesso assicurate gratuitamente da Associazioni di consumatori formate e aggiornate con il contributo decisivo dell'Autorità. Assistenza e consulenza che però in base alla disposizione oggetto di segnalazione sarebbero vietate, con conseguente perdita del patrimonio di conoscenza ed esperienza finora maturati dalle Associazioni e senza che il divieto possa essere giustificato nell'ottica di una migliore tutela degli interessi di consumatori. Questi infatti, potendosi rivolgere solo ad avvocati per ottenere ausilio nelle controversie che li vedono opporsi alle imprese, finirebbero per pagare un servizio altrimenti per essi gratuito, finanziato indirettamente attraverso le sanzioni irrogate dall'Autorità alle imprese del settore energetico.

La scelta di riservare le attività di assistenza e consulenza stragiudiziale agli avvocati collide anche con le indicazioni provenienti dal diritto comunitario.

Le direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, relative a norme comuni rispettivamente per il mercato interno dell'energia elettrica e per quello del gas, sottolineano che la garanzia di una maggiore protezione

dei consumatori implica la possibilità di ricorrere ad “*un meccanismo indipendente quale un mediatore dell’energia o un organismo dei consumatori ai fini di un trattamento efficiente dei reclami e della risoluzione stragiudiziale delle controversie*” (art. 3, par. 3, direttiva 2009/72/CE e art. 3, par. 9, direttiva 2009/73/CE).

In base alla raccomandazione 98/257/CE della Commissione del 30 marzo 1998 sui “*Principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo*”, i meccanismi alternativi di risoluzione non giudiziale delle controversie, per essere efficaci, devono porre rimedio ad alcuni dei problemi che contraddistinguono la giustizia ordinaria, quali le spese elevate, la lunghezza dei termini e l’eccessiva complessità delle procedure.

Nella stessa direzione si muove la raccomandazione 2001/310/CE della Commissione, del 4 aprile 2001, sui “*Principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo*”, in base alla quale le ADR devono assicurare mezzi pratici, efficaci e poco costosi di composizione delle controversie, anche nel caso in cui la composizione stessa non avvenga mediante l’intervento attivo di terzi che propongono o impongono una soluzione.

Le procedure di risoluzione delle controversie costituiscono un’alternativa realistica ad una controversia dinanzi all’autorità giudiziaria qualora esse siano idonee ad ovviare ai problemi associati ai costi, ai tempi e alla complessità della rappresentanza. Viene conseguentemente stabilita l’importanza che la procedura sia gratuita per i consumatori o, qualora vi siano costi, che gli stessi siano modici e che le parti aventi accesso alla procedura non siano obbligate a ricorrere ad un professionista legale (senza che sia comunque loro impedito di farsi rappresentare o assistere da terzi in qualsiasi fase della procedura).

L’irragionevolezza della disposizione oggetto di segnalazione emerge anche in relazione alle controversie tra imprese, ovvero quelle tra gestori e utenti della rete.

A tale proposito ci si limita a menzionare la deliberazione 16 settembre 2008, ARG/elt 123/08, con la quale l’Autorità ha dato attuazione all’art. 14, comma 2, lett. f-ter, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 ed ha approvato il Regolamento per la risoluzione delle controversie tra produttori e gestori di rete in materia di connessione alle reti elettriche degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (allegato A, delibera ARG/elt 123/08)⁵.

La procedura stragiudiziale in questione, che si svolge dinanzi all’Autorità ed è attivata su istanza di parte, è preordinata ad accertare che la soluzione di connessione elaborata dal gestore della rete per il produttore che intende allacciare alla stessa un suo impianto alimentato da fonti rinnovabili, soddisfi i requisiti di economicità, razionalità e necessità dell’opera.

⁵ Ma v. anche deliberazione 23 luglio 2008, ARG/elt 99/08 per le procedure sostitutive attivabili in caso di inerzia dei gestori di rete ai sensi dell’articolo 14, comma 2, lettera f-bis) del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387.

Dopo una fase istruttoria condotta garantendo il pieno contraddittorio tra le parti, l’Autorità individua la soluzione per il collegamento dell’impianto alla rete elettrica, ovvero “*i profili di carattere tecnico, economico e procedimentale per la risoluzione della controversia*” (art. 6, comma 5, regolamento) e la decisione adottata è vincolante sia per il produttore che per il gestore di rete interessato.

Alla procedura le parti possono partecipare personalmente, senza la rappresentanza o il supporto di legali. Considerata la complessità delle questioni trattate e soprattutto la circostanza che esse attengono non a profili giuridici bensì ad aspetti squisitamente tecnico-economici legati ai presupposti, alle modalità e agli effetti della connessione di impianti alle reti, più che l’assistenza e consulenza di un avvocato è essenziale quella di ingegneri o economisti esperti di infrastrutture elettriche.

Le considerazioni svolte in relazione alle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie possono essere estese più in generale a tutti i procedimenti individuali che si svolgono davanti all’Autorità, disciplinati dal d.P.R. 9 maggio 2001, n. 244, per i quali è opportuno lasciare che sia il privato coinvolto, sia esso consumatore o impresa, a decidere se partecipare personalmente, oppure farsi assistere da una Associazione di consumatori o da un professionista esperto.

Alla luce delle considerazioni illustrate, l’Autorità chiede che le procedure di risoluzione delle controversie nei mercati energetici e più in generale i procedimenti amministrativi che si svolgono dinanzi a essa siano sottratti dall’ambito di applicazione della disposizione oggetto di segnalazione, poiché in tali ipotesi l’esclusiva di assistenza e consulenza stragiudiziale a favore degli avvocati non è giustificata e rischia anzi di compromettere che la tutela stragiudiziale di consumatori e imprese sia piena ed efficace.