

Contributo del Movimento Consumatori

Audizioni del 22 luglio 2020

In merito alla presente audizione, si riportano di seguito osservazioni e proposte del Movimento Consumatori sulle tematiche dei settori regolati di competenza di codesta Autorità partendo dai **temi trasversali ai settori**, passando poi ad un'analisi specifica del tema **morosità**, con relative proposte di intervento, per poi concludere con una riflessione sul **rapporto tra normazione e regolazione**.

TEMI TRASVERSALI

(Obiettivi Strategici e linee di intervento 2019-2021)

Sul consumatore consapevole ed il ruolo delle AACC:

- a. si ritiene apprezzabile l'azione di dialogo dell'Arera con le AACC quanto agli incontri ed alla documentazione esplicativa dei provvedimenti regolatori di maggior impatto che consente una preventiva condivisione delle posizioni e delle indicazioni emerse;
- b. in merito a reclami e possibile successiva fase della risoluzione stragiudiziale, senza ripetere critiche già espresse in precedenti occasioni, sia rispetto alla sperequazione evidente tra le due principali forme di ADR a partire dalla presenza tecnica del distributore nell'una e non nell'altra e nella evidente predominanza di accesso ai dati a vantaggio di quella dell'AU rispetto alla paritetica, mi soffermerò su di una questione che non è particolarmente focalizzata e che invece rappresenta un vulnus evidente dell'intera costruzione ADR e cioè la mancata previsione dell'obbligatorietà della procedura conciliativa nel settore idrico quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale;
- c. sul rafforzamento dei sistemi di indennizzi automatici a fronte di mancate prestazioni da parte di distributori, venditori e gestori per la tutela del consumatore nel caso di violazione dei suoi diritti, resta evidente, a maggior ragione nel confronto con la previsione del comma 292 della legge di bilancio 2020 e che sarà oggetto dell'ultima parte del mio intervento, la differenza abissale tra indennizzi regolatori di poche decine di euro rispetto alla possibile applicazione di penale per ogni azione illegittima commessa prevista nella legge.

trasparenza per una migliore valutazione del servizio:

- a. importante lo sviluppo del Portale Consumi energetici per mettere a disposizione di ciascun consumatore, nel rispetto della normativa della privacy, i propri dati storici di consumo mediante il Sistema informativo integrato. Su tali dati si insiste sulla possibilità di abilitare le AACC quali intermediari delegati del consumatore finale alla ricezione e alla valutazione dei consumi per rendere più efficace l'assistenza fornita. Si suggerisce un possibile allargamento anche al settore idrico;



- b. si auspica un miglioramento degli strumenti di confrontabilità tra l'offerta attivata dal cliente e le offerte disponibili sul mercato, anche ampliando le funzionalità di Portale Offerte del settore energia, ma soprattutto si rende necessario un maggiore e più incisivo controllo delle attività di marketing e delle attività pre-contrattuali così come previsto dalla normativa vigente;
- c. apprezzamento anche per la pubblicazione periodica - per operatore - di indicatori di performance riferiti al sistema idrico integrato (ad esempio, tassi di realizzazione degli interventi programmati con le motivazioni a giustificazione degli eventuali ritardi, indicatori di qualità contrattuale e di tempestività nell'erogazione degli indennizzi automatici e indicatori di costo e parametri di qualità tecnica), corredando i dati con alcune informazioni utili a descrivere il contesto gestionale di riferimento;
- d. si sollecita un miglioramento del contenuto informativo delle bollette e degli altri strumenti di comunicazione individuale sulle caratteristiche del servizio idrico integrato e del ciclo rifiuti secondo criteri di chiarezza e semplificazione, includendo elementi individuali di dettaglio;
- e. altrettanto, nel settore del teleriscaldamento e teleraffrescamento, si sollecita miglioramento della trasparenza in particolare con riferimento ai contratti, ai documenti di fatturazione e alle informazioni pubblicate relative sia ai prezzi che alla qualità commerciale del servizio e agli aspetti ambientali;
- f. al fine di migliorare la conoscenza e la consapevolezza del consumatore/utente rispetto ai settori di competenza ARERA e rendere più efficace una comunicazione mirata al consumatore finale, si propone la realizzazione di campagne di informazione e sensibilizzazione con l'ausilio delle AACC.

I consumatori vulnerabili :

- a. l'introduzione della modalità di accesso automatico ai bonus elettrico, gas e idrico dal 2021 è una grande vittoria delle AACC che da anni sollecitano tale sistema;
- b. occorre intervenire per un allargamento del numero di beneficiari del bonus, sviluppando ulteriori progetti di informazione dei cittadini in condizioni di disagio, anche attraverso l'interazione con le associazioni dei consumatori e le organizzazioni presenti sul territorio con finalità sociali;
- c. è importante definire interventi e regolazione che promuovano le finalità sociali delle Comunità energetiche dei cittadini, in modo tale che anche le fasce deboli della popolazione possano beneficiare delle opportunità ad esse associate.

Valutazione dell'impatto regolatorio e promozione della compliance regolatoria

OS.5 Trasparenza e integrità dell'azione amministrativa - Rafforzamento della *accountability* regolatoria con il contributo dell'Osservatorio della regolazione.

Al riguardo dei suddetti ambiti si auspicano i seguenti interventi:

- a. rafforzare e ampliare le attività dell'Osservatorio della regolazione anche con riferimento alle tematiche ambientali e di economia circolare;
- b. sviluppare strumenti, anche semplificati, di analisi ex ante di impatto della regolazione per i principali provvedimenti strategici e di verifica ex post dell'impatto della regolazione, con riferimento a specifici temi.



POVERTA' ENERGETICA/MOROSITA'

Il tema della morosità è particolarmente rilevante e strettamente connesso al problema della povertà energetica, si rende necessario fissare dei parametri precisi che consentano di distinguere le differenti casistiche collegate al fenomeno morosità. In particolare è necessario differenziare i concetti di **“Morosità incolpevole ed intenzionale”**.

DEFINIZIONI

- **MOROSITA' INCOLPEVOLE**: Quale situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento delle bollette in ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare.

(Possibilità di accedere ad un fondo ad hoc nel caso di morosità incolpevole)

Criteri di valutazione della morosità incolpevole:

- morosità persistente da più di due bollette;
- perdita di lavoro per licenziamento;
- accordi aziendali o sindacali con consistente riduzione dell'orario di lavoro;
- cassa integrazione ordinaria o straordinaria che limiti notevolmente la capacità reddituale;
- mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici;
- cessazioni di attività libero-professionali o di imprese registrate, derivanti da cause di forza maggiore o da perdita di avviamento in misura consistente;
- malattia grave, infortunio o decesso di un componente del nucleo familiare che abbia comportato o la riduzione del reddito complessivo del nucleo medesimo o la necessità dell'impiego di parte notevole del reddito per fronteggiare rilevanti spese mediche e assistenziali.

In particolare, l'accesso alla procedura per evitare il distacco è riconosciuto ai titolari del contratto di fornitura ad uso residenziale, cittadini italiani o europei o soggetti in possesso di regolare permesso di soggiorno, che risiedono in un alloggio oggetto di contratto di fornitura da almeno un anno e rispettano i parametri ISE/ISEE previsti per il bonus ee, gas ed idrico.

- **MOROSITA' INTENZIONALE**: inadempimento volontario dell'obbligazione degli importi dovuti dal cliente finale disalimentabile.

Strumenti per arginare i casi di morosità intenzionale

- C Mor e Sistema indennitario (razionalizzazione)
- Istituzione della Banca dati del moroso intenzionale presso il SII attraverso criteri selettivi di ingresso e temporaneità dello stazionamento.

Criteri di iscrizione del moroso intenzionale nella banca dati:

- Assenza di altri rapporti contrattuali attivi con lo stesso Operatore



- Presenza di fatture non pagate o insorgenza di morosità nei primi sei mesi di vita del contratto
- Importo insoluto complessivo € 150
- Assenza di reclami/contestazioni, piani di rientro rateizzati in corso, conciliazioni.
- Preavviso di formale iscrizione almeno 30 giorni anteriori alla comunicazione dei dati a Sistema

DISTINZIONE RITARDO PAGAMENTO – MOROSITA'

Allargamento del termine a 30 giorni (anziché 10 sinora previsti in regolazione) dalla scadenza della bolletta e senza applicazioni di interessi moratori

SULLA TRASPARENZA DEL MERCATO

Struttura offerta mercato vendita energia elettrica

A partire dalla liberalizzazione del mercato elettrico del 2007 il numero degli operatori è cresciuto sostanzialmente.

Sulla base dei dati forniti dal Monitoraggio retail dell'ARERA, nel 2018, le società esercenti la vendita attive in entrambi i settori del mercato libero e del mercato tutelato sono state complessivamente 695, di cui 316 dual fuel, 238 solo elettrico e 141 solo gas.

A livello di gruppi societari di riferimento si è registrato un aumento del 24% negli ultimi 5 anni (passando da 451 gruppi societari nel 2012 a 594 nel 2017).

In particolare, per quanto riguarda le **società di vendita di energia elettrica**, il numero delle società (compreso il dual fuel) ha raggiunto le **554** unità, con un incremento di circa il **10%** rispetto all'anno precedente (507 nel 2017).

Si tratta di numeri molto significativi, anche al confronto con altri mercati europei.

La struttura dell'offerta in Italia, quindi, presenta la duplice caratteristica di una forte concentrazione per quanto riguarda il primo operatore (che detiene il 72% della quota di mercato) e al contempo di una estesa frammentazione a causa dell'elevato numero dei venditori di piccole dimensioni che operano sul mercato (circa 450 gruppi societari) e che detengono una quota complessiva del 4,6% del mercato.

Da questo assetto di mercato derivano le seguenti considerazioni:

- a) Le dimensioni così ridotte sfuggono ai **controlli**, considerando che solo gli operatori con più di 50.000 punti rientrano tra i soggetti tenuti ad inviare periodicamente ad ARERA i dati per il monitoraggio e per la predisposizione dei report tematici sulla qualità del servizio (ad esempio sui reclami, sulla qualità call center ecc..). Per quanto riguarda la vendita di energia elettrica e gas questi soggetti rappresentano **solo il 10% delle ragioni sociali** operative (70 soggetti obbligati rispetto a 695 esercenti la vendita), pertanto, risultano limitati i controlli sulla qualità del servizio erogato ai clienti finali.



- b) Un numero così elevato di venditori, teoricamente, aumenta le possibilità di scelta per il consumatore, ma nella realtà rappresenta un elemento di **confusione e ostacolo ad un mercato realmente efficiente**.

Un esempio è rappresentato dal portale per la confrontabilità recentemente lanciato da ARERA, strumento che presenta un numero di offerte tanto elevato da inficiarne la stessa utilità, essendo necessario molto tempo per effettuare una analisi delle proposte.

- c) L'attuale mancanza di specifici requisiti per operare nel settore, inoltre, può determinare l'emergere di **inadempienze** da parte dei venditori che hanno importanti impatti sul sistema.

Questo ultimo punto ha assunto una rilevanza sempre maggiore negli ultimi anni, essendo purtroppo ormai numerosi i casi di fallimento da parte dei venditori, che hanno causato gravi danni al sistema.

In prospettiva, le criticità riguardano tutti i consumatori per il relativo impatto negativo sulla **fiducia del cliente nei confronti del mercato** e, in tale ottica, questi fenomeni compromettono lo sviluppo di una sana concorrenza del mercato.

Prospettive normative

La legge per il mercato e la concorrenza – L.124/2017, art. 1 comma 80-82 - ha previsto l'istituzione di un Elenco dei venditori di elettricità, attraverso l'adozione di un DM del Ministero per lo Sviluppo Economico su proposta dell'Autorità di regolazione del settore, che individua i *criteri, le modalità e i requisiti tecnici, finanziari e di onorabilità* per l'iscrizione all'Elenco Venditori.

Osservazioni

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, **si ritiene indispensabile che l'Elenco dei venditori di elettricità sia urgentemente istituito e che preveda requisiti tecnico-finanziari opportunamente stringenti in termini di affidabilità, solvibilità ed onorabilità dei fornitori**. Ciò, come detto, proprio per preservare la stabilità e la credibilità del sistema oltre che la tutela del cliente finale, soprattutto in vista del prossimo superamento dei regimi di prezzo regolato.

È necessario, quindi, assicurare tempi rapidi per la **piena operatività dell'Elenco venditori**, anche attraverso procedure celeri di verifica per il "primo popolamento" dell'Elenco per la partecipazione da parte delle imprese già operanti.

Si ritiene essenziale, inoltre, prevedere un **monitoraggio efficace** per il controllo del possesso e del mantenimento dei requisiti da parte dei soggetti in fase di richiesta di prima iscrizione e in fase successiva, anche attraverso AU per il tramite del SII.

In caso di perdita dei requisiti è necessario che venga previsto un **periodo di interdizione dall'attività di vendita per gli operatori esclusi dall'Elenco Venditori** e che siano definiti le modalità e i requisiti per la successiva iscrizione.



In particolare, per quanto riguarda l'individuazione dei **criteri e requisiti per l'ammissione all'Elenco** Venditori, si ritiene che lo schema di DM proposto dal MiSE e avallato dal CdS rappresenti un utile punto di partenza dal quale non si potrà prescindere.

In aggiunta, per la piena efficacia dello strumento, si ritiene fondamentale che vengano **rafforzati i requisiti** tenendo conto dei seguenti elementi:

- **Solidità economico-finanziaria**
- **Forma societaria**
- **Puntualità dei pagamenti verso i distributori e Terna**

In base allo schema del DM, la **risoluzione per inadempimento dei contratti di trasporto e dispacciamento verso Terna** rappresenta una causa di esclusione dall'Elenco Venditori.

- **Indicatori finanziari**

È necessario rafforzare i requisiti specifici della solidità finanziaria in modo consentire una valutazione ex ante dello stato di "salute" finanziaria dell'impresa e da intercettare preventivamente eventuali situazioni di difficoltà finanziaria delle imprese.

- **Trasparenza**

Ulteriori requisiti sono necessari perché la società possa garantire piena trasparenza ai propri stakeholders:

1. Obbligo della **certificazione dei bilanci societari** dalla data di iscrizione all'Elenco Venditori;
2. **Verifica idoneità del soggetto a seguito di operazioni societarie intervenute in seguito alla prima iscrizione** (acquisizioni societarie, nomina amministratori).

- **Requisiti tecnici ed operativi**

- **Organizzativi**

Dovranno essere fornite delle informazioni sull'organizzazione dell'impresa tali da consentire una valutazione dell'adeguatezza dell'organizzazione per la gestione delle attività di gestione dei clienti rispetto all'ambito di mercato in cui opera e ai clienti che l'impresa prospetta di acquisire. Ad esempio, saranno comunicate tra le altre cose, la pubblicazione delle condizioni contrattuali sul sito internet dell'impresa; la presenza della carta servizi, ecc.

- **Gestione dei rischi**

Obbligo di dotazione di procedure per la gestione dei rischi e di fornire *disclosure* dei relativi processi di monitoraggio dell'esposizione della società ai rischi di oscillazione dei prezzi delle *commodities* e dell'attivazione di adeguate coperture attraverso l'impiego di strumenti derivati finanziari (hedging).



- **Compliance**

- 1. Unbundling**

E' necessario garantire il rispetto degli **obblighi di separazione per le imprese verticalmente integrate**, di cui alla delibera ARERA 296/2015/R, in attuazione del D.lgs. 93/2011 che recepisce le previsioni delle direttive europee.

In particolare, vige l'obbligo di separazione:

- tra l'attività di distribuzione e l'attività di vendita (obblighi di separazione societario e funzionale)
- tra l'attività di vendita in regime di maggior tutela e l'attività di vendita al mercato libero (obbligo solo di separazione funzionale tra le società o ramo d'azienda).

Gli obblighi riguardano: a) la separazione della politica di comunicazione e di marchio; b) la separazione delle attività commerciali, con particolare riferimento alle attività di interfaccia con i clienti finali da svolgere tramite l'utilizzo di canali informativi, di spazi fisici e di personale distinti; c) il divieto di trasferimento delle informazioni commercialmente sensibili.

- 2. Rispetto delle regole di settore**

Alcuni esempi sono: la pubblicazione delle offerte sul Portale Offerte dell'ARERA, gli adempimenti al ROC (Registro degli Operatori di Comunicazione) per le attività di servizi del call center, ecc.

Infine, dal punto di vista generale, sarebbe opportuno **valutare l'introduzione di criteri differenziati e più stringenti per la vendita ai clienti finali domestici e alle piccole imprese**, quale categoria meritevole di tutele rafforzate.

Oneri generali di sistema

Il sistema elettrico è per sua natura complesso e la filiera cd remunerativa accentua questa complessità ove l'unico interlocutore e controparte del consumatore finale è il venditore-fornitore che interviene sulla prima voce di spesa mentre tutti gli altri costi di trasporto e gli oneri generali di sistema, che rappresentano una serie di componenti parafiscali, sono solo una partita di giro nei confronti del distributore e del trasportatore.

Tutto questo schema complessivo di tenuta del sistema si basa sul regolare pagamento delle bollette da parte del consumatore finale e le sentenze del Consiglio di Stato (sentenze 05620/2017 e 05618/2017) non hanno migliorato lo scenario di chiarezza e semplificazione, affermando il principio secondo il quale **il pagamento degli oneri generali di sistema resta di responsabilità esclusiva del cliente finale** depotenziando l'obbligo statuito precedentemente dalla ARERA per i venditori e i distributori di prestarsi reciproche garanzie per il versamento della parte di oneri non riscossi.

La nuova disciplina, che discende dai ripetuti interventi del Giudice amministrativo di primo e secondo grado, ha previsto di fatto che parte gli oneri generali di sistema delle bollette non pagate a partire dal primo gennaio 2016 debbano essere coperti dai clienti finali e non dalle imprese di vendita, come previsto fino ad ora.



Va chiarito che nelle fatture di energia elettrica, oltre ai servizi di vendita (materia prima, commercializzazione e vendita), ai servizi di rete (trasporto, distribuzione, gestione del contatore) e alle imposte, sono addebitate alcune componenti per la copertura di costi per attività di interesse generale per il sistema elettrico nazionale.

Trattasi, per l'appunto, dei c.d. oneri generali di sistema, introdotti nel tempo da specifici provvedimenti normativi; questa voce rappresenta una quota crescente e sempre più significativa della spesa totale annua di energia elettrica degli utenti finali.

A partire dal 1 gennaio 2018 (delibere 481/2017/R/eel e 922/2017/R/eel) le aliquote degli oneri generali da applicare a tutte le tipologie di contratto sono distinte in:

- oneri generali relativi al sostegno delle energie rinnovabili ed alla cogenerazione ASOS;
- rimanenti oneri generali ARIM.

Le componenti tariffarie ASOS e ARIM sono espresse, in generale, in centesimi di euro/punto di prelievo per anno, centesimi di euro/kW impegnato per anno e centesimi di euro/kWh.

Gli oneri generali sono applicati come maggiorazione della tariffa di distribuzione, quindi all'interno dei servizi di rete, in maniera differenziata per tipologia di utenza domestica, illuminazione pubblica, altre utenze in bassa, media o alta tensione-secondo criteri che variano da componente a componente.

Il sistema prevede che gli oneri di sistema siano dovuti dai clienti finali che li corrispondono ai *traders* i quali, a loro volta, li versano ai distributori che, quale ultimo passaggio, li consegnano alla CSEA e al GSE.

Tale obbligo è stato confermato con sentenza del **Consiglio di Stato (n. 2182/2016) che ha annullato la delibera 19 dicembre 2013, n.612 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas nella parte in cui ha previsto che le imprese distributrici di energia elettrica possono richiedere agli utenti del servizio di trasporto e vendita di energia elettrica (c.d. *traders*) opportune garanzie a copertura di tutti gli obblighi derivanti dalla stipula del contratto di trasporto «tenendo conto quindi anche degli oneri a carico del cliente finale».**

Il Tar della Lombardia ha poi ribadito questo principio in altre quattro sentenze, rifacendosi proprio a quanto stabilito Consiglio di Stato con la sentenza 2182/2016 secondo cui l'obbligo di versare gli oneri generali di sistema graverebbe esclusivamente sui clienti finali e pertanto l'Autorità difetterebbe di un potere di eterointegrazione dei contratti di trasporto in relazione a tale profilo, chiarendo e precisando che l'assenza di un simile potere di eterointegrazione avrebbe *“esclusivo riferimento alle obbligazioni che non sono proprie degli stessi venditori e che tali soggetti non sono tenuti ad assumere in virtù di norme di legge”*

Passiamo a dettagliare meglio gli interventi dell'Arera che hanno costantemente confermato la prassi contrattuale, praticata dalle imprese distributrici sin dalla liberalizzazione del settore elettrico, riconoscendo espressamente a queste ultime la facoltà di richiedere agli utenti del servizio opportune garanzie a copertura di tutti gli obblighi derivanti dalla stipula del contratto, comprensivi quindi delle obbligazioni di pagamento degli oneri generali di sistema fatturati all'utente; **ciò in applicazione dell'articolo 3, commi 10 e 11, del decreto legislativo 79/99 e con l'articolo 39 del**



vigente TIT (decreto legge 83/2013) ai sensi dei quali sono applicate ai venditori, in qualità di utenti del servizio di trasporto, le componenti tariffarie a copertura degli oneri generali afferenti al sistema elettrico come maggiorazioni dei corrispettivi tariffari del servizio di distribuzione (di cui alla Parte II, Titolo 3 e Titolo 6 del TIT).

Il predetto principio è stato confermato e puntualizzato nelle concrete modalità applicative dal Codice di rete **ma il Consiglio di Stato**, tuttavia, **con la sentenza 2182/2016**, in accoglimento degli appelli presentati da alcuni operatori contro pronunce di primo grado di segno diverso, **ha annullato la delibera 612/2013/R/EEL**, sostenendo che la legge, in realtà, pone in capo ai clienti finali, e non alle imprese di vendita, l'obbligo di versare gli oneri generali di sistema con la conseguenza che l'Autorità non avrebbe il potere di eterointegrare il contratto di trasporto mediante un sistema di garanzie che pone a carico dell'utente del trasporto il rischio del mancato incasso degli oneri generali di sistema da parte dei clienti finali; un tale potere di eterointegrazione, infatti, secondo il giudice di appello non troverebbe fondamento nella normativa primaria e, pertanto, il regolamento contrattuale del predetto profilo sarebbe rimesso alla sola autonomia delle parti.

In particolare, il Tar Lombardia, con le citate sentenze ha aderito all'orientamento espresso dal Consiglio di Stato con la sentenza 2182/2016 secondo cui l'obbligo di versare gli oneri generali di sistema graverebbe esclusivamente sui clienti finali, in altre parole, secondo il Tar Lombardia, "deve ritenersi che il potere dell'Autorità di intervenire autoritariamente nella regolazione contrattuale possa bensì consentire, a beneficio degli utenti e della tenuta del sistema, l'imposizione di garanzie a carico degli operatori" nonché di disporre la risoluzione del contratto di trasporto in caso di inadempimento; "ciò però soltanto laddove l'obbligazione garantita sia propria del soggetto gravato" precisando, conseguentemente, che il potere dell'Autorità di eterointegrare i contratti di trasporto per gli aspetti di cui sopra, sussiste limitatamente agli oneri generali effettivamente incassati dai venditori presso i propri clienti finali.

Le richiamate sentenze del Tar Lombardia sono state confermate dal Consiglio di Stato che, con le sentenze 5619/2017 e 5620/2017, ha respinto gli appelli promossi dall'Autorità, ribadendo che non è possibile l'imposizione di garanzie (e di rischi contrattuali) per obbligazioni che non sono proprie delle imprese venditrici quali quella di versare gli oneri generali che il venditore non è riuscito a riscuotere presso il proprio cliente finale.

Le proposte sinora emerse si possono riassumere su di una nuova e sistematica regolazione dell'Arera.

Gli obiettivi presentati sono:

- Garantire la raccolta del gettito degli oneri generali
- Gli oneri «devono» essere corrisposti per le finalità di interesse generale
- Minimizzare gli impatti della morosità sulla generalità dei clienti finali
- Stabilire strumenti idonei per contenere gli impatti della morosità
- Responsabilizzare ogni attore della filiera alla massima efficienza
- Tutti i componenti della filiera devono essere incentivati a incassare il proprio credito



- Contenere i costi operativi e gestionali dell'intero sistema di esazione
- Costi e oneri del sistema limitati e contenuti.

L'Autorità quindi si è espressa a favore di una regolazione che, nel raggiungere gli obiettivi indicati, auspica un'esazione degli oneri generali di sistema più coerente con il quadro emerso dalle sentenze sopra ricordate e che si possa muovere verso soluzioni analoghe a quelle implementate evidenziando la necessità di promuovere un sistema che minimizzi gli impatti della morosità e responsabilizzi ogni "attore", in sintesi i venditori «coprono» la morosità dei venditori attraverso il sistema mutualistico ed i clienti adempienti «coprono» la morosità dei clienti in base all'unpaid ratio; in tale prospettiva, pertanto, l'Autorità ha indicato una possibile riforma organica delle garanzie che distingua in modo netto quelle a copertura dei corrispettivi del servizio di trasporto in senso stretto (denominata garanzia "prevalente") da quelle a copertura degli oneri generali di sistema (denominata garanzia "complementare").

Quindi un mantenimento delle attuali modalità di riscossione degli oneri con una stabilizzazione del sistema di garanzie con l'aggiunta della responsabilizzazione degli attori del mercato (in particolare venditori e utenti finali).

Tale soluzione risulta essere la preferita dagli operatori della filiera esclusi gli utenti finali (ed i venditori) che vedrebbero aumentato il fattore coercitivo a fronte di un mancato pagamento da parte di altri utenti, attivando un metodo di premialità dell'evasione a tutt'oggi insopportabilmente prevalente.

Questo quanto finora emerso, ma la posizione dell'Arera comunque invariabilmente sconterebbe la possibilità di un ulteriore e possibile ricorso di un operatore o di una AACC al Giudice Amministrativo in quanto **l'Autorità non ha il potere di eterointegrare il contratto di trasporto mediante un sistema di garanzie che pone a carico dell'utente del trasporto il rischio del mancato incasso degli oneri generali di sistema da parte dei clienti finali; un tale potere di eterointegrazione, infatti, secondo il Consiglio di Stato non troverebbe fondamento nella normativa primaria e, pertanto, il regolamento contrattuale del predetto profilo sarebbe rimesso alla sola autonomia delle parti.**

Le proposte di Movimento Consumatori

Si premette che entrambe le proposte prevedono la necessità dell'intervento legislativo e non più basato solo sulla regolazione dell'Arera troppo fragile normativamente e facilmente annullabile con ricorsi ai Giudici amministrativi.

La prima soluzione consiste nella proposta di **fiscalizzazione (totale o parziale) degli oneri generali di sistema da riportare nell'alveo di quelli generali dello stato** e non più gravare sulla bolletta del consumatore finale considerato che il maggior carico degli oneri è dato dalle incentivazioni alle rinnovabili e non certo attinente in senso stretto la filiera energetica.

La seconda soluzione è basata sulla proposta di un **intervento legislativo di razionalizzazione della materia**, superando quindi lo schema basato unicamente sull'intervento deliberativo dell'ARERA (deliberazioni che, come detto, sono state impugnate e annullate dinnanzi al Giudice Amministrativo), per rendere obbligatorio il sistema di garanzie tra venditore e distributore per manlevare il consumatore domestico (e le micro imprese) da eventuali morosità nella parte in cui vengono stabilite le garanzie



tra venditore e distributore a copertura degli oneri generali di sistema (denominata garanzia “complementare” nel regime transitorio stabilito dall’Arera). Tale previsione sarebbe da inserire nell’articolo 3, comma 11, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n.79 così che la norma, nell’elidere l’automatismo del versamento degli oneri da parte del cliente finale, stabilisca che gli oneri generali di sistema sono da includere nel corrispettivo da versarsi da parte degli operatori per l’accesso alla rete (decreto legge 83 art.39 3 comma).

Rispetto alla seconda proposta, è essenziale che collegato alla riforma legislativa si vada ad affrontare la tematica della morosità del cliente finale nella necessaria distinzione tra incolpevole e intenzionale e ciò sia in vista di possibili sviluppi di di banche dati pubbliche nel settore energia completamente separate da quelle di altri settori, sia per creare una netta demarcazione tra le due categorie di morosità (anche sotto il profilo degli oneri generali) consentendo di intervenire in maniera efficace su questa patologia del sistema.

Dettaglio testo proposto

Per la copertura degli oneri generali di sistema elettrico non corrisposti dai clienti finali e non coperti da interventi regolatori dell’Arera, si stabilisce l’obbligo di una integrazione contrattuale che ponga a carico dei venditori gli obblighi di garanzia autonoma da assicurare nel caso di inadempimento dei clienti finali.

Si stabilisce che l’esazione delle somme non versate dal cliente finale sia effettuato dal venditore con il meccanismo previsto dall’art. (legge rai o altri meccanismi) nel caso di accertata morosità **intenzionale**.

Per tutti gli altri casi resta in vigore il regime regolatorio dell’Arera.

ARMONIZZAZIONE TRA LA NORMA PRIMARIA E LA REGOLAZIONE

La legge di bilancio 2020 (L.160/2019 art.1 commi dal 291 al 295) ha in maniera diretta e/o indiretta sovvertito radicalmente gli interventi Arera nei settori regolati (in particolare nel settore idrico), avendo modificato sostanzialmente sia le modalità di tutela che le regole di ingaggio tra gestore ed utenza inserendo tutta una serie di novità modificative o estintive delle regole esistenti. Gli interventi normativi hanno riguardato sia la regolazione esistente (ad esempio sull’integrazione degli indennizzi) che quella entrata in vigore il 1 gennaio 2020 (morosità, prescrizione breve).

Ma prima dell’analisi specifica delle norme è importante sottolineare la decisione del legislatore di intervenire incisivamente su una materia sinora lasciata totalmente al regolatore, figlia di una regolazione tentennante, poco efficiente e poco efficace per il sistema idrico nel suo complesso che ha avuto il suo apice nella regolazione in materia di prescrizione breve.

Un’ultima premessa metodologica anch’essa necessaria, il legislatore utilizza il termine “utente” per indicare la platea dei beneficiari dell’intervento in maniera generica e senza specificare se questa scelta è indicativa di un superamento delle diverse tutele tra “consumatore” e “professionista” fissata dal codice del consumo. Sarà compito in prima



battuta del legislatore dare, in tempi brevi, un'interpretazione autentica delle norme coadiuvato in ciò dall'Arera, dagli operatori del servizio idrico e da tutti gli stakeholder del contesto, al fine di un'armonizzazione delle regole e degli interessi in campo.

Comunque, *prima facie*, il legislatore sembra aver scelto volontariamente l'allargamento della platea dei beneficiari superando (come nella legge 205/2017) i limiti previsti dal codice del consumo consolidando un orientamento che sembra essere sempre più prevalente.

Muovendo da tal premesse possiamo ad analizzare i singoli commi che impattano direttamente su tutta la materia di tutela dell'utenza nei settori dei servizi di pubblica utilità partendo dal comma 291 che recita:

“I gestori di servizi di pubblica utilità e gli operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche hanno l'obbligo di trasmettere agli utenti le comunicazioni con cui si contestano, in modo chiaro e dettagliato, gli eventuali mancati pagamenti di fatture e si comunica la sospensione delle forniture in caso di mancata regolarizzazione, con adeguato preavviso, non inferiore a quaranta giorni, tramite raccomandata con avviso di ricevimento.”

Rappresenta il primo forte impatto sulla regolazione Arera vigente con particolare riferimento al tema morosità (re-) introducendo l'obbligo dell'avviso con raccomandata con ricevuta di ritorno nei confronti degli utenti. Di fatto ne risultano interessati tutti i settori regolati dall'Arera, nel gas ed energia elettrica dovranno essere modificate profondamente tutte le regole previste sia **nel sistema indennitario che nel coefficiente di morosità**, finora basate entrambe sulla raccomandata senza ricevuta di ritorno e su di un sistema di indennizzi automatici in caso di mancato invio o del mancato rispetto dei termini di invio, in ottemperanza a quanto previsto dal comma 291e segg. mentre nella Servizio Idrico Integrato impatta sulla nuova disciplina prevista dalla delibera 331/19 all. A agli art.3, 4 e 10 sulla morosità idrica (REMSI).

Dalla lettura della regolazione Arera inerenti il sollecito bonario e la procedura di messa in mora emerge una diversa impostazione di tutela dell'utente tra regolatore e legislatore, infatti per il primo la raccomandata **e la relativa dimostrazione dell'arrivo dell'avviso è un passaggio** (non fondamentale) dell'intero procedimento rispetto alla considerazione del secondo della necessità **esclusiva** dell'avviso con ricevuta di ritorno come elemento dirimente in relazione anche a tutta la fase di declaratoria della morosità.

Tale interpretazione è confermata anche dalla procedure previste dall'Arera dove all'utente è riconosciuto solo un indennizzo automatico (di euro 30) per il comportamento non conforme del fornitore nella procedura di messa in mora e nell'avviso, aspetto che sottolinea la differenza sostanziale della scelta del legislatore che nel comma 291 dichiara la **nullità** del procedimento in caso di violazione della obbligatorietà della raccomandata con ricevuta di ritorno.

L'evidenza di tale differenza prospettica è completata dalla lettura del comma 292 e 293 i quali recitano:

“A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, nei contratti di fornitura di energia elettrica, gas e servizio idrico nonché di fornitura nei servizi di comunicazione elettronica disciplinati dal codice di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, in



caso di emissione di fatture a debito in relazione alle quali sia accertata dall'autorità competente **ovvero debitamente documentata mediante apposita dichiarazione, presentata autonomamente anche con modalità telematiche, l'illegittimità della condotta del gestore e dell'operatore interessato, per violazioni relative alle modalità di rilevazione dei consumi, di esecuzione dei conguagli o di fatturazione nonché per addebiti di spese non giustificate e di costi per consumi, servizi o beni non dovuti, l'utente ha diritto ad ottenere, oltre al rimborso delle somme eventualmente versate, anche il pagamento di una penale pari al 10 per cento dell'ammontare contestato e non dovuto e, comunque, per un importo non inferiore a 100 euro.**"

(293)"Il gestore ovvero l'operatore interessato provvede al rimborso delle somme indebitamente percepite o comunque ingiustificatamente addebitate e al pagamento della penale ai sensi del comma 292 attraverso, a scelta dell'utente, lo storno nelle fatturazioni successive o un apposito versamento, entro un termine in ogni caso non superiore a quindici giorni dall'accertamento ovvero dal riscontro positivo alla dichiarazione autonomamente trasmessa dall'utente."

Dalla lettura del testo del comma 292 risulta molto ampio l'ambito di applicazione dell'illegittimità delle condotte del fornitore legate prioritariamente a due fattispecie di riconoscimento delle violazioni contemplate, una specifica accertata dall'autorità competente e l'altra molto ampia debitamente documentata (dall'utente ndr) mediante apposita dichiarazione.

La complessità dell'interpretazione nasce dalla complessiva imprecisa stesura del testo normativo che porta come diretta conseguenza una difficoltà nell'individuazione di quali sono le modalità di accertamento delle illegittimità da parte dell'autorità di settore (indagini e successivo procedimento sanzionatorio o semplici segnalazioni di violazioni?) e dall'individuazione di quale forma specifica possa avere "l'apposita dichiarazione dell'utente" (**reclamo, ricorso all'autorità di settore o domanda giudiziale**) per giustificare il diretto rimborso e la penale forfettaria del 10% o dei 100 euro.

Proseguendo l'analisi emergono due ulteriori considerazioni (che non esauriscono certo le ulteriori e necessarie riflessioni):

- 1) il legislatore nel suo intervento ha totalmente ignorato la presenza dei sistemi stragiudiziali di risoluzione della controversia tra utente e gestore;
- 2) la penale del 10% o di 100 euro è aggiuntivo o meno dei sistemi di indennizzo previsti dall'Arera nel caso di violazione della regolazione.

Sul primo punto appare evidente che il legislatore ha "dimenticato" il richiamo alle Adr (Alternative Dispute Resolution) come mezzi di risoluzione delle controversie e che quindi necessario un coordinamento con la normativa di riferimento (D.Lgs.130/2015), mentre per il secondo punto sembra altrettanto chiaro che l'indennizzo automatico previsto nella regolazione Arera potrà essere aggiuntivo al rimborso dell'importo versato (totale o parziale) e alla penale all'utente nel caso di riconosciuta illegittimità del comportamento del gestore avendo tali rimborsi due diverse motivazioni.

Anche l'ulteriore tutela riconosciuta all'utente in merito alla scelta sull'alternatività tra il rimborso e la penale pagati direttamente o attraverso una compensazione sulla fattura successiva (comma 293) potrebbe risultare di scarsa efficacia laddove il fornitore dovesse



nei termini contestare l'accertamento dell'autorità o non accogliere l'apposita dichiarazione dell'utente (*debitamente documentata*) rendendo il credito vantato in uno alla penale, non più certo ed interferendo con la scelta di celerità effettuata dal legislatore (15 giorni).

L'esame dell'ultimo comma (295) dell'art.1 della Legge di Bilancio 2020 interessa fortemente il settore idrico (e più in generale i settori regolati dall'Arera) e, considerate le peculiarità tecniche di tali ambiti, risulta dirompente su tutta la fase di applicazione della prescrizione biennale prevista dall'art.1 della legge 27 dicembre 2017 n.205 (legge di bilancio 2018) abrogandone il comma 5 nel quale era prevista la possibilità di eccepire da parte del fornitore **l'accertata responsabilità** dell'utente nel caso di mancata lettura del misuratore posto in posizione non accessibile. Questa eccezione è stata sino ad oggi la preponderante motivazione da parte dell'operatore per rendere inefficace l'applicazione della prescrizione nelle bollette di conguaglio ed è chiaro che il legislatore volontariamente ha eliminato uno dei pochi strumenti per il fornitore di opporsi in maniera efficace all'applicazione, ormai automatica, della prescrizione biennale nel caso di conguagli pluriennali.

L'abrogazione del comma 5 ha anche come conseguenza che il fornitore, nel momento in cui comunica all'utente la presenza di possibili crediti prescritti, dovrà scegliere se rinunciare al credito volontariamente o attendere la possibile eccezione dell'utenza sulla parte del credito prescrivibile; anche tale aspetto di fronte ad una stesura scarna del testo normativo rimane molto complesso nella fase di applicazione.

Un'ultima particolarità che si segnala è che la normativa sulla prescrizione cd brevissima nei settori regolati è entrata in vigore il 1° gennaio del 2020 (comma 10 art.1 legge 205/2017) in contemporanea con la legge di bilancio 2020 con l'effetto, a dir poco paradossale, di un'abrogazione prima della sua applicazione limitatamente al comma 5.

Come risulta evidente da un primo sommario esame del nuovo quadro normativo si aprono interessanti spazi di approfondimento e di confronto sia di natura dottrinale che regolatoria e soprattutto si evidenziano molte perplessità applicative da superare per arrivare a quella armonizzazione auspicata per un settore fondamentale come quello idrico ove la tutela dei diritti dell'utenza garantita dalla legislazione primaria sembra scontrarsi in maniera forte con l'attività regolatoria dell'autorità di settore.

Roma, 22 luglio 2020

Avv. Ovidio Marzaioli

Vicesegretario Generale
Movimento Consumatori