

## **PRESUPPOSTI E FONDAMENTI PER L'ADOZIONE DI DIRETTIVA PER LA TRASPARENZA DEI DOCUMENTI DI FATTURAZIONE DEI CONSUMI DI ELETTRICITA'**

### **1. Premessa**

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) ha ricevuto nel corso del 1998 e del 1999 numerose segnalazioni in cui utenti e consumatori lamentano la scarsa comprensibilità dei documenti di fatturazione (di seguito: bollette) attraverso i quali vengono fatturati i consumi di elettricità. La Divisione consumatori e utenti dell'Autorità ha altresì potuto verificare, a seguito di una specifica richiesta di informazioni avanzata ad un campione di circa 70 esercenti in data 12 febbraio 1998 che le bollette utilizzate risultano fortemente differenziate sia nella forma che nel contenuto. Accanto ai notevoli sforzi fatti recentemente dai maggiori esercenti per rendere la bolletta più trasparente permangono infatti numerose situazioni in cui non è consentita ai clienti del servizio un'agevole comprensione dei contenuti e delle modalità di fatturazione.

L'Autorità adotta pertanto una direttiva in tema di trasparenza delle modalità di fatturazione dei consumi di elettricità, nella consapevolezza che, benché il processo di miglioramento della trasparenza delle bollette elettriche sia già stato, almeno con riferimento ai maggiori esercenti, autonomamente attivato, tale processo possa essere esteso, indirizzato e completato in coordinamento con gli adempimenti connessi al nuovo ordinamento tariffario e alle direttive emesse dall'Autorità in tema di qualità commerciale e di condizioni di erogazione del servizio di distribuzione e di vendita di energia elettrica.

### **2. Contesto normativo**

Tra le finalità generali della legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge n. 481/95) vi è la tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti dei servizi di pubblica utilità nei settori dell'elettricità e del gas.

La legge n. 481/95 afferma e tutela il diritto dei consumatori e degli utenti ad essere informati sui doveri e sui diritti riguardanti i servizi di fornitura dell'energia elettrica e del gas. L'articolo 2, comma 12 della legge n. 481/95 alla lettera h) stabilisce che l'Autorità "emana le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi", ed alla lettera l) che l'Autorità "pubblicizza e diffonde la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte di utenti intermedi e finali".

Le bollette, per il contenuto che le contraddistingue, rappresentano uno strumento di diffusione delle informazioni che interessa tutti gli utenti. Pertanto il miglioramento

della leggibilità e completezza delle bollette è riconducibile alle finalità della legge n. 481/95.

Le norme che regolano l'emissione ed il contenuto delle bollette, per quanto riguarda il servizio elettrico, attualmente sono:

- le previsioni relative alla fatturazione in generale ed in particolare il titolo I, articolo 10, comma 1, il titolo II, articolo 21 e titolo VI articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Supplemento ordinario, n. 292 dell'11 novembre 1972; il decreto del Ministero delle finanze 16 dicembre 1980, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 349 del 22 dicembre 1980 ed infine l'articolo 56 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 recante testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e le relative sanzioni amministrative e penali pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, del 29 novembre 1995, n. 279;
- le previsioni relative al settore elettrico contenute nel provvedimento del Comitato interministeriale dei prezzi 29 agosto 1961, n. 941 recante unificazione delle tariffe per l'energia elettrica in tutto il territorio nazionale, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Supplemento ordinario, n. 214 del 30 agosto 1961; il titolo I, capitolo X del provvedimento del Comitato interministeriale dei prezzi 22 dicembre 1981, n. 47 recante modificazioni ai provvedimenti vigenti in materia di prezzi, di condizioni di fornitura dell'energia elettrica e di contributi di allacciamento, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Supplemento straordinario, n. 358 del 31 dicembre 1981; le disposizioni finali del provvedimento del Comitato interministeriale dei prezzi 19 dicembre 1990, n. 45 recante modificazioni ai provvedimenti vigenti in materia di tariffe e condizioni di fornitura per l'energia elettrica, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 302 del 29 dicembre 1990.

### **3. Gli obiettivi della direttiva**

La direttiva concernente la trasparenza dei documenti di fatturazione dei consumi di elettricità ha l'obiettivo di integrare la normativa generale già in vigore sulla fatturazione e di stabilire criteri di trasparenza aggiuntivi ed obbligatori per gli esercenti i servizi di distribuzione e vendita di elettricità, modificando e integrando, là dove presenti, le precedenti deliberazioni del Comitato interministeriale dei prezzi.

La direttiva definisce i requisiti di base che tutti gli esercenti il servizio devono rispettare nella fatturazione ai propri clienti. Sono interessati a questa direttiva tutti i clienti del mercato vincolato con l'esclusione dei soggetti che acquistano energia in alta tensione e di quelli che utilizzano l'energia per scopi di illuminazione pubblica. Tali soggetti sono infatti dotati di una certa capacità di negoziazione contrattuale e presentano caratteristiche della fornitura peculiari meglio declinate attraverso una relazione diretta.

L'intervento dell'Autorità ha l'obiettivo di garantire che vengano trasmesse le informazioni fondamentali per la tutela dei diritti dei clienti. Gli esercenti restano liberi di fornire informazioni aggiuntive rispetto a quelle obbligatoriamente richieste e di scegliere il formato ritenuto più adatto per comunicarle. Nessun vincolo di formato è previsto nella direttiva.

L'Autorità con la direttiva richiede ai soggetti esercenti che i contenuti del rapporto di fornitura connessi alla fatturazione dei corrispettivi per l'erogazione del servizio siano chiaramente specificati, mentre non interviene sui contenuti di tale rapporto già regolati con le deliberazioni dell'Autorità del 28 dicembre 1999 relative all'erogazione dei servizi di distribuzione e vendita, alla qualità commerciale e alla continuità del servizio rispettivamente le n. 200/99, 201/99 e 202/99 nonché con la deliberazione del 29 dicembre 1999, n. 204/99 relativa alle tariffe, tutte pubblicate nella Gazzetta Ufficiale, Supplemento ordinario n.235 del 31 dicembre 1999.

Questi obiettivi sono stati resi noti ai soggetti esercenti e alle associazioni dei consumatori e degli utenti attraverso il documento di consultazione "Condizioni di fornitura per il servizio di vendita dell'energia elettrica ai clienti vincolati" diffuso in data 11 novembre 1999. I soggetti che hanno partecipato alla consultazione hanno avanzato in forma scritta o attraverso la partecipazione diretta alle audizioni tenutesi nei giorni 15, 16, 17 e 21 dicembre 1999, alcuni suggerimenti alternativi relativi a singoli punti proposti e agli eventuali costi che l'intervento nel suo complesso potrebbe comportare, senza sollevare obiezioni sostanziali sull'approccio utilizzato o sulla fattibilità dell'intervento.

L'intervento sulla trasparenza della bolletta elettrica segue quello attuato con la direttiva 14 aprile 1999, n. 24/99 sulla trasparenza dei documenti di fatturazione dei consumi di gas distribuito a mezzo di rete urbana, che è stato caratterizzato dagli stessi obiettivi e contenuti e che ha comportato, nel corso del 1999, la revisione delle bollette emesse da oltre 800 esercenti il servizio di distribuzione del gas, per un totale di 15 milioni di utenti, senza che ciò abbia comportato da parte degli stessi esercenti alcun ricorso in via amministrativa sulla legittimità dell'intervento dell'Autorità, né alcuna richiesta di riconoscimento di costi aggiuntivi ai sensi dell'art.2, comma 19, lettera b) della legge n.481/95.

#### **4. I contenuti della direttiva**

##### ***4.1 Informazioni da riportare su tutte le bollette***

In analogia con la deliberazione dell'Autorità 14 aprile 1999, n. 42/99 ed in considerazione delle osservazioni pervenute nel corso del processo di consultazione relativo al documento di consultazione "Condizioni di fornitura per il servizio di vendita dell'energia elettrica ai clienti vincolati" diffuso l'11 novembre 1999 (che conteneva al capitolo 2.2 le proposte dell'Autorità sulla bolletta), le informazioni da riportare in bolletta sono suddivise in: informazioni obbligatorie su tutte le bollette; informazioni da

riportare almeno una volta all'anno; informazioni da riportare in occasioni particolari (variazioni tariffarie, situazioni di morosità, altro). E' previsto inoltre che le informazioni relative alle modalità di pagamento e alla sospensione della fornitura per i clienti morosi (titolo III) e le altre informazioni al cliente (titolo IV) possano essere riportate, totalmente o in parte, su fogli diversi da quelli che documentano i consumi, nel rispetto delle periodicità previste.

Le informazioni obbligatorie su tutte le bollette riguardano pertanto la fatturazione dei consumi, le modalità di pagamento, la possibilità di richiedere informazioni sulla correttezza della fatturazione o sulle caratteristiche dell'opzione tariffaria, la situazione dei pagamenti relativi alle bollette precedenti (con l'esclusione delle fatturazioni con periodicità mensile, dal momento che le attuali modalità di accertamento dell'avvenuto pagamento non consentono l'acquisizione dell'informazione in tempo utile), i costi sostenuti dal cliente in caso di ritardato pagamento, i tempi minimi di distacco in caso di morosità, i recapiti del servizio guasti. Fanno inoltre parte di questo gruppo le informazioni relative agli aggiornamenti tariffari.

L'esigenza di trasparenza ha indotto l'Autorità a privilegiare la semplificazione nella esposizione delle componenti delle opzioni tariffarie e a richiedere la separazione delle voci fatturate a seconda che si riferiscano ai consumi, alle imposte o ad altre voci di costo. Viene inoltre previsto che i tassi di interesse il cui pagamento è richiesto ai clienti morosi siano esplicitamente dichiarati dagli esercenti in bolletta, senza la possibilità di introdurre riferimenti con un contenuto generico o che rinviino ad altri documenti (come il contratto o il regolamento di utenza). Dovrà essere indicato anche il numero minimo di giorni che può intercorrere tra il mancato pagamento e la sospensione della fornitura per morosità, onde rendere esplicito il rischio di sospensione della fornitura che il mancato pagamento comporta.

Per quanto riguarda le modalità di pagamento la direttiva prevede, tra l'altro, che sia data la possibilità al cliente di pagare i corrispettivi dovuti per interventi volti alla riparazione di guasti, verifiche dei misuratori, spostamenti dei misuratori o altri interventi a richiesta del cliente separatamente dal pagamento dei consumi. Il cliente avrà due possibilità di esercitare questa opzione: la prima al momento della richiesta del lavoro e la seconda al momento del pagamento della fattura.

Tenendo conto del fatto che alcuni esercenti il servizio elettrico provvedono altresì alla fornitura di altri servizi (gas, acqua, rifiuti, ecc.) e che alcuni di essi fatturano congiuntamente i consumi relativi ai diversi servizi, si è ritenuto opportuno consentire al cliente di pagare eventualmente in modo separato i servizi di fornitura di elettricità. Gli esercenti multiservizio che fatturano congiuntamente dovranno quindi segnalare in bolletta ai clienti la possibilità del pagamento distinto indicandone i tempi e le modalità.

#### *Addebiti relativi alle varie componenti tariffarie*

Particolare attenzione è stata rivolta alle modalità di esposizione della tariffa, al fine di operare una mediazione tra due obiettivi: quello di completezza dell'informazione e quello di semplificazione. Il prezzo finale che il cliente paga per la fornitura di energia è infatti la somma di diverse componenti ciascuna a copertura dei relativi costi (acquisto dell'energia, trasporto dell'energia sulle reti trasmissione, distribuzione e vendita al

cliente finale). Tali componenti sono espresse in lire/cliente/mese, lire/kW e lire/kWh. A ciascuna tipologia di utenza si applicano, oltre alle componenti costitutive l'opzione tariffaria, altre componenti a copertura dei costi sostenuti nell'interesse generale e degli oneri generali afferenti al sistema elettrico. Tali componenti sono anch'esse espresse sia in lire/cliente/mese sia in lire/kWh. Inoltre, fino al 31 dicembre 2001, ogni opzione tariffaria offerta ai clienti appartenenti alle tipologie di utenza diverse dalle forniture in bassa tensione per usi domestici include le componenti tariffarie espresse in lire/cliente/mese e in lire/kWh che costituiscono il fattore di gradualità nella transizione tra il precedente sistema tariffario e quello attuale. L'esposizione in bolletta di tutte queste componenti comporterebbe una lunga lista di voci e di prezzi che, pur rispondendo al requisito di completezza dell'informazione, potrebbe risultare troppo complessa per il cliente, soprattutto per il cliente domestico. Si è quindi adottato un criterio di semplificazione prevedendo che le componenti relative ai costi sostenuti nell'interesse generale e agli oneri generali afferenti al sistema elettrico e alla gradualità debbano essere sommate alle componenti tariffarie ( $\rho_1, \rho_3; \alpha_1, \alpha_3; \sigma_1, \sigma_3; \tau_1, \tau_3$ ) corrispondentemente espresse in lire/cliente/mese e in lire/kWh ai sensi della deliberazione dell'Autorità 29 dicembre 1999, n. 204/99. La completezza dell'informazione e la trasparenza vengono tuttavia garantite da due previsioni specifiche. La prima, esposta all'articolo 6 al comma 6.2, prevede che almeno una volta all'anno in bolletta vengano riportate in maniera dettagliata tutte le componenti relative ai costi sostenuti nell'interesse generale e agli oneri generali afferenti al sistema elettrico e alla gradualità, con le relative denominazioni e i corrispondenti importi complessivamente versati dal cliente nel periodo di riferimento per ciascuna delle singole componenti. La seconda esposta al comma 6.3, dello stesso articolo 6 stabilisce che l'esercente debba fornire la disaggregazione completa per singoli corrispettivi dell'opzione tariffaria ogni qual volta il cliente lo richieda e fornisca tutte le informazioni utili alla comprensione da parte del cliente dei corrispettivi evidenziati in bolletta e relativi all'opzione tariffaria scelta.

L'introduzione di opzioni tariffarie in sostituzione di tariffe amministrative, se comporta una maggiore flessibilità per gli esercenti, richiede altresì di aumentare il livello di responsabilizzazione degli esercenti nei confronti delle informazioni che devono essere rese disponibili ai clienti. Il fatto che tali informazioni siano rintracciabili in provvedimenti amministrativi già pubblicati nella Gazzetta Ufficiale non esonera gli esercenti dall'obbligo di una corretta e completa informazione.

Si prevede inoltre che qualora le opzioni tariffarie comportino una differenziazione del prezzo del kWh per scaglioni di consumo, come per esempio per quanto concerne attualmente l'opzione tariffaria D2 (che costituisce l'opzione tariffaria base per i clienti domestici residenti con una potenza impegnata fino a 3 kW ai sensi della deliberazione dell'Autorità n. 204/99), tutte le bollette di conguaglio devono riportare la distribuzione dei consumi del cliente per scaglioni di consumo ed i relativi prezzi.

#### ***4.2 Informazioni da riportare periodicamente o in situazioni particolari***

Le informazioni da riportare almeno una volta all'anno (articolo 6 comma 6.3; articolo 17; articolo 18 comma 18.2 e articolo 19) o in situazioni particolari (articolo 7; articolo

14; articolo 15; articolo 20) riguardano aspetti del rapporto di utenza essenziali, ma che non richiedono una comunicazione frequente o generalizzata in bolletta.

#### *Informazioni da riportare almeno una volta all'anno*

Fra le informazioni da riportare almeno una volta l'anno, oltre a quella già menzionata relativa alla disaggregazione delle componenti relative ai costi sostenuti nell'interesse generale e agli oneri generali afferenti al sistema elettrico e alla gradualità, vanno menzionate l'informazione in merito ai livelli di qualità specifici e generali introdotti dall'Autorità, l'informazione relativa all'ottimalità dell'opzione tariffaria scelta dal cliente per il suo profilo di consumo, nonché l'indicazione circa l'andamento dei consumi del cliente in periodi comparabili.

I commi 17.1 e 17.2 dell'articolo 17 prevedono in particolare che gli esercenti il servizio di distribuzione e vendita di elettricità sono tenuti a segnalare in bolletta entro il 30 giugno di ogni anno i livelli specifici e generali di qualità commerciale del servizio nonché gli indennizzi automatici previsti in caso di mancato rispetto degli standard specifici. I livelli specifici e generali di qualità commerciale ed il valore dei relativi indennizzi sono quelli fissati dall'Autorità con la deliberazione 28 dicembre 1999, n. 201/99, salvo che l'esercente non si sia avvalso della facoltà prevista dalla stessa deliberazione all'articolo 32 e non abbia fissato standard specifici e generali propri migliorativi di quelli fissati dall'Autorità ed indennizzi in misura non inferiore a quelli fissati dall'Autorità medesima. In questo caso l'informazione riguarderà i livelli generali e specifici fissati dall'esercente.

In funzione di tutela del cliente, all'articolo 18, comma 18.2 si prevede che l'esercente segnali al proprio cliente almeno una volta all'anno se l'opzione tariffaria selezionata dal cliente, in considerazione dei consumi fatti registrare da quest'ultimo nel corso dell'anno, risulti la più conveniente tra quelle offerte dall'esercente alla tipologia di utenza a cui appartiene il cliente. Tale informazione in possesso dell'esercente deve essere trasferita al cliente per consentirgli di valutare l'opportunità di selezionare eventualmente un'altra opzione tariffaria più favorevole e per metterlo al riparo da eventuali comportamenti speculativi od opportunistici dell'esercente stesso. L'Autorità ritiene infatti che il cliente del mercato vincolato debba essere correttamente informato delle opportunità disponibili dal soggetto che tale opportunità conosce più compiutamente.

Un'altra importante informazione da fornire in bolletta almeno una volta all'anno riguarda l'andamento dei consumi del cliente. L'Autorità ritiene che l'indicazione ai clienti relativa alla variazione nel tempo dei loro consumi medi giornalieri costituisca uno stimolo ad una maggiore attenzione all'andamento dei consumi elettrici e possa dare impulso a politiche attive di gestione della domanda.

#### *Informazioni rivolte a particolari gruppi di clienti*

Nella bolletta devono anche essere riportate, solo per i clienti che vi sono direttamente coinvolti, tre tipi di informazione.

Innanzitutto sono riservate ai soli clienti morosi le informazioni che riguardano le modalità di comunicazione dell'avvenuto ritardato pagamento e le procedure che l'esercente segue prima di procedere alla sospensione della fornitura per morosità. Tali informazioni devono essere contenute altresì, ai sensi dell'articolo 8 della deliberazione dell'Autorità del 28 dicembre 1999, n. 200/99, nella lettera raccomandata che viene inviata dall'esercente al cliente moroso prima di procedere alla sospensione della fornitura. L'Autorità ritiene che la presenza di queste informazioni anche in bolletta trovi una sua ragione nel fatto che, essendo la sospensione della fornitura una misura cautelativa legittima, ma che limita l'accesso ad un servizio di pubblica utilità, il cliente debba avere una informazione completa e ripetuta al riguardo.

Inoltre sono riservate ai soli clienti interessati le informazioni relative alla possibilità di richiedere, in presenza delle condizioni previste dall'articolo 13 della deliberazione dell'Autorità del 28 dicembre 1999, n. 200/99, la rateizzazione dei corrispettivi dovuti.

Sono infine riservate ai soli clienti interessati le informazioni specifiche relative agli indennizzi o ai rimborsi che vengono accreditati qualora l'esercente non rispetti i livelli specifici di qualità commerciale o che violi il vincolo tariffario V1, ai sensi dell'articolo 9 della deliberazione dell'Autorità 29 dicembre 1999, n. 205/99. In caso di indennizzo il mancato rispetto dei livelli specifici di qualità commerciale deve essere espressamente specificato in bolletta a quale livello di qualità l'indennizzo si riferisce.

## **5. Costi e tempi di attuazione**

La direttiva relativa alla trasparenza dei documenti di fatturazione non comporta significativi incrementi dei costi di produzione e di distribuzione delle bollette ai clienti, in quanto ne migliora il contenuto senza avere effetti significativi sulla dimensione del documento e senza determinare incrementi nei costi di spedizione. L'analogo provvedimento dell'Autorità relativo alle bollette del servizio di distribuzione di gas a mezzo di rete urbana (deliberazione dell'Autorità n.42/99) è stato attuato dagli esercenti senza che venissero segnalate specifiche problematiche di costo. Il miglioramento dei rapporti con la clientela e la revisione dei software di fatturazione è attività ordinaria nella vita delle aziende e quindi da ricomprendersi nei costi riconosciuti dall'Autorità ai fini di definizione delle tariffe di distribuzione e vendita.

Poiché nei servizi di distribuzione e vendita dell'energia elettrica sono presenti, accanto ad un operatore dominante, un gruppo limitato di imprese di medio-grandi dimensioni e anche operatori di piccole o piccolissime dimensioni, è prevista una diversificazione dei tempi di attuazione della direttiva, con tempi di adeguamento più lunghi per gli esercenti con meno di 100.000 clienti.

Roberto Malaman

*Direttore Divisione consumatori e utenti*