

Camera dei Deputati

Commissione X (Attività Produttive, Commercio e Turismo)

Risoluzione n. 7-00020

Iniziative urgenti in materia di riscossione degli oneri generali  
del sistema elettrico

Audizione di Elettricità Futura

7 novembre 2018



Elettricità Futura ringrazia la Commissione X della Camera per l'opportunità di intervenire e fornire un costruttivo contributo al dibattito in materia di riscossione degli oneri generali del sistema elettrico.

Elettricità Futura è la principale associazione del mondo elettrico italiano ed unisce produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili e da fonti convenzionali, distributori e fornitori di servizi, al fine di contribuire a creare le basi per un mercato elettrico efficiente e pronto alle sfide del futuro. Elettricità Futura è composta da più di 700 operatori che impiegano oltre 40.000 addetti e detengono più di 76.000 MW di potenza elettrica installata tra convenzionale e rinnovabile e circa 1.150.000 km di linee. Oltre il 70 per cento dell'elettricità consumata in Italia è assicurata da aziende associate a Elettricità Futura.

## RISCOSSIONE DEGLI ONERI GENERALI DEL SISTEMA ELETTRICO

La questione della revisione del meccanismo di riscossione degli oneri generali del sistema elettrico (OdS) è senz'altro complessa e necessita di un intervento sistematico che, da un lato, garantisca l'equilibrio del sistema e assicuri il necessario flusso di risorse alle attività finanziate dagli oneri stessi e, dall'altro, agisca alla radice del problema minimizzando l'incidenza del fenomeno della morosità da cui origina la necessità di recuperare su altri soggetti il gettito mancante.

Le proposte di Elettricità Futura si sostanziano in tre linee di intervento:

- 1) **Rafforzamento delle misure di contrasto alla morosità consapevole del cliente finale.**  
Occorre intervenire in primis per migliorare gli strumenti di tutela già oggi esistenti o introdurne di nuovi al fine di contrastare il fenomeno, sia preventivamente che successivamente al suo manifestarsi.
- 2) **Definizione di un rinnovato modello di riscossione degli oneri di sistema.**  
È necessario un intervento legislativo che consenta di assimilare la disciplina degli oneri generali a quanto previsto per il Canone RAI, sgravando così venditori e distributori da obblighi e rischi connessi a queste partite di natura parafiscale.  
Resta fermo che dovranno comunque essere identificate modalità efficienti e tecnicamente percorribili che consentano di reintegrare i venditori degli oneri di sistema non incassati a

partire dal 1° Gennaio 2016 (data di entrata in vigore della disciplina attualmente invalidata dalla giurisprudenza amministrativa) e non più recuperabili.

3) **Istituzione dell'Elenco Venditori di elettricità.**

Occorre emanare il decreto attuativo dell'art. 1 commi 80 - 82 legge 4 agosto 2017, n. 124 (legge annuale per il mercato e la concorrenza) per dare rapida attuazione all'Elenco venditori. Esso costituisce uno strumento efficace che abilita all'attività di vendita soltanto gli operatori dotati di idonei requisiti finanziari, tecnici e di onorabilità. Ciò sia a vantaggio del consumatore che sceglierrebbe esclusivamente fra venditori affidabili sia dello sviluppo di un mercato dinamico e di una sana concorrenza.

## Stato dell'arte: il meccanismo di riscossione degli oneri di sistema come funziona oggi

Gli oneri generali di sistema (OdS) sono componenti fatturate in bolletta ai clienti finali del servizio elettrico per la copertura di costi per attività di interesse generale, tra le quali l'incentivazione allo sviluppo di fonti rinnovabili (a cui è dedicato oltre il 90% del gettito) ed il finanziamento dei meccanismi di contrasto della povertà energetica (i.e. Bonus Energia).

Attualmente gli OdS sono corrisposti dai clienti finali ai loro fornitori di energia elettrica, i quali li versano, nell'ambito del contratto di trasporto, ai distributori (DSO), indipendentemente da quanto effettivamente incassato dai clienti finali. I DSO, a loro volta, sono tenuti ai sensi del TIT<sup>1</sup> a versarli mensilmente ed a scadenze fissate alla Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA) e al Gestore dei Servizi Energetici (GSE) indipendentemente da quanto abbiano effettivamente incassato dai venditori.

Per tale motivo ARERA ha previsto che i DSO assicurino la copertura del rischio credito su tali poste nell'ambito delle garanzie prestate dai venditori nei contratti del servizio di trasporto.

In questo quadro, pertanto, per l'incasso di tali componenti, il venditore, quale unica interfaccia commerciale con il cliente finale, sostiene oneri di natura economico-finanziaria legati:

- alla sottoscrizione delle suddette garanzie previste dal contratto di trasporto a copertura anche degli OdS;
- all'esposizione finanziaria riconducibile:
  - alla differenza temporale tra il pagamento al distributore locale e l'incasso dal cliente, seppur limitatamente ai casi di scadenze di fatturazione al cliente finale più lunghe di quelle previste per il pagamento del servizio di trasporto ai DSO;
  - al rischio e gestione dell'eventuale credito conseguenti all'insolvenza parziale o totale dei clienti finali. Ad oggi, infatti, anche a fronte delle migliori pratiche di gestione del credito, la quota parte di insoluto riconducibile agli oneri di sistema rimane in capo al fornitore.

## I principi sanciti dalla giurisprudenza amministrativa

Una serie di sentenze del Consiglio di Stato e del TAR<sup>2</sup> ha annullato alcune parti delle delibere ARERA 612/2013 e 268/2015, specificatamente nelle sezioni in cui si prevede per i venditori l'obbligo di garantire finanziariamente anche per la quota parte di oneri di sistema non riscossi a causa della morosità dei clienti finali. Queste stesse sentenze hanno inoltre stabilito alcuni importanti principi:

<sup>1</sup> Testo Integrato delle disposizioni per l'erogazione dei servizi di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica

<sup>2</sup> Tar Lombardia, Sez. II, sent.854/2015; Consiglio di Stato, Sez VI, sent. 2182/2016; Tar Lombardia, Sez. II, sent.237/2017, 238/2017, 243/2017, 244/2017; Consiglio di Stato, Sez. VI, sent.5619/2017 e 5620/2017

- i clienti finali sono i soggetti che dal punto di vista giuridico ed economico sono obbligati a sostenere i costi per la copertura degli oneri generali afferenti al sistema elettrico;
- non esiste una norma che attribuisca all'Autorità il potere di imporre ai venditori la prestazione di garanzie in favore dei distributori, con riferimento alle obbligazioni che non sono proprie di tali soggetti (tra cui gli oneri di sistema non incassati presso i clienti finali);
- in difetto di una previsione legislativa circa il soggetto che subisce le conseguenze dell'inadempimento dei clienti finali, è lasciato all'autonomia contrattuale delle parti, nella stipulazione dei singoli contratti di trasporto, regolare eventualmente tale profilo.

L'impasse generato ha così avviato una lunga stagione di contenziosi amministrativi e civili ed alcuni trader hanno strumentalizzato le suddette sentenze lasciando al Sistema veri e propri "buchi" di centinaia di milioni di euro.

### **Successive evoluzioni regolatorie**

In esito alle sentenze di CdS e TAR, ARERA è intervenuta, nelle more di addivenire ad una riforma più complessiva, con la delibera 109/2017 con cui ha inteso adottare, in via cautelare ed urgente, una disciplina transitoria volta da un lato a scontare le garanzie presentate dai venditori ai distributori della quota relativa alla stima degli oneri non riscossi e dall'altro a prevedere meccanismi di compensazione in favore di venditori e distributori per l'eventuale mancato incasso degli oneri di sistema.

A completamento quindi della suddetta disciplina transitoria ARERA, ha:

- introdotto con la delibera 50/18 un meccanismo di riconoscimento a favore dei distributori degli oneri di sistema da questi anticipati ma non riscossi, a patto che gli stessi si dimostrino efficienti nella gestione della morosità dei venditori (da cui avrebbero dovuto ricevere il versamento degli oneri), risolvendo per inadempimento il loro contratto di trasporto;
- posto in consultazione un meccanismo simile a ristoro dei venditori per gli OdS versati ai distributori ma non incassati dai clienti finali morosi cui è stato risolto il contratto di fornitura (DCO 52/2018) e che ugualmente si siano dimostrati efficienti nella gestione della morosità da parte dei clienti finali.

Quanto previsto dalla delibera 50/2018 a tutela delle imprese di distribuzione trova attualmente applicazione e, secondo le stime elaborate dalla stessa ARERA, darebbe luogo ad un potenziale impatto sul cliente domestico tipo di circa 2 € all'anno, in termini di contribuzione a garanzia del mantenimento del corretto equilibrio fondamentale per garantire il finanziamento delle attività supportate attraverso il gettito generato dagli oneri generali di sistema (investimenti in rinnovabili, in primis). La proposta contenuta nel DCO 52/2018 non è invece stata commutata in delibera poiché,

a quanto riportato da ARERA, avrebbe registrato in fase consultiva opinioni contrastanti tra gli operatori di settore (favorevoli) e le associazioni dei consumatori (contrarie). Pertanto, in base all'esito della consultazione, ARERA ha recentemente deciso di prorogare al 30 Giugno 2019 il procedimento di cui alla delibera 109/17 (delibera 430/2018) al fine di individuare una soluzione più complessiva e in grado di conciliare tutti i diversi interessi in gioco, magari intervenendo proprio sulle modalità di esazione della partita.

### **L'articolazione della proposta di Elettricità Futura**

Alla luce di quanto riportato nei paragrafi precedenti, emerge chiaramente che la morosità dei clienti finali relativa agli oneri generali di sistema, non può essere scaricata né sui venditori (che al momento si trovano ancora nella situazione di dover sostenere con le proprie finanze i rischi e i costi connessi alla riscossione degli oneri di sistema) né tantomeno sui distributori il cui equilibrio economico finanziario è garantito dalle tariffe di rete che ad oggi non coprono la suddetta esposizione. D'altra parte la giurisprudenza amministrativa ha chiaramente sollevato i suddetti soggetti dall'obbligo di coprire a proprie spese il gettito mancante.

Si ritiene pertanto urgente che il Legislatore definisca una soluzione alle suddette criticità, con l'obiettivo di garantire l'equilibrio del sistema e assicurare il necessario flusso di risorse alle attività finanziate dagli oneri stessi. A tal fine, è necessario individuare una disciplina "di garanzia" per i consumatori finali, attraverso una serie di misure che possano apportare maggiore efficienza e trasparenza al processo di riscossione degli oneri sociali e maggiore consapevolezza del fenomeno della morosità e che siano in grado di agire a livello comportamentale sul fenomeno stesso. In altri termini riteniamo che il tema, nella sua complessità, necessiti di un approccio organico, in grado, da un lato, di salvaguardare gli equilibri economico-finanziari dell'intera filiera elettrica e dall'altro di rafforzare il contrasto al fenomeno della morosità consapevole dei clienti finali al fine di minimizzare l'entità del problema. Tutto ciò mai dimenticando la contestuale necessità di intervenire, su altri fronti e con misure mirate di natura sociale, per sostenere le fasce di popolazione più bisognosa e contrastare il peso delle bollette per i consumatori che versano in condizioni di povertà energetica.

Le proposte di Elettricità Futura si sostanziano quindi nelle tre linee di intervento riportate in premessa.

#### **1. Strumenti di contrasto alla morosità del cliente finale**

Come detto in premessa, il problema relativo alla gestione degli Oneri di Sistema consegue la morosità dei clienti finali ed anzi, la questione proprio non si porrebbe qualora si riuscisse ad

arginare in maniera consistente questo fenomeno che ad oggi pesa circa il 2%. E' pertanto doveroso intervenire in primis per migliorare gli strumenti di tutela già oggi esistenti o introdurne di nuovi al fine di contrastare il fenomeno sia preventivamente che successivamente al suo manifestarsi, in modo da "colpire" ancora più efficacemente i clienti morosi, i cui mancati pagamenti impattano i clienti che regolarmente saldano le proprie bollette (analogamente a quanto già avviene anche in altri settori della fiscalità, in cui il gettito mancante viene inevitabilmente recuperato attraverso l'aggravio dell'onere sui contribuenti regolari).

A tale scopo si allega una nota di maggior dettaglio i cui principali interventi riguardano:

- **Introduzione di strumenti per dare visibilità al venditore del grado di solvibilità del cliente finale in fase di acquisizione.** A tale scopo il venditore potrebbe fruire già in fase di verifica preliminare (cosiddetto *precheck*) delle informazioni oggi previste solo in fase di *switching* per la revoca dello stesso.
- **Subordinazione dei nuovi *switching* da parte di clienti morosi al saldo della morosità pregressa.** Tale meccanismo potrebbe in parte mutuare quanto oggi già previsto dalla regolazione per gli esercenti la Maggior Tutela secondo cui l'esercente si astiene dall'eseguire l'erogazione della fornitura per qualsiasi punto di prelievo nei confronti del cliente finale fintanto che quest'ultimo non corrisponda gli importi insoluti.

## 2. Revisione del modello di riscossione degli oneri di sistema non incassati

In accordo con quanto immaginato anche dalla stessa ARERA, si propone un intervento legislativo che consenta di gestire gli oneri generali con un modello simile a quanto previsto per il Canone RAI ovvero investendo un soggetto istituzionale terzo al recupero coattivo delle morosità sulla partita (sia dei clienti finali che degli eventuali venditori inadempienti). Un tale approccio sterilizzerebbe i contenziosi in corso sulla materia e sgraverebbe – in ottemperanza alle suddette sentenze amministrative – venditori e distributori da obblighi e rischi connessi a queste partite di natura parafiscale. Non in ultimo tale modello avrebbe il vantaggio di minimizzare (se non sterilizzare del tutto) la socializzazione degli eventuali ammanchi e garantirebbe il soddisfacimento degli interessi generali cui gli oneri sono destinati.

Resta fermo che dovranno comunque essere identificate modalità che consentano di reintegrare i venditori degli oneri di sistema non incassati a partire dal 1° Gennaio 2016 (data di entrata in vigore della disciplina invalidata dalla giurisprudenza amministrativa) e non più recuperabili. Con riferimento a questo specifico aspetto, Elettricità Futura crede che vadano identificate soluzioni efficienti e tecnicamente percorribili, che comunque mantengano una forte responsabilizzazione in capo ai venditori a porre in atto un'efficace ed efficiente gestione del credito, che riduca l'incidenza della morosità ad un livello fisiologico.

Preme comunque evidenziare come l'attuale situazione di esposizione finanziaria connessa al recupero degli oneri di sistema non sia più lungamente sostenibile dalle società di vendita, soprattutto qualora non fossero introdotti gli ulteriori interventi a contrasto della morosità sopra richiamati.

In assenza di una revisione delle modalità di riscossione degli oneri o dell'introduzione di un meccanismo di reintegro regolamentato, l'unica legittima soluzione che i venditori ad oggi avrebbero per recuperare queste poste (per le quali, lo ricordiamo, gli obblighi sono in capo esclusivamente ai clienti finali), è un adeguamento dei prezzi che sconti i rischi connessi al mancato recupero degli oneri di sistema.

A fronte di questa eventualità, riteniamo che una generale revisione del meccanismo di riscossione degli oneri di sistema nel rispetto dei principi di efficienza ed efficacia dell'attività di incasso, rappresenterebbe invece un'alternativa maggiormente controllabile e soprattutto trasparente, con il vantaggio di:

- depurare il prezzo dell'energia da componenti spurie, non strettamente connesse all'erogazione del servizio di fornitura e in generale all'attività di vendita di energia elettrica, così consentendo una più diretta e semplice comparazione tra le diverse offerte presenti sul mercato;
- evidenziare con chiarezza le conseguenze che l'adozione di comportamenti opportunistici da parte di alcuni ha sull'intera collettività, così stimolando una più generale opposizione al fenomeno della morosità intenzionale, che nulla ha a che vedere con fenomeni di povertà energetica, per i quali è opportuno un rafforzamento degli strumenti di tutela e contrasto, così come previsto anche nella Legge Concorrenza.

### **3. Istituzione dell'Elenco Venditori di elettricità**

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad un incremento di inadempienze e default da parte di alcuni venditori che, come anticipato in premessa, hanno causato rilevanti ammanchi al sistema. Tali condotte compromettono la tenuta del Sistema e minano la fiducia del consumatore nel mercato.

Pertanto, al fine di garantire la stabilità e la certezza di un settore così complesso e socialmente rilevante come quello elettrico e tutelare il sistema dai rischi connessi ai suddetti comportamenti, auspichiamo, oltre al rafforzamento delle misure regolatorie previste nel Codice di Rete, che venga data rapida attuazione a quanto previsto dall'art 1 commi 80 - 82 della c.d. legge concorrenza istituendo un Elenco dei venditori che abiliti all'attività di vendita soltanto operatori con adeguate doti di affidabilità e solidità tecnico-finanziaria.

## ALLEGATO - STRUMENTI DI CONTRASTO ALLA MOROSITÀ FINALE

### Rafforzamento delle misure di verifica sulla solvibilità del cliente

Il Garante Privacy con Del. 4349760 dell'8 ottobre 2015 ha autorizzato la creazione di una banca dati dei morosi condivisa tra gli operatori di telecomunicazioni che consente alle società di vendita di acquisire informazioni sulla solvibilità del cliente. La creazione di tale banca dati ha visto la costituzione di un gruppo di lavoro al quale hanno partecipato operatori del settore ed associazioni dei consumatori al fine di trovare una soluzione che non penalizzasse i clienti disagiati ed in difficoltà economica.

Il percorso portato avanti dagli operatori di telecomunicazioni e dalle associazioni dei consumatori, che ha avuto come principale obiettivo quello di trovare una soluzione per contenere, monitorare ed arginare la morosità intenzionale e non per "punire" i clienti che per dimenticanza non hanno pagato una fattura, potrebbe, con i necessari adattamenti, essere seguito anche per gli operatori del settore elettrico per i quali la morosità è pratica ormai diffusa ed insostenibile. In tal modo anche i fornitori del settore energetico avrebbero la possibilità di conoscere, con largo anticipo, l'affidabilità del potenziale cliente e di decidere se concedere o rifiutare l'attivazione del servizio.

Più in generale la posizione assunta dal Garante privacy, rappresenta un elemento di contesto importante per avviare un rafforzamento degli attuali strumenti di tutela della morosità. In particolare, si potrebbe intervenire per potenziare il set di informazioni che l'Acquirente unico rende disponibile al venditore elettrico in fase di acquisizione di un nuovo cliente.

A tale scopo si propone di integrare il servizio di *precheck* con le informazioni oggi previste in fase di *switching* relative alla morosità del cliente (articolo 6.4 e 14.1 del TIMOE, Allegato A alla delibera n. 258/2015/R/com, per esercitare il c.d. *switching* con riserva). Con uno strumento così arricchito, il venditore entrante potrebbe valutare l'acquisizione o meno del punto prima ancora di inoltrare lo *switching* al SII con il duplice beneficio di anticipare di fatto l'esercizio della revoca – gestendo solo quelle acquisizioni che effettivamente desidera portare a buon fine – e di poter eventualmente riformulare la contrattualizzazione con il cliente, prevedendo delle opportune forme di garanzia (ad es.: richiedendo un apposito deposito cauzionale). In questo modo operatori e SII risparmierebbero di certo la gestione di due set di flussi informativi e gli oneri ad essi collegati: il primo, per gestire la richiesta di *switching* (e relativa ammissibilità); il secondo, per gestire la revoca dello stesso. Il servizio pertanto potrebbe inoltre essere integrato anche del numero di volture eseguite su quel punto negli ultimi 12 mesi.

### ***“Supplier objections”*: descrizione dell’esperienza di successo britannica**

Ad oggi in Italia, diversamente da quanto avviene nel Regno Unito, non è possibile impedire lo switching dei clienti morosi verso nuovi fornitori che, quindi, possono lasciare fatture insolute al precedente venditore migrando senza alcun ostacolo ad un altro operatore. Tale misura andrebbe prevista a maggior ragione per quei clienti ai quali i venditori hanno concesso un piano di rientro. In tal caso infatti sarebbe consentito ai venditori di non perdere l’incasso delle rate che il cliente non ha ancora pagato. Il blocco in particolare dovrebbe riguardare sia i piani di rientro concessi spontaneamente dal venditore, sia quelli per i quali il venditore è obbligato a concedere la rateizzazione ai sensi della recente delibera 584/2015/R/com (clienti titolari di bonus sociale e clienti per i quali il venditore ha emesso una fattura di importo “anomalo”).

L’esperienza britannica dimostra che l’adozione di tale misura ha dato risultati eccellenti, congiuntamente all’ampia diffusione degli smart meters (anche con modalità prepayment) ovvero contatori che hanno la particolarità di poter fornire a clienti e fornitori informazioni precise ed in tempo reale relative ai consumi, rivelandosi così utili per contenere e prevenire la morosità e quindi ridurre le percentuali di distacco.

In buona sostanza, nel Regno Unito è prevista la facoltà, da parte dei supplier, di bloccare lo switching del cliente moroso salvo in casi particolari. Di seguito riepiloghiamo le casistiche nelle quali ad oggi non risulta possibile bloccare il cliente nonostante la morosità:

1) clienti domestici:

- nel caso in cui il venditore non abbia notificato al cliente lo stato di insolvenza;
- nel caso in cui la morosità sia inferiore ai 28 giorni;
- nel caso in cui il cliente abbia un prepayment meter (PPM) installato e il debito sia inferiore ai 500£ (questo è possibile in base al protocollo DAP – Debt Assignment Protocol, che regola il trasferimento della morosità per i clienti con contatori prepagati);
- nel caso in cui la morosità sia dovuta ad un errore del fornitore (es: se non è stato modificato il Direct Debit in caso di incremento dei consumi etc...);

2) clienti business:

- nel caso in cui ci siano specifiche clausole contrattuali che lo impediscono.

In base a sondaggi condotti dai maggiori supplier inglesi (Big Six - che dominano più del 90% dello share dei clienti domestici UK) le richieste di switching bloccate nel 2014 nel settore domestico nel Regno Unito risultano essere dell’8% per il gas e del 6% per l’elettricità; un terzo dei clienti bloccati per insolvenza risulta però aver ripagato il debito poco dopo, di conseguenza le percentuali finali

effettive risultano inferiori rispetto a quelle appena menzionate. La misura appare pertanto estremamente efficace, economica e, soprattutto, risulta avere anche un consenso popolare.

L'Ofgem (Office of Gas and Electricity Markets ovvero l'Autorità britannica) ha condotto, tra febbraio 2015 e luglio 2016, un'indagine relativa al mantenimento o meno della possibilità di bloccare lo switching da parte dei supplier al verificarsi di determinate condizioni; i risultati dell'indagine vedono una sostanziale conferma dell'attuale regime di objection da parte del Regolatore britannico che in passato aveva già revisionato e confermato due volte questa opzione. È stato riconfermato dunque il quadro regolatorio attuale (sia per i clienti domestici che per quelli business) riscontrando come il mantenimento dell'objection vada a beneficio di tutta la base clienti; un'eventuale eliminazione della stessa porterebbe gli operatori a dover predisporre di maggiori fondi per rischio crediti ribaltando così i costi su tutta la customer base.

Non in ultimo, proprio nelle ultime disposizioni emanate, Ofgem riconosce tale strumento come efficace anche per un “engagement costruttivo del cliente nel mercato”, in considerazione anche del fatto che, a seguito del blocco esercitato dal venditore, quest'ultimo invita il cliente a ricontrattualizzarsi a tariffe più convenienti, ad approfondire i propri consumi per conoscere la propria energy footprint e ad adottare conseguentemente comportamenti più efficienti.

In sintesi quindi, l'applicazione del “supplier objection” nel mercato retail italiano, costituirebbe, alla stregua del modello inglese, uno strumento efficace di gestione del credito da parte del venditore, una tutela dei consumatori “buoni pagatori”, e contestualmente una leva per capacitare maggiormente il cliente sul mercato stesso – aspetto quest'ultimo, focale nella fase di liberalizzazione che il mercato italiano sta attraversando.