

4.12.1 In primo luogo, sul piano più generale della politica legislativa, una volta adottata la normativa proposta bisognerebbe prevedere degli stanziamenti di bilancio in linea con la comunicazione della Commissione COM(2006) 129 def., al fine di agevolare, se del caso, la creazione delle infrastrutture necessarie negli Stati membri in cui manca una rete adeguata di stazioni base. Ciò, tuttavia, deve esser fatto senza sacrificare la particolare cura che occorre avere nel proteggere l'ambiente, in modo che tali misure non comportino dei costi in termini di impatto ambientale.

4.12.2 In secondo luogo, si deve adeguare la vigente normativa comunitaria in materia di appalti pubblici e concessioni, al fine di garantire che qualsiasi diritto di utilizzo dello spettro radio accordato dagli Stati membri soddisfi i requisiti di trasparenza, non discriminazione e tutela dell'interesse generale.

4.12.3 In terzo luogo, le decisioni di comitato che completano l'aspetto giuridico dello spettro radio paneuropeo devono

contenere disposizioni specifiche che assicurino l'applicazione generale della normativa comunitaria vigente in materia di «accessibilità elettronica». Più specificamente, se si vuole promuovere in modo appropriato il progresso in campo digitale, conformemente alla comunicazione della Commissione COM(2007) 694 def., tali decisioni dovranno riguardare la piena attuazione dei diritti dei disabili, degli anziani e dei cittadini con scarsa o nessuna formazione digitale.

4.12.4 A tal fine, si potrebbe prevedere una serie di incentivi — da determinare a tempo debito — per incoraggiare il settore dell'industria delle telecomunicazioni e le autorità degli Stati membri, specialmente a livello regionale e locale, a contribuire a un accesso generalizzato dei cittadini ad ogni progresso tecnologico.

4.13 È probabile che le nuove condizioni tecniche possano essere fissate senza ulteriori inutili oneri finanziari o amministrativi a livello comunitario, nazionale o regionale.

Bruxelles, 16 gennaio 2008

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Dimitris DIMITRIADIS

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione
— Verso una Carta europea dei diritti dei consumatori d'energia**

COM(2007) 386 def.

(2008/C 151/09)

La Commissione europea, in data 5 luglio 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione — Verso una Carta europea dei diritti dei consumatori d'energia

L'Ufficio di presidenza del Comitato, in data 25 settembre 2007, ha incaricato la sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione di preparare i lavori in materia.

Considerata l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 gennaio 2008, nel corso della 441^a sessione plenaria, ha designato IOZIA come relatore generale e ha adottato il seguente parere con 127 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Sintesi delle osservazioni e raccomandazioni del CESE

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo considera positivamente l'iniziativa della Commissione di predisporre una Carta dei diritti dei consumatori europei di energia.

1.2 Il CESE considera la Carta un primo passo per rafforzare e rendere effettivi i diritti dei consumatori, che non sono garantiti se lasciati ai soli meccanismi del mercato, come giustamente rileva la Commissione.

1.3 Il CESE ritiene che occorra evitare per quanto possibile l'emanazione di atti non vincolanti. Il CESE, concordando con la

risoluzione del Parlamento europeo, ritiene che sia necessaria una forma giuridica obbligatoria per garantire i diritti dei cittadini e che le misure di *soft-law* non realizzino appieno gli obiettivi. Nel caso dei diritti dei viaggiatori la Commissione ha ritenuto necessario emanare il regolamento (CE) n. 261/2004, dell'11 febbraio 2004; non appare chiaro perché i diritti dei clienti dell'energia debbano essere, invece, affidati ad un documento senza valore vincolante.

1.4 Il CESE raccomanda alla Commissione di mettere immediatamente allo studio, oltre alle suggerite modifiche alle

direttive in corso di approvazione, l'integrazione della Carta in un regolamento dei diritti dei consumatori europei di energia.

1.5 Il CESE ritiene che i diritti sanciti dalle direttive debbano applicarsi a tutti gli utenti finali, in particolare ai privati e alle piccole e medie imprese. La direttiva 2003/54/CE «elettricità» lascia agli Stati membri la scelta di garantire alle piccole imprese (meno di 50 dipendenti e un totale di bilancio non superiore a 10 milioni di euro) il servizio universale, cioè il diritto alla fornitura di energia elettrica di una qualità specifica a prezzi ragionevoli, facilmente e chiaramente comparabili e trasparenti.

1.6 Il CESE ritiene che questa disparità di trattamento non sia assolutamente giustificata e che il diritto al servizio universale debba essere riconosciuto almeno alle piccole e medie imprese in tutta l'Unione. Per ottenere questo, considerando che il terzo pacchetto energia, adesso all'esame del CESE, modifica la direttiva 2003/54/CE «elettricità», raccomanda vivamente alla Commissione di modificare l'articolo 2 in tal senso, o di includere i clienti non civili tra i destinatari della Carta dei diritti.

1.7 Il CESE considera indispensabile che per «consumatore» si intenda il consumatore finale, il cliente dell'impresa erogatrice. Il cambiamento di terminologia tra la comunicazione *Una politica energetica per l'Europa* dove si parla appunto di Carta dei diritti dei clienti e la proposta in esame di Carta dei diritti dei consumatori di energia, ingenera incertezza e incomprensione. L'interesse della piccola e media impresa, dell'esercizio commerciale, ad avere la garanzia di ricevere costantemente l'energia sufficiente alle attività produttive, merita altrettanta attenzione, in particolare nelle regioni della convergenza e della coesione.

1.8 La garanzia del servizio universale, esteso alle piccole e medie imprese, il rispetto dei vincoli del servizio pubblico, la tutela delle fasce economicamente svantaggiate, a rischio di «povertà energetica», la coesione economica sociale e territoriale, la libertà contrattuale, il diritto ad essere informati, ad avere in tempi brevi la connessione, ad avere contratti chiari, prezzi ragionevoli, comparabili tra i diversi fornitori e trasparenti, la garanzia di una fornitura continua, la conoscenza delle fonti energetiche utilizzate, sono beni di rilevanza assoluta e giustamente la Commissione ha fatto rilevare che il mercato lasciato a sé stesso non può esprimere tale livello di «consapevolezza» sociale, ambientale ed economica. Il CESE sostiene convintamente tutte le iniziative che vanno in questa direzione con semplicità ed efficacia, ed esorta la Commissione ad utilizzare tutti gli strumenti più opportuni.

1.9 Il CESE raccomanda che venga presa in considerazione l'opportunità di inserire nell'ambito del terzo pacchetto energia ulteriori modifiche all'allegato A della direttiva «elettricità», oltre alle tre già previste.

1.10 Il CESE aveva suggerito fin dal 2001 la trasformazione del «Gruppo dei regolatori europei per il gas e l'elettricità» (ERGEG) in un'agenzia. Si compiace che la Commissione abbia ora messo in pratica quella proposta nell'ambito del «terzo pacchetto energia», e auspica che tra i compiti della futura Agenzia ci sia anche quello di verificare la corretta attuazione

dei diritti dei consumatori, in particolare la protezione dei consumatori vulnerabili. Il CESE sostiene il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori, delle piccole e medie imprese, dell'industria settoriale e delle organizzazioni sindacali, per valorizzare la cooperazione e la responsabilità condivisa, come già realizzato nel comparto del trasporto. Un tavolo europeo di concertazione, assegnando all'agenzia poteri di intervento e di regolazione dei rapporti tra produttori e utenti finali, può aiutare considerevolmente a raggiungere gli obiettivi. I regolatori nazionali dovrebbero sorvegliare i mercati per quanto di loro competenza.

1.11 Il CESE apprezza le proposte della Commissione contenute nell'allegato alla comunicazione, che se attuate in modo efficace rafforzerebbero i diritti dei consumatori. In particolare rileva che vanno effettivamente garantiti i diritti del servizio pubblico e del servizio universale, individuando il fornitore di ultima istanza, che può sostituirsi nel caso di crisi nell'erogazione dell'energia da parte del fornitore di fiducia.

1.12 Regole uguali per il mercato unico in materia di contratti: trasparenza, modalità di esecuzione, gestione chiara e non onerosa delle controversie, indennizzi, dovrebbero essere uniformi per favorire la mobilità transfrontaliera dei consumatori e aprire il mercato europeo anche ai consumatori finali.

1.13 Prezzi ragionevoli, trasparenti e comparabili. Bollette comprensibili, complete, contenenti informazioni utili per i consumatori sulle fonti energetiche utilizzate per la produzione di elettricità, le emissioni di CO₂ e di altri gas a effetto serra, suggerimenti per il risparmio energetico, coerenti con le politiche comunitarie.

1.14 Libertà di scegliere il fornitore, di cambiarlo in tempi brevi e senza oneri, apposizione di un limite alla durata minima dei contratti, sono diritti connessi alla piena realizzazione del mercato.

1.15 Informazioni veritiere, complete, comprensibili sulle condizioni di accesso, di uso, sulle tariffe e sui prezzi e sui loro cambiamenti.

1.16 In materia di reclami, va indicata una decisa scelta verso le risoluzioni extragiudiziali delle controversie, applicando le raccomandazioni della Commissione 98/257/CE e 2001/310/CE.

1.17 Va rafforzato e reso effettivo il diritto di rappresentanza, attraverso le associazioni dei consumatori. Un tavolo di concertazione aperto presso la costituenda agenzia potrebbe essere la sede per far incontrare tutte le parti interessate e trovare le soluzioni più idonee per l'effettività dei diritti dei consumatori.

1.18 La povertà energetica significa esclusione da una vita dignitosa. Occorre uniformare la definizione di consumatore vulnerabile e le misure adottate in suo favore, evitando l'interruzione dell'erogazione attraverso la garanzia di una fornitura di base, ma anche la cessione gratuita d'energia. Il principio di responsabilità dovrebbe essere sempre salvaguardato.

1.19 Le pratiche commerciali sleali vanno contrastate efficacemente, aggiornando le previsioni di cui all'allegato 1 della direttiva 2005/29/CE dell'11 maggio 2005. Altre pratiche sleali potrebbero essere identificate attraverso la via regolamentare, piuttosto che modificando la direttiva.

1.20 Il CESE suggerisce di prendere in considerazione, oltre ai nove temi richiamati dalla Commissione, quelli ricavabili da alcune carte dei diritti già sottoscritte da imprese fornitrici e associazioni di consumatori, come avvenuto ad esempio in alcuni paesi dell'Unione: il diritto al tempo del consumatore, il diritto alla partecipazione e alla rappresentanza, il diritto alla qualità e alla sicurezza, il diritto alla migliore tariffa, quella più idonea al profilo del consumatore, il diritto al risarcimento del danno e ad una procedura conciliativa veloce e risolutiva.

2. Introduzione: il documento della Commissione

2.1 La Commissione aveva preannunciato nelle comunicazioni del 10 gennaio 2007 ⁽¹⁾ ⁽²⁾ l'intenzione di emanare una Carta dei diritti dei «clienti» delle società erogatrici di gas ed energia, accolta dal Consiglio di primavera dell'8-9 marzo 2007, nelle quali è sollecitata «una migliore tutela dei consumatori, per esempio tramite lo sviluppo di una Carta dei clienti di energia».

2.2 Riconoscendo che i soli meccanismi del mercato non possono garantire il rispetto degli interessi dei consumatori, la Commissione evidenzia che già le direttive esistenti prevedono obblighi di servizio pubblico e garantiscono diritti ai consumatori; vengono annunciate azioni sulla sorveglianza dell'attuazione e del rispetto «effettivo» dei diritti dei consumatori a livello nazionale e sul rafforzamento e sull'estensione di tali diritti.

2.3 Il completamento delle liberalizzazioni dei mercati europei dell'energia e del gas del 1° luglio 2007 è l'occasione propizia per lanciare una campagna adeguata d'informazione verso i cittadini, coinvolgendo le organizzazioni dei consumatori, sui vantaggi che dovrebbero derivare dall'opportunità di poter scegliere il fornitore e continuare a godere degli stessi diritti.

2.4 **L'energia è essenziale per tutti i cittadini europei.** Il miglioramento della tutela e il rafforzamento degli interessi dei consumatori, alla stregua degli interessi delle imprese, costituisce un presupposto fondamentale per un mercato interno funzionante.

2.5 **La legislazione europea in vigore prevede già il rispetto di oneri di servizio pubblico**, che costituiscono una *condicio sine qua non* della legislazione in materia di energia. La priorità dello sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente, dei consumatori e dei settori più vulnerabili della società, vale a dire gli obblighi di servizio pubblico, costituiscono un complemento necessario alla concorrenza. «Mirati obblighi generali di servizio pubblico e di servizio universale per i consumatori di energia devono rimanere al centro del processo di liberalizzazione del mercato».

⁽¹⁾ Una politica energetica per l'Europa (COM(2007) 1 def.).

⁽²⁾ Prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità (COM(2006) 841 def.).

2.6 **L'Unione europea deve compiere passi avanti nella lotta contro la «povertà energetica».** I prezzi crescenti dei combustibili sui mercati internazionali si riverberano sui prezzi dell'energia, creando sempre più problemi alle fasce più deboli della società europea. Questo tema non è stato affrontato in modo sufficiente dagli Stati membri, solo cinque dei quali dispongono di tariffe per utenti economicamente svantaggiati. La futura Carta dovrà indicare modalità idonee per tutelare i consumatori più vulnerabili.

2.7 **I principali obiettivi.** Sono ribaditi i quattro obiettivi già proposti dalla Commissione ⁽³⁾:

- contribuire all'istituzione di regimi di aiuto per consentire ai cittadini più vulnerabili di far fronte all'aumento dei prezzi dell'energia,
- migliorare il livello minimo di informazione di cui dispongono i cittadini per aiutarli a scegliere fra i vari fornitori e le varie opzioni di approvvigionamento,
- ridurre le formalità amministrative che i clienti devono svolgere per cambiare fornitore,
- proteggere i consumatori dalle pratiche sleali.

2.8 La futura Carta europea dei diritti dei consumatori di energia non sarà un documento giuridico vincolante, essa dovrebbe contenere:

- a) la normativa comunitaria in vigore che conferisce diritti ai consumatori e impone obblighi ai fornitori di energia;
- b) gli elementi che dovrebbero essere presi in considerazione dalle autorità degli Stati membri (governi o autorità di regolamentazione) nell'attuazione e nell'applicazione della legislazione in parola;
- c) gli elementi che potrebbero integrare i diritti esistenti e che rientrano nella competenza degli Stati membri;
- d) gli elementi che potrebbero integrare i diritti esistenti e che potrebbero essere conseguiti mediante autoregolamentazione dalle parti interessate private, vale a dire l'industria e le associazioni di consumatori.

2.9 Sono individuati nove punti fondamentali che costituiscono gli argomenti della Carta:

- connessione,
- contratti,
- prezzi, tariffe e monitoraggio,
- libera scelta del fornitore,
- informazioni,
- reclami,
- rappresentanza,
- misure di carattere sociale,
- pratiche commerciali sleali.

2.10 Secondo il principio della «responsabilità condivisa», tutte le parti interessate: la Comunità, gli Stati membri, l'industria dell'energia, rappresentata da tutte le parti sociali e le associazioni dei consumatori devono concorrere al successo di una politica energetica a favore dei cittadini.

⁽³⁾ Una politica energetica per l'Europa (COM(2007) 1 def., pag. 10).

2.11 Nell'allegato, per ogni punto fondamentale, sono individuate le norme in questo momento vigenti e le iniziative che potrebbero essere assunte dalla Commissione, dagli Stati membri, o attraverso accordi tra le parti interessate o codici di autoregolamentazione.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE intende considerare: il quadro giuridico, i destinatari della Carta, l'efficacia e la proporzionalità della proposta della Commissione e l'opportunità di altri strumenti possibili, il ruolo dell'agenzia e dei regolatori nazionali, ulteriori proposte o iniziative a carattere generale o a carattere specifico.

Il quadro giuridico

3.2 Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'articolo 38, in materia di protezione del consumatore è sancito che: «Nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori». Tale articolo riprende l'articolo 153 del Trattato, che attribuisce alla Comunità la missione di assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, nonché di promuovere il loro diritto all'informazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi. Inoltre, le esigenze della protezione dei consumatori devono essere prese in considerazione nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività comunitarie.

3.2.1 Con il Trattato di Amsterdam, che riformula il vecchio articolo 129 A dei Trattati, giungendo all'attuale formulazione dell'articolo 153, la competenza comunitaria in materia di protezione dei consumatori è stata definitivamente sancita ⁽⁴⁾.

3.2.2 Il CESE considera positivamente la scelta della Commissione di rafforzare i diritti dei consumatori e raccogliere sia le misure attualmente previste dall'ordinamento comunitario ⁽⁵⁾, sia le proposte di future iniziative da intraprendere ai vari livelli in una Carta dei diritti dei consumatori.

⁽⁴⁾ Il Trattato di Amsterdam, del 4 ottobre 1997, rivede il testo precedente, che assegnava alla Commissione soltanto funzioni di coordinamento e residuali rispetto alla competenza degli Stati membri, in materia di protezione dei consumatori.

⁽⁵⁾ Allegato A della direttiva «elettricità» e della direttiva «gas»: la direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile del 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, l'articolo 3, paragrafi 3, 5 e 6 della direttiva «elettricità», l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva «gas», l'articolo 13, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/32/CE, del 4 aprile 2006, sull'efficienza energetica, la raccomandazione 98/257/CE della Commissione riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo, la raccomandazione 2001/310/CE della Commissione sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo, la direttiva 98/27/CE, del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, la direttiva 2005/29/CE, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno.

3.2.2.1 Rileva però che le diverse forme di protezione dei consumatori adottate nei singoli Stati membri non consentono a tutt'oggi di poter considerare le previsioni delle vigenti direttive come diritti acclarati e universalmente riconosciuti. La natura dichiarata non vincolante della Carta, che unisce obbligatorietà su alcune materie, con opzioni di autoregolamentazione e di «persuasione morale» degli Stati membri e dei fornitori, rischia di creare confusione.

3.2.2.2 Nella risoluzione del Parlamento europeo del 4 settembre 2007 sull'implicazione giuridica e istituzionale del ricorso a strumenti giuridici non vincolanti (*soft-law*), nel «considerando» X viene detto: «Ove la Comunità disponga di competenza legislativa, ma emerga una mancanza di volontà politica di introdurre atti legislativi, l'uso di strumenti non vincolanti potrebbe portare ad aggirare gli organi legislativi effettivamente competenti, a vanificare i principi di democrazia e dello Stato di diritto a norma dell'art. 6 del Trattato UE nonché di sussidiarietà e proporzionalità a norma dell'art. 5 del Trattato CE e risultare in uno sconfinamento dei poteri della Commissione».

3.2.2.3 Al punto 1 della risoluzione, presentata dall'eurodeputato Manuel MEDINA ORTEGA ⁽⁶⁾, il Parlamento «considera, che nel quadro comunitario, conviene utilizzare con precauzione gli strumenti giuridici non vincolanti, essendo troppo spesso equivoci, inefficaci e suscettibili di esercitare un effetto negativo sulla legislazione comunitaria e sull'equilibrio istituzionale, anche quando sono previsti dal Trattato» e al punto 8, più specificatamente «Chiede alla Commissione di prestare particolare attenzione agli effetti degli strumenti normativi non vincolanti sui consumatori e ai loro eventuali mezzi di impugnazione prima di proporre strumenti normativi non vincolanti».

3.2.3 Il CESE suggerisce di distinguere tra «diritti», opponibili ed esigibili e altre forme di protezione, distinguendo chiaramente nella futura Carta gli attuali diritti con le altre proposte di iniziative che saranno o potranno essere prese a tutti i livelli, considerate come auspicabili, ma non vincolanti.

3.2.3.1 Il CESE si domanda se, alla luce dell'esperienza finora realizzata, che la stessa Commissione definisce insoddisfacente e, alla luce dei poteri conferiti alla Commissione dai Trattati, non si debba piuttosto pensare a nuove regole, poche e chiare, per rafforzare la tutela dei consumatori, in particolari di quelli più vulnerabili. Il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del Trattato, tante volte evocato a sproposito per contrastare iniziative comunitarie, in questo caso dovrebbe valere per assumere decisioni favorevoli ai consumatori, in assenza di efficaci leggi nazionali.

Chi sono i consumatori?

3.3 Il CESE sottolinea l'incertezza del quadro giuridico di riferimento per quanto riguarda l'individuazione dei destinatari della Carta e dei correlati diritti nell'ambito delle diverse regolamentazioni europee. Nella comunicazione *Una politica energetica per l'Europa* ⁽⁷⁾ è affermato che «la Commissione elaborerà una Carta del cliente».

⁽⁶⁾ Risoluzione P6_TA(2007)0366 del 4 settembre 2007.

⁽⁷⁾ Cfr. punto 3.1.7.

3.3.1 La direttiva 2003/54/CE, del 26 giugno 2003, all'articolo 2, paragrafo 7, definisce «clienti» i clienti grossisti e finali di energia elettrica, i «clienti finali» quei clienti che acquistano energia elettrica per uso proprio, «i clienti civili» coloro che acquistano energia per uso domestico e «clienti non civili» quelli che acquistano energia non destinata all'uso domestico, inclusi i produttori e i clienti grossisti.

3.3.2 Nella direttiva 2005/29/CE, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, richiamata dalla Commissione come fonte giuridica di riferimento per la parte della Carta relativa al diritto del consumatore ad avere rapporti equi e trasparenti con il proprio fornitore, all'articolo 2, lettera a), definisce «consumatore» qualsiasi persona fisica che nelle pratiche commerciali oggetto della presente direttiva agisca per fini che non rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale e professionale.

3.3.3 Il CESE ritiene che i diritti sanciti dalle direttive debbano applicarsi a tutti gli utenti finali, in particolare ai privati e alle piccole e medie imprese. La direttiva «elettricità» lascia agli Stati membri la scelta di garantire alle piccole imprese (meno di 50 dipendenti e un totale di bilancio non superiore a 10 milioni di euro) il servizio universale, cioè il diritto alla fornitura di energia elettrica di una qualità specifica a prezzi ragionevoli, facilmente e chiaramente comparabili e trasparenti.

3.3.4 Il CESE ritiene che questa disparità di trattamento non sia assolutamente giustificata e che il diritto al servizio universale debba essere riconosciuto almeno alle piccole e medie imprese in tutta l'Unione. Per ottenere questo, considerando che il terzo pacchetto energia, adesso all'esame del CESE, modifica la direttiva 2003/54/CE «elettricità», raccomanda vivamente alla Commissione di modificare l'articolo 2 in tal senso, o di includere i clienti non civili tra i destinatari della Carta dei diritti.

3.3.5 Il CESE considera indispensabile che per «consumatore» si intenda il consumatore finale, il cliente dell'impresa erogatrice. Il cambiamento di terminologia tra la comunicazione *Una politica energetica per l'Europa* dove si parla appunto di Carta dei diritti dei clienti e la proposta in esame di Carta dei diritti dei consumatori di energia, ingenera incertezza e incomprendimento. L'interesse della piccola e media impresa, dell'esercizio commerciale, ad avere la garanzia di ricevere costantemente l'energia sufficiente alle attività produttive, merita altrettanta attenzione, in particolare nelle regioni della convergenza e della coesione.

L'efficacia e la proporzionalità della proposta

3.4 Il CESE considera importante la proposta di emanazione di una Carta dei diritti dei consumatori di energia, per l'effetto che può provocare sull'opinione pubblica, aprendo il dibattito subito dopo l'effettiva apertura del mercato interno, incrementando la consapevolezza degli utenti del mercato energetico. Tale strumento appare però debole in quanto, a differenza di quanto è avvenuto per i trasporti, dove la Carta dei diritti dei viaggiatori contiene riferimenti certi ai diritti e riferimenti altrettanto certi alle compensazioni dovute, nella proposta della Commissione la

Carta non avrebbe valore vincolante, se non nelle parti che già sono contenute in precedenti direttive. Si tratterebbe di un compendio più che di un rafforzamento. L'attesa che è stata ingenerata dalle dichiarazioni dei commissari PIEBALGS e KUNEVA in occasione della presentazione del documento in esame può andare delusa.

3.4.1 «I consumatori dell'UE ci chiedono di formulare una risposta europea comune alle sfide energetiche e climatiche», ha dichiarato Andris PIEBALGS, commissario responsabile per l'energia. «Oltre alla garanzia di un approvvigionamento energetico sostenibile, sicuro e competitivo, i cittadini europei si aspettano che l'UE si adoperi per la protezione dei loro diritti di consumatori in mercati liberalizzati che offrono una più ampia scelta di fornitori. È in questi casi che la Carta dei consumatori di energia diventa rilevante».

3.4.2 «La liberalizzazione di questi mercati rappresenta al contempo una sfida e un'opportunità per i consumatori europei», ha dichiarato Meglena KUNEVA, commissaria responsabile per la tutela dei consumatori. «Soltanto quando saremo riusciti a creare un mercato trasparente ed efficace nel quale i diritti dei consumatori sono pienamente garantiti e consumatori informati utilizzano le loro conoscenze per trarre vantaggio dalle offerte disponibili, potremo affermare che abbiamo raggiunto il nostro obiettivo».

3.4.3 Il CESE, concordando con la risoluzione del Parlamento europeo, ritiene che sia necessaria una forma giuridica obbligatoria per garantire i diritti dei cittadini e che le misure di *soft-law* non realizzano appieno gli obiettivi. Nel caso dei diritti dei viaggiatori la Commissione ha ritenuto necessario emanare il regolamento (CE) n. 261/2004, dell'11 febbraio 2004, non appare chiaro perché i diritti dei clienti di energia debbano essere, invece, affidati a un documento senza valore vincolante. Si emana una Carta perché i diritti attualmente sanciti non vengono effettivamente rispettati, le legislazioni nazionali di recepimento, salvo qualche lodevole eccezione, sono carenti, la Commissione ha il potere e la responsabilità di intervenire ma si preferisce uno strumento non vincolante pur avendo la consapevolezza che il mercato da solo non è in condizione di dare risposte adeguate e sufficienti.

3.4.4 Dovrebbe far riflettere la relazione della Commissione⁽⁸⁾ sull'attuazione del regolamento sui diritti del viaggiatore, nella quale viene affermato: «È incontestabile che, a oltre due anni dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 261/2004, sono stati compiuti dei progressi, ma sono comunque necessari notevoli miglioramenti per giungere a una maggiore coerenza nell'osservanza delle norme da parte delle compagnie aeree e nella loro applicazione da parte degli Stati membri. Contrariamente al passato, i passeggeri lasciati a terra oggi hanno diritti specifici, ma troppo spesso si trovano in una posizione di debolezza rispetto alle compagnie aeree». È evidente che pur in presenza di obblighi vincolanti, le compagnie aeree non ottemperano alle previsioni della direttiva. Perché lo dovrebbero fare le società fornitrici di gas ed elettricità in presenza di una Carta non vincolante?

⁽⁸⁾ COM(2007) 168 def. del 4 aprile 2007.

3.4.5 Dalle esperienze maturate nel passato in questo settore e in altri settori della vita economica, il CESE ritiene opportuno raccomandare l'adozione di misure legali nelle quali i diritti dei consumatori sono pienamente garantiti. La proporzionalità di una proposta si basa sulla rispondenza agli obiettivi da raggiungere e sulla necessità di atti regolamentari. In questo caso, pur avendo i poteri per intervenire con atti regolamentari, la Commissione preferisce un approccio diverso. Il CESE ritiene che la scelta dello strumento sia obiettivamente inadeguata per raggiungere gli obiettivi enunciati. La Carta può essere solo un primo passo, ma l'impegno del legislatore europeo deve andare verso l'effettivo rafforzamento dei diritti.

3.4.6 La garanzia del servizio universale, esteso alle piccole e medie imprese, il rispetto dei vincoli del servizio pubblico, la tutela delle fasce economicamente svantaggiate, a rischio di «povertà energetica», la coesione economica sociale e territoriale, la libertà contrattuale, il diritto ad essere informati, ad avere in tempi brevi la connessione, ad avere contratti chiari, prezzi ragionevoli, comparabili tra i diversi fornitori e trasparenti, la garanzia di una fornitura continua, la conoscenza delle fonti energetiche utilizzate, sono beni di rilevanza assoluta e giustamente la Commissione ha fatto rilevare che il mercato lasciato a sé stesso non può esprimere tale livello di «consapevolezza» sociale, ambientale ed economica. Il CESE sostiene convintamente tutte le iniziative che vanno in questa direzione con semplicità ed efficacia ed esorta la Commissione ad utilizzare tutti gli strumenti più opportuni.

Il ruolo dell'agenzia e dei regolatori nazionali

3.5 Il CESE accoglie con favore la proposta di regolamento, contenuta nel terzo pacchetto energia, che istituisce un'Agenzia di cooperazione fra i regolatori di energia ⁽⁹⁾. Nel parere del 17 ottobre 2001 sul secondo pacchetto energia ⁽¹⁰⁾ il Comitato aveva così suggerito: «Invita la Commissione a studiare, in futuro e sulla base delle rispettive esperienze di funzionamento la possibilità di trasformare questo Consiglio (ERGEG) in un'Agenzia europea o entità simile, con competenze in materia di trasporto internazionale di elettricità e di gas naturale». Aver proposto con così largo anticipo la creazione dell'agenzia è un motivo di soddisfazione per il Comitato.

3.5.1 Nella comunicazione della Commissione *Prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità* ⁽¹¹⁾, si preannuncia il rafforzamento delle direttive che riguardano i poteri del regolatore nazionale. Al punto 2.2.1, la Commissione ritiene che «ai regolatori vadano conferiti penetranti poteri di intervento ex ante nei seguenti ambiti: [...] vii) la tutela dei consumatori, compresi i controlli sui prezzi praticati all'utente finale». Purtroppo nei testi del terzo pacchetto energia di tale «rafforzamento» non c'è traccia! Vengono effettivamente rafforzati alcuni poteri delle autorità di regolamentazione nel nuovo capitolo VII bis della nuova direttiva «energia», e si demanda al regolatore di «garantire un servizio universale e pubblico di elevata qualità nel settore dell'energia elettrica (e del gas), allo scopo di tutelare i clienti vulnerabili, nonché l'efficacia delle misure per la tutela dei consumatori di cui all'allegato A», ma questi compiti erano già assegnati a quasi tutte le autorità di regolamentazione.

3.5.2 La Commissione propone altresì nella nuova direttiva «energia» la modifica dell'allegato A, cui sono aggiunti tre alinea, uno riguardante il diritto di accesso ai dati di consumo, il secondo il diritto a conoscere il consumo mensile e il costo relativo, e il terzo il diritto a cambiare fornitore in qualsiasi momento. Il CESE apprezza la proposta, ma avendo l'occasione di poter predisporre iniziative più pregnanti, si domanda perché la Commissione non abbia utilizzato lo strumento principe della revisione della direttiva per rafforzare come auspica i diritti dei consumatori?

3.5.2.1 La proposta della Commissione di modifica dell'articolo 3, cui propone di aggiungere un nuovo paragrafo 10, il quale rimette alla procedura di comitatologia alcune parti della regolamentazione, potrebbe essere lo strumento idoneo per rafforzare i diritti dei consumatori; infatti, le decisioni dei Comitati, nelle materie loro demandate, divengono immediatamente operative. Il CESE raccomanda alle istituzioni europee di approvare questo punto della proposta della Commissione.

3.5.2.2 L'allegato alla comunicazione *Verso una Carta europea dei diritti dei consumatori* individua, oltre ai diritti esistenti (difficilmente esigibili), anche alcune ipotesi future di nuovi diritti. L'inserimento di queste proposte nell'allegato A comincerebbe a renderle obbligatorie e poi preparerebbe il terreno all'emanazione di uno specifico regolamento di protezione dei diritti dei consumatori finali.

3.5.3 Il CESE ritiene che nei futuri compiti dell'agenzia europea debba rientrare anche quello di sorveglianza del rispetto dei diritti dei consumatori. Andrebbe previsto a questo proposito il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori, delle piccole e medie imprese, dell'industria settoriale e delle organizzazioni sindacali, per valorizzare la cooperazione e la responsabilità condivisa, come già realizzato nel comparto del trasporto: un tavolo europeo di concertazione, che assegni all'agenzia poteri di intervento e di regolazione dei rapporti tra produttori e utenti finali.

3.5.3.1 L'agenzia, nel disegno istituzionale, dovrà avere dei poteri vincolanti, nell'ambito delle sue competenze. Essa sarà costituita da rappresentanti delle autorità di regolamentazione nazionale e si doterà di comitati tecnici, con la partecipazione di tutti i regolatori nazionali. Il CESE auspica che sia inserita tra le sue competenze, avvalendosi della consulenza del tavolo di concertazione, anche la tutela dei consumatori. Ciò consentirebbe di intervenire più efficacemente per realizzare gli obiettivi proposti dalla Commissione con la Carta dei diritti. Il CESE già dal 2001 sottolineava l'esigenza di dare un funzionamento più trasparente e democratico a questi enti, facendo partecipare al processo decisionale i vari soggetti coinvolti nei mercati dell'elettricità e del gas naturale (consumatori, lavoratori e imprese) ⁽¹²⁾.

3.5.3.2 Il regolatore nazionale, d'altro canto, potrà collaborare attivamente alla definizione di una strategia di tutela generalizzata e avrà più forza nel far applicare le disposizioni previste dall'ordinamento.

⁽⁹⁾ COM(2007) 530 def. del 19 settembre 2007.

⁽¹⁰⁾ GU C 36 dell'8.2.2002, pag. 10 (relatore: HERNÁNDEZ BATALLER).

⁽¹¹⁾ COM(2006) 841 def. del 10 gennaio 2007.

⁽¹²⁾ Cfr. punto 6.7.4.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Nel suo parere sulla direttiva «energia» del 2001⁽¹³⁾, il Comitato apprezzava come la Commissione considerasse il raggiungimento degli obiettivi di servizio pubblico come una delle premesse fondamentali e che ciò dovesse comportare l'adozione di disposizioni tali da garantire un elevato livello di tutela dei consumatori, con speciali provvedimenti a favore di quelli più vulnerabili, ad esempio misure sociali per consentire a determinati gruppi la fornitura a un prezzo equo. Purtroppo l'esperienza in questo campo non è stata positiva.

4.2 «Dopo la liberalizzazione del mercato, i flussi transfrontalieri di energia elettrica in Europa sono moderatamente aumentati ogni anno. Ciò nonostante, mediamente solo il 10 % dell'energia elettrica consumata nell'UE supera i confini degli Stati membri»⁽¹⁴⁾.

4.3 «I blackout in Italia nel 2003 e nell'UCTE⁽¹⁵⁾ nel 2006 hanno illustrato quanto possono essere costose le conseguenze di un incidente nella rete europea di trasmissione. È quindi importante che l'aumento degli scambi sia accompagnato da un maggiore coordinamento dell'esercizio della rete e dalla costruzione di nuove infrastrutture, compreso l'ammodernamento delle linee esistenti, la costruzione di linee nuove e gli investimenti in altri componenti della rete, ove necessario. Il mercato europeo si basa sempre più su un concetto regionale, che inizialmente si è sviluppato in modo naturale, seguendo le caratteristiche fisiche della rete. Con l'introduzione delle regioni negli orientamenti modificati in materia di gestione della congestione e con lo sviluppo delle iniziative regionali per l'energia elettrica da parte dell'ERGEG, l'approccio regionale ha ottenuto uno status ufficiale»⁽¹⁶⁾.

4.4 I consumatori finali hanno un interesse specifico nell'avere una fornitura di energia garantita. Il ruolo crescente delle regioni nel campo dell'energia dovrebbe portare dei benefici per la distribuzione e per la realizzazione di più stringenti relazioni in particolare tra le regioni transfrontaliere, che dovrebbero determinare un significativo incremento del traffico e dei flussi, diminuendo il rischio di congestione.

4.5 Le misure di protezione del consumatore finale dovrebbero prevedere il diritto ad essere informati periodicamente sulla quantità di energia scambiata, la sua provenienza geografica e la fonte, le emissioni di gas a effetto serra per kWh, gli accordi di cooperazione comunitari ed extraeuropei. È noto ad esempio che paesi che hanno deciso di non utilizzare l'energia nucleare acquistano energia prodotta da centrali nucleari. Queste informazioni dovrebbero essere date al consumatore, che potrebbe decidere di cambiare fornitore se non condivide il mix energetico della società fornitrice, mentre oggi è sicuramente all'oscuro delle scelte produttive.

4.6 **Conessione.** Garantire il servizio universale, la continuità della fornitura, tempi certi di allaccio dell'utenza. Questi sono i diritti in questo momento in essere, ma difficilmente rispettati. Si dovrebbe prevedere l'individuazione del «fornitore di ultima istanza», che garantisce l'erogazione del servizio nel caso di impossibilità del fornitore.

⁽¹³⁾ Cfr. punti 6.4.2 e 6.4.3.

⁽¹⁴⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Relazione sulle esperienze acquisite nell'applicazione del regolamento (CE) n. 1228/2003 «Regolamento relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica» (COM(2007) 250 def. del 15 maggio 2007).

⁽¹⁵⁾ Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity (UCTE — Associazione degli operatori dei sistemi di trasmissione).

⁽¹⁶⁾ Cfr. nota n. 14.

4.7 **Contratto.** Trasparenza, modalità di esecuzione, obbligazioni, indennizzi, equità, assenza di clausole vessatorie o abusive, gestione chiara e non onerosa delle controversie, questi sempre in teoria diritti già riconosciuti che ogni Stato membro dovrebbe aver inserito nelle legislazioni nazionali di recepimento delle direttive. La realtà è molto diversa. La Commissione ha inserito nel terzo pacchetto delle modifiche all'allegato A, che aumentano gli obblighi per le imprese, ma si rischia che rimangano lettera morta, non essendo accompagnate da un efficace sistema sanzionatorio né a livello europeo, né tanto meno a quello nazionale, salvo rare eccezioni. È su questo tema, in particolare, che occorrerebbero regole uguali in tutta l'Unione, garantite solo dallo strumento del regolamento, come nel caso dei diritti del viaggiatore.

4.8 **Prezzi, tariffe e monitoraggio.** Trasparenza, ragionevolezza, comparabilità, pluralità di metodi di pagamento, diffusione dei contatori intelligenti, fatture chiare e comprensibili, correlate ai consumi effettivi. Il CESE ritiene molto importante che nelle bollette energetiche siano chiaramente indicate le componenti di costo nella produzione di energia (acquisto carburanti, distribuzione, manutenzione, ammortamenti, tasse e accise, personale, generale), le fonti (fossili, idroelettriche, rinnovabili, nucleare, ciclo combinato), le emissioni di CO₂, il risparmio energetico realizzato, confronti con consumi precedenti e con la media dei consumi di altri utenti aventi le stesse caratteristiche. Attraverso questo strumento informativo, il consumatore è sollecitato a considerare la necessità di comportamenti volti al risparmio dell'energia. La bolletta è lo strumento di comunicazione (dovrebbe essere mensile secondo la recente proposta della Commissione) tra impresa erogatrice e consumatore ove possono essere veicolati una serie di messaggi «positivi» che valorizzino le politiche europee.

4.9 **Libera scelta del fornitore.** Possibilità di cambiare fornitore in ogni periodo dell'anno e gratuitamente, senza vedere diminuire i propri diritti. Occorrerebbe prevedere una garanzia di esecuzione del cambiamento in tempi certi. A volte sono stipulati contratti con una durata minima. Il CESE ritiene che se viene apposta tale clausola, debba essere previsto un tetto alla durata minima dei contratti, per non vanificare il diritto alla scelta del fornitore con durate minime esageratamente lunghe e con penali rilevanti.

4.10 **Informazioni.** Veritiere, complete, comprensibili sulle condizioni di accesso, di uso, sulle tariffe e sui prezzi e sui loro cambiamenti. Diffusione dei diritti dei consumatori per quanto riguarda gli oneri di servizio pubblico e le modalità nelle quali è garantito il servizio universale, in particolare qualità e continuità della fornitura di elettricità o di gas, indennizzi per il mancato rispetto di tali diritti, modalità di accesso a forme di risoluzione delle controversie gratuitamente o a costi molto bassi per poter far godere tutti dello stesso diritto. Ogni fornitore dovrebbe comunicare annualmente, o nel caso di presenza di un nuovo fornitore, l'elenco degli operatori attivi nella regione. Le imprese fornitrici dovrebbero comunicare ai loro clienti anche le misure finanziarie, fiscali e normative volte a sostenere le iniziative per migliorare l'efficienza energetica, e dare suggerimenti concreti per ottenere risparmi nell'uso dell'elettricità e del gas.

4.11 **Reclami.** La commissaria Emma BONINO nel 1998 si attivò particolarmente in favore dei diritti dei consumatori e la Commissione emanò una raccomandazione ⁽¹⁷⁾ sugli organi di composizione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo; successivamente, nel 2001 ⁽¹⁸⁾, la raccomandazione fu integrata da un'altra raccomandazione per allargarne il campo di azione. Nell'ambito dei diritti dei consumatori di energia, i reclami si dovrebbero orientare preliminarmente ad una risoluzione extragiudiziale, che può tutelare efficacemente, a costi molto bassi e in tempi brevi il consumatore, purché sia garantita l'imparzialità dell'organismo, l'efficacia della procedura, la pubblicità e la trasparenza. La portata del contenzioso in materia di forniture energetiche è tale che sarebbe sproporzionato affrontare tempi e costi di una controversia giudiziaria.

4.12 **Rappresentanza.** Il diritto di rappresentanza delle associazioni dei consumatori, pur riconosciuto dalla legislazione europea, trova difficoltà a essere effettivamente svolto. La mancanza di un quadro giuridico comunitario sulle azioni collettive, neanche per quanto riguarda i servizi o le attività economiche transfrontaliere, limita ulteriormente questo diritto di avviare atti inibitori dinanzi gli organi giurisdizionali. La costituzione dell'agenzia europea potrebbe essere l'occasione per dare forma compiuta a questo diritto e alla possibilità di istituire un tavolo permanente di concertazione tra tutte le parti interessate, come avviene ad esempio nell'applicazione della direttiva «macchine», nel settore dei trasporti, con rappresentanti delle parti sociali e dei consumatori chiamati a coadiuvare gli organi comunitari nell'analisi delle proposte. Negli Stati membri, analogamente, un tavolo permanente dovrebbe essere insediato e consultato dal regolatore nazionale.

4.13 **Misure di carattere sociale.** Il Comitato è molto sensibile verso i problemi della povertà energetica, che dovrebbero comportare l'esclusione del blocco della fornitura in caso di morosità. In un suo recente parere il CESE ha affermato ⁽¹⁹⁾: «Una politica energetica europea deve essere sostenibile per tutte le fasce sociali, senza creare disparità di trattamento nell'accesso ai servizi offerti dalle imprese erogatrici di energia». Il CESE non è favorevole a erogazioni gratuite di energia, perché non inducono a comportamenti virtuosi nel campo del risparmio energetico, ma ritiene che debba essere la fiscalità generale a doversi fare carico del problema. Il contratto di servizio pubblico dovrebbe contenere una cessione di uno stock di elettricità e di gas a prezzo di costo, per far fronte al fabbisogno dei consumatori più vulnerabili, ai quali sarà ceduto in misura sufficiente e a prezzi da loro sostenibili. Il principio di responsabilità dovrebbe essere sempre salvaguardato. In ogni caso la definizione di consumatore vulnerabile e le misure da adottare in suo favore dovrebbero essere uniformi in tutta l'Unione per non discrimi-

nare nessuno ed evitando così anche distorsioni alla concorrenza.

4.14 **Pratiche commerciali sleali.** Il consumatore è protetto dalle pratiche commerciali ingannevoli, che contengano informazioni false, che omettano informazioni rilevanti necessarie per una decisione consapevole, che creano ostacoli ed applicano oneri ingiustificati in caso di cambiamento di fornitore, per scoraggiare il consumatore. Il CESE ritiene che occorra rafforzare il diritto del consumatore contro queste pratiche. La direttiva 2005/29/CE, dell'11 maggio 2005, all'articolo 3, paragrafo 5, infatti, richiama l'allegato 1 che riporta l'elenco di quelle pratiche che sono considerate in ogni caso sleali, ma aggiunge che tale elenco potrà essere modificato solo attraverso la revisione della direttiva. Poiché i tempi per aggiornare tale elenco appaiono sproporzionatamente lunghi, il regolamento che dovrebbe contenere le misure di protezione dei consumatori di energia potrebbe essere la sede idonea ove inserire specifici diritti dei consumatori di energia contro pratiche commerciali sleali.

5. Scambio di buone pratiche

5.1 Il CESE raccomanda alla Commissione di prendere in esame alcune carte dei diritti dei consumatori che sono state sottoscritte negli Stati membri tra organizzazioni dei consumatori e fornitori di energia, nelle quali i diritti riconosciuti ai clienti sono più pregnanti di quanto si prospetta nella Carta. Ad esempio in Italia, tra ADOC, un'organizzazione di consumatori, e La 220 S.p.A., un grossista del mercato elettrico impegnato da anni sul fronte della responsabilità sociale, è stata sottoscritta una carta dei diritti del consumatore che va oltre quanto suggerito dalla Commissione. Ad esempio è preso in considerazione il diritto al tempo del consumatore, il diritto alla partecipazione e alla rappresentanza, il diritto alla qualità e alla sicurezza, il diritto alla migliore tariffa, il diritto al risarcimento del danno e ad una procedura conciliativa veloce e risolutiva. Il confronto continuo è garantito con verifiche semestrali dell'applicazione della Carta, vincolante per l'azienda perché inserita nel rapporto contrattuale con i propri clienti.

5.2 Nella gestione delle controversie alcuni regolatori nazionali sono intervenuti stabilendo un sistema di obblighi, controlli e penalità per la regolazione della continuità del servizio di distribuzione dell'energia ⁽²⁰⁾. Nel caso di fenomeni di sbalzi di tensione, di interruzioni o di microinterruzioni di energia elettrica è indubbio che si è di fronte a un inadempimento delle obbligazioni derivanti dal contratto di somministrazione e in tal caso il fornitore deve risarcire i danni causati, se non prova che l'interruzione non è a sé imputabile ⁽²¹⁾.

Bruxelles, 17 gennaio 2008

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ Raccomandazione 98/257/CE della Commissione, del 30 marzo 1998.

⁽¹⁸⁾ Raccomandazione 2001/310/CE della Commissione, del 4 aprile 2001.

⁽¹⁹⁾ Parere CESE 1243/2007 — Piano d'azione per l'efficienza energetica (relatore: IOZIA), non ancora pubblicato nella GU.

⁽²⁰⁾ Authority per l'energia e il gas — delibera 202/99.

⁽²¹⁾ Summa 188/Aprile 2003 — avv. Giulio Disegni, pag. 22.