

Interventi in ordine alla disciplina delle garanzie contrattuali e alla fatturazione del servizio di trasporto dell'energia elettrica

Documento per consultazione 597/2017/R/eel del 3 agosto 2017

Osservazioni di Elettricità Futura

29 settembre 2017

Considerazioni di carattere generale

Elettricità Futura apprezza l'impegno dell'Autorità per l'Energia elettrica, il gas ed il sistema idrico (*cfr. infra* "AEEGSI") nell'affrontare la riforma del Codice di rete tipo per la distribuzione dell'energia elettrica (*cfr. infra* "Codice di Rete") al fine di superare l'impasse regolatoria determinatasi a valle delle sentenze amministrative del Consiglio di Stato e del Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia in tema di Codice di Rete e di garanzie a copertura di tutti gli obblighi derivanti dalla stipula del contratto di trasporto tra distributori di energia elettrica e utenti del trasporto (*cfr. infra* "venditori").

L'attuale quadro regolamentare – come determinato dalla stessa AEEGSI e dalle richiamate sentenze – crea un clima di generale incertezza, di attuale e potenziale contenzioso fra venditori e distributori e determina situazioni che rischiano di minare seriamente la tenuta dell'intero sistema elettrico nazionale e lo sviluppo del mercato elettrico.

Il documento di consultazione (*cfr. infra* DCO 597) in esame si inserisce in un contesto giuridico non ancora definitivo – in attesa della sentenza del Consiglio di Stato sulle sentenze del TAR Lombardia n. 237 e 238 del 2017 e 243 e 244 del 2017 - e in un quadro normativo in evoluzione, sulla spinta delle poposte di riforma strutturale dell'intero sistema elettrico europeo presentate dalla Commissione (*cfr. c.d. Winter Package* del novembre 2016).

In quest'ottica Elettricità Futura aveva avviato nei mesi scorsi un ampio ed approfondito dibattito con gli Associati operanti sui diversi segmenti della filiera del sistema elettrico, elaborando una proposta condivisa che lo scorso giugno è stata inviata all'attenzione di codesta Autorità.

Tale proposta partiva dalla necessità di prevedere una fase transitoria di facile attuazione che, in vista di un modello diverso per la gestione delle partite in questione, salvaguardasse il più possibile l'attuale assetto regolatorio e gli attuali flussi fra gli operatori, e che al contempo si potesse fondare su meccanismi perequativi già previsti dalla regolazione per i servizi di ultima istanza. La proposta in particolare prevedeva di non modificare gli obblighi e la catena delle partite economiche in esame, con l'istituzione di un meccanismo di compensazione per i venditori della quota parte degli Oneri Generali di Sistema non incassata, fermo restando l'utilizzo di tutti gli strumenti di tutela del credito. In questo ambito – a complemento – appariva opportuno introdurre anche forme di ristoro dei crediti maturati dai distributori a seguito di risoluzioni contrattuali dei venditori. Tali forme di compensazione sarebbero state quindi una risposta concreta all'ottemperanza richiesta dalle citate sentenze dei giudici amministrativi che, come noto, presentano invece difficoltà attuative sul piano della gestione delle garanzie.

Con riferimento a quanto oggi in consultazione nel DCO 597, si concorda con l'AEEGSI nell'evidenziare che il rafforzamento del sistema elettrico – almeno nelle relazioni giuridiche che

intercorrono tra consumatori finali, venditori e distributori – necessita di un intervento normativo di carattere primario volto, nella sostanza, a riconoscere nella disciplina la natura parafiscale dei corrispettivi in esame – in specie gli oneri generali di sistema – essendo essi finalizzati al finanziamento di attività di interesse generale.

In questa ottica, e con riguardo alle proposte avanzate dall'AEEGSI nel DCO 597, Eletticità Futura condivide la prospettiva ipotizzata di applicare per la gestione e riscossione degli Oneri di Sistema una soluzione a regime analoga a quella prevista per la riscossione del canone di abbonamento alla televisione per uso privato. In tale ottica, infatti, sarebbe un soggetto terzo (rispetto agli operatori) ad essere direttamente responsabile dell'eventuale riscossione coattiva di quanto dovuto dal cliente finale riguardo agli Oneri di Sistema. Si apprezza pertanto la volontà dell'Autorità di sensibilizzare le istituzioni competenti, anche mediante segnalazioni al Governo e al Parlamento, al fine di promuovere una riforma legislativa dell'intero assetto degli Oneri Generali di Sistema nei termini suddetti per la quale sarebbe opportuno fosse definita una data certa.

Altre ipotesi di regolamentazione che intervengano in assenza di una revisione della normativa primaria, dovrebbero necessariamente assumere pertanto, come già sottolineato, carattere transitorio.

In quanto transitoria, la regolamentazione che l'AEEGSI vorrà introdurre dovrebbe presentare alcune caratteristiche, quali la celerità di attuazione, la semplicità di implementazione, e naturalmente l'efficiacia nel raggiungere l'obiettivo posto di chiarire il quadro amministrativo di riferimento, evitando incertezze applicative e assicurando la tutela degli interessi legittimamente rappresentati da tutte le parti coinvolte. Inoltre la disciplina non dovrebbe in alcun modo avallare possibili comportamenti opportunistici, delineando viceversa un insieme di regole chiare entro cui i venditori possano operare in piena sicurezza, propria e del sistema.

Invece, la proposta avanzata nel DCO 597 per la gestione della fase transitoria sembra essere fin troppo invasiva rispetto al sistema attuale, muovendosi già in un'ottica futura di riforma dell'assetto e separando quindi fin da subito la gestione degli Oneri di Rete (OdR) da quella degli Oneri di Sistema. Tale distinzione, seppur condivisibile in uno scenario futuro a regime, presenta declinazioni operative fortemente complicate a carico degli operatori, determinati investimenti e lunghi tempi di implementazione che non sembrano essere conciliabili con i tempi – ragionevolmente brevi – in cui il sistema dovrebbe addivenire ad una modifica strutturale.

Il sistema proposto dall'Autorità richiederebbe infatti di effettuare specifiche, ampie ed invasive modifiche sui sistemi informativi gestionali degli operatori, impattando potenzialmente anche su quelli di fatturazione del servizio di trasporto, oggetto di recente standardizzazione e adozione da parte di tutti gli operatori.

Ma la maggiore criticità della proposta in consultazione è riconducibile alla presenza di aspetti che, se non adeguatamente regolati rischierebbero di creare condizioni incentivanti per comportamenti opportunistici da parte di venditori non seri, a grave danno del sistema. In particolare si deve evidenziare che in nessuna parte del documento viene esplicitamente chiarito che le società di vendita hanno l'obbligo di versare tutti gli oneri incassati dai clienti finali. Tale punto deve essere chiaramente esplicitato, pur non costituendo condizione sufficiente a dissuadere dalla messa in atto di comportamenti opportunistici, se non accompagnato da un adeguato e severo meccanismo di verifiche e sanzioni.

Infatti, in assenza di un deterrente legato al rischio di vedere sottoposte a controlli e sanzioni le proprie prassi di riscossione e versamento degli oneri, alcune società di vendita potrebbero

ritenere conveniente assestare la propria stima degli oneri incassati al livello targeting, versando quindi il minimo necessario per non incorrere nell'escussione delle garanzie e trattenendo quanto effettivamente incassato oltre questa soglia. Il solo appesantimento delle garanzie previsto a fronte di una minor quota di oneri versati non sarebbe a nostro avviso un disincentivo sufficientemente forte all'attuazione di questi comportamenti.

In ogni caso, laddove l'Autorità ritenesse comunque di implementare la proposta presentata nel DCO 597, si ritiene che il modello proposto debba comunque essere corretto per attenuare gli impatti per gli operatori a livello gestionale e operativo.

In particolare, per la gestione degli Oneri di Sistema, si ritengono non adeguate le tempistiche previste per l'attuazione delle modifiche proposte che prevedono l'applicazione del principio della doppia garanzia a partire da aprile 2018. Tale termine non è coerente con la necessità dei distributori/venditori di adeguare i propri processi operativi e ottenere le nuove garanzie bancarie entro il termine proposto. Anche in considerazione delle conseguenze che implica il mancato rispetto del termine di deposito delle garanzie che può comportare la sospensione del servizio, si propone quindi un posticipo del termine di aprile 2018 a luglio 2018.

Ma le considerazioni in precedenza esposte consentono – dal punto di vista di Eletticità Futura – di ritenere ancora valida e meritevole di attenzione la proposta inviata a giugno 2017, proprio nella misura in cui prescindendo da franchigie ma basandosi su di una valutazione puntuale del comportamento dell'operatore non consente comportamenti opportunistici. Peraltro, possibili complessità gestionali della proposta potrebbero essere ben superate valorizzando l'esperienza maturata in tal senso nella gestione del Sistema Indennitario.

Eletticità Futura è tuttavia consapevole del fatto che la proposta presentata potrebbe non essere giuridicamente solida laddove i contenziosi in essere evidenziassero in via definitiva un'assenza di poteri di AEEGSI con riferimento alla disciplina delle garanzie degli oneri di sistema.

Questa prospettiva:

- renderebbe ancor più urgente l'adozione di una disciplina di regime che riconosca il carattere parafiscale degli oneri di sistema e prescinda dal versamento di garanzie affidando ad un soggetto terzo la riscossione coattiva degli insoluti;
- comporterebbe la necessità di individuare ipotesi di lavoro differenti che già si indirizzino verso sistemi di fiscalizzazione degli Oneri Generali di Sistema, prescindendo dal versamento di garanzie e rendendo totalmente "passanti" gli Oneri Generali di Sistema, sia per i venditori sia per i distributori (vale a dire prevedendo che i venditori debbano versare ai DSO solo quanto incassato dai clienti, e che a sua volta i distributori debbano riversare a CSEA e GSE solo quanto incassato dai venditori).

In tema si sottolinea come l'ipotizzata dinamica delle garanzie proposta nel DCO 597 (cioè, il loro adeguamento nel corso del tempo) possa essere interpretato – sotto il profilo economico – come un sistema di incentivazione *de facto* all'efficienza nelle operazioni di incasso dai clienti finali e nella costante verifica dell'andamento dei rapporti contrattuali in essere con i propri consumatori finali.

Occorrerebbe quindi identificare un meccanismo che, senza basarsi sulle garanzie, perseguisse il medesimo fine. A titolo di esempio potrebbe essere adottato un meccanismo di premi e penali in capo ai venditori e ricordato al peso "valore percentuale" degli Oneri Generali di Sistema versati ai distributori rispetto a quelli fatturati. In particolare, potrebbe essere previsto un premio da corrispondere da parte di CSEA ai venditori "virtuosi", individuati quali quelli che raggiungono un elevato rapporto tra importi versati ed importi fatturati. Tale premio potrebbe anche essere crescente all'aumentare del citato rapporto, il quale peraltro dovrebbe inevitabilmente essere

posto pari a soglie elevate (ad esempio, il 90% del fatturato fissato considerando un tasso di morosità medio). Di contro, dovrebbero essere previste penali (fino al limite della risoluzione del contratto di trasporto, in presenza di evidenti comportamenti opportunistici) per il venditore che versi percentuali inferiori degli Oneri di Sistema fatturati. I due aspetti sono – in tutta evidenza – collegati dal comune intento di non indebolire il sistema e di premiare gli operatori di mercato virtuosi, rafforzandone lo sviluppo attraverso l'espulsione di operatori i cui comportamenti rischiano di inficiare la fiducia dei consumatori finali nell'intero processo di liberalizzazione.

Si evidenzia che, in base all'esperienza maturata in questi anni, i meccanismi basati su erogazione di premi e penalità in funzione del raggiungimento delle performance si sono sempre rivelati efficaci. Si sottolinea inoltre che in questo caso l'effettivo incentivo a massimizzare la raccolta garantirebbe la minimizzazione della quota di Oneri generali di Sistema che – a legislazione vigente – si rende necessario “socializzare”, cioè trasferire in capo ai clienti finali che hanno avuto comportamenti corretti.

Per il distributore potrebbe essere previsto un ruolo “passante” (versamento a monte solo di quanto riscosso dal venditore) unitamente a meccanismi che comunque lo spingano a contribuire fattivamente, per quanto di propria competenza, alla minimizzazione dell'insoluto che verrebbe necessariamente socializzato (il riferimento è in particolare all'efficacia delle procedure di sospensione dei clienti morosi). Non si intravede la necessità di adottare misure ulteriori a garanzia del corretto operare del distributore anche alla luce degli obblighi di concessionario cui è già sottoposto.

Un ulteriore importante beneficio a regime correlato al sistema proposto consiste nella elisione della necessità di prevedere meccanismi di reintegro degli Oneri di Sistema né per i venditori né per i distributori, che dovranno quindi essere ristorati solo per i crediti maturati per mancati incassi dall'entata in vigore del CADE all'entrata in vigore della nuova disciplina.

Infatti a regime nell'ipotesi nel caso sarebbe direttamente l'AEEGSI a poter verificare gli eventuali gap nel gettito raccolto da CSEA e a compensarli con gli strumenti di volta in volta ritenuti più efficaci e opportuni (quali l'aumento diretto delle componenti A, la costituzione di un fondo ad hoc), tutti volti alla socializzazione del deficit in attesa di una modifica della norma primaria che responsabilizzi direttamente il consumatore finale moroso.

La proposta di Eletticità Futura appare quindi volta a consentire alla stessa Autorità un maggior grado di efficienza e flessibilità nella gestione della quota dei crediti da socializzare.

Risposte agli spunti per la consultazione

S1. Osservazioni in merito alla soluzione transitoria

- Si condivide l'orientamento di prevedere fin da subito distinte discipline relative alle garanzie, da un lato, dei corrispettivi del servizio di trasporto e, dall'altro, delle componenti a copertura degli oneri generali di sistema?

S2 Osservazioni generali

- Si condivide l'orientamento volto a separare le garanzie versate a copertura dei servizi di rete da quelle inerenti gli oneri generali?

- Quale valore dell'intervallo indicato per la fissazione della percentuale targeting di raccolta potrebbe essere ritenuto congruo?

S3 Osservazioni sulla determinazione e adeguamento delle garanzie prevalenti

- Si condividono le percentuali soglie individuate al punto 3.1.3 ai fini dell'adeguamento periodico relativo alla verifica di capienza della garanzia prevalente?
- Si condivide il meccanismo premiante? In considerazione del dimezzamento della garanzia, si ritiene corretta la scelta di determinare l'importo della garanzia in modo non proporzionale all'entità dei ritardati pagamenti?
- Si ritiene che il margine di tolleranza applicato nella valutazione del requisito di "regolarità" sia stato correttamente determinato?

S4 Osservazioni sulla gestione delle garanzie complementari

- Si ritiene correttamente individuata la gestione della garanzia complementare?
- Si ritengono correttamente individuate le tempistiche di cui al punto 4.2.7 per il reintegro della garanzia e per la prestazione delle forme tradizionali nei casi di cui al punto 4.3.1?

S5 Osservazioni in merito al meccanismo di reintegrazione

- Si condividono i criteri generali del meccanismo di reintegrazione? Si individuano modalità diverse da quelle rappresentate per il riconoscimento degli oneri altrimenti non recuperabili? Motivare la risposta.
- Si intendono adeguate le tempistiche individuate per la presentazione delle istanze di ammissione?
- Le condizioni di accesso al meccanismo sono state correttamente individuate?
- Vi sono ulteriori elementi da prendere in considerazione per determinare l'ammontare di reintegrazione? Motivare la risposta.
- Per la determinazione del livello efficiente degli importi reintegrati, dovrebbero essere presi in considerazione ulteriori elementi?
- Quali ulteriori azioni e/o attività potrebbero essere prese in considerazione ai fini della minimizzazione degli importi da reintegrare?
- Si condividono le modalità di recupero dei crediti non altrimenti recuperabili? Quali altri meccanismi potrebbero essere valutati?

S6 Osservazioni in merito alle tempistiche di entrata in vigore

- Si intravedono criticità relativamente ai tempi di entrata in vigore descritti? Se sì, motivare.
- Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito alla determinazione della garanzia prevalente e della garanzia complementare in sede di prima attuazione?
- Si ritiene che il primo periodo di applicazione del meccanismo di reintegrazione sia stato correttamente individuato? Motivare la risposta in caso contrario?
- Si ritengono congrue le misure proposte alle per reintegrare gli oneri altrimenti non recuperabili descritte nel paragrafo 7.2?

Si rimanda alle considerazioni di carattere generale.

