

DCO 477/2014/R/COM

***Modifiche e integrazioni alla disciplina
relativa alla morosità nei mercati retail
dell'energia elettrica e del gas naturale***

Osservazioni e proposte Anigas

Milano, 31 ottobre 2014

OSSERVAZIONI GENERALI

Negli ultimi anni le società di vendita hanno visto crescere vertiginosamente la propria esposizione verso il mancato pagamento delle fatture da parte dei clienti finali, fenomeno che ormai mette a repentaglio la stabilità economico-finanziaria dei venditori e che è stato certamente anche aggravato dal perseverare della congiuntura economica negativa.

Come noto, il fenomeno della morosità si deve non solo alla crisi economica, che si riflette in una vera difficoltà nell'ottemperare ai pagamenti per una parte sempre più consistente della clientela, ma anche ai comportamenti opportunistici di una fascia sempre più diffusa di clienti finali (cosiddetto "turismo energetico"), rispetto ai quali non sono attualmente in vigore strumenti tali da permettere al venditore di perseguire un'azione efficace ed efficiente di recupero del credito.

Per quanto riguarda l'individuazione di specifici strumenti a favore dei clienti domestici che dimostrano di rientrare nelle situazioni di disagio economico, si rimanda alle osservazioni in risposta alla specifica consultazione sul bonus sociale (DCO 468/2014/R/COM).

Con riferimento, invece, al forte aumento dei comportamenti opportunistici (turismo energetico e/o fenomeno del *surfing*), si condivide e si sottolinea l'obiettivo dell'Autorità di individuare soluzioni che cerchino di incidere solo sui soggetti che se ne rendono responsabili. In altri termini si ritiene prioritario, oltre che doveroso, porre in essere azioni che evitino, fin dove possibile, di ricadere genericamente sulla collettività e di penalizzare quindi anche i clienti virtuosi (i c.d. buoni pagatori).

Gli strumenti volti a contenere il fenomeno della morosità possono in generale essere distinti in due categorie: interventi *ex ante*, che consentono al venditore di verificare preventivamente l'affidabilità del cliente, ed interventi *ex post*, da adottarsi quando ormai il fenomeno si è manifestato.

Si ritiene che gli strumenti che possono apportare i maggiori benefici siano quindi quelli cd. *ex ante*, in quanto permettono di prevenire i costi e le possibili criticità organizzative per tutti gli operatori coinvolti nelle procedure relative alla morosità (in particolare si fa riferimento alle attività di sospensione/interruzione della fornitura in capo ai distributori), che si ripercuoterebbero nel sistema nel suo complesso.

In tema di strumenti *ex ante*, a nostro avviso, il blocco dello *switching*, già adottato in UK consentirebbe di eliminare alla radice i comportamenti opportunistici di quei clienti che vedono nello *switching* uno strumento per evitare il pagamento di una quota rilevante della fornitura.

Ad oltre un decennio dalla liberalizzazione del settore gas, si ritiene che il mercato abbia raggiunto una significativa maturazione, tale da rendere attuabile l'introduzione di tale meccanismo – opportunamente regolato e con previsione di casistiche specifiche a tutela dei clienti finali – al fine di arginare il fenomeno del “turismo energetico”, senza la preoccupazione che possa costituire un ostacolo al processo di apertura del mercato. Anigas ritiene, infatti, che arginare i comportamenti opportunistici sia di tutto vantaggio per l'intero sistema, a tutto vantaggio, *in primis*, dei clienti finali più virtuosi.

In subordine, in assenza di tale auspicata previsione, si ritiene urgente un intervento da parte del regolatore finalizzato a introdurre strumenti in grado di fornire alle società di vendita ulteriori elementi utili per valutare la convenienza alla conclusione di un singolo contratto di fornitura.

A tal fine si ritiene opportuno lavorare parallelamente tanto alla costituzione della banca dati dei clienti inadempienti (BICSE) quanto alla revisione dello strumento dello “*switching* con riserva” già previsto dalla regolazione vigente.

La BICSE colmerebbe infatti un buco normativo/operativo rispetto a quanto già presente in altri settori e mercati più maturi sul piano della prevenzione del fenomeno della morosità (vedi quanto previsto dall'art. 6-bis legge 148/2011 in tema di accessibilità ai Sistemi di Informazioni Creditizie – SIC – da parte dei fornitori di servizi di TLC). Lo *switching* con riserva invece andrebbe potenziato e dovrebbe costituire l'unica modalità di richiesta di sostituzione della fornitura.

Sempre in assenza della previsione di “blocco degli *switching*” sopra auspicata, il Sistema Indennitario costituisce, invece, il principale strumento di intervento in essere per arginare *ex post* i danni derivanti dal fenomeno del “turismo energetico” e dovrebbe quindi essere esteso anche al settore del gas quanto prima. Su tale aspetto si ci riserva comunque di fornire osservazioni di carattere più specifico eventualmente in risposta a specifiche consultazioni sul tema.

OSSERVAZIONI AI SINGOLI SPUNTI DI CONSULTAZIONE

Q1. Si ritiene che le principali criticità relative all'attuale disciplina con riferimento ai contratti in essere siano state correttamente identificate? Se no, segnalare ulteriori criticità

Con riferimento alla tematica dei **clienti non disalimentabili**, nelle more dell'auspicato intervento della normativa primaria che dirima alla radice le incertezze di definizione, si ritiene necessario che l'Autorità identifichi con maggior dettaglio e possibilmente in modo univoco le categorie minime dei PdR che rientrano in tale classificazione.

Si osserva che la sensibilizzazione delle istituzioni competenti su questa tematica è già stata ripetutamente effettuata da parte dell'Autorità senza alcun riscontro e non può più essere rimandata la risoluzione dei rischi legati ad un'interpretazione soggettiva di tali PdR.

Caso specifico relativo alle modalità di costituzione in mora

Q4. Condividete gli orientamenti dell'Autorità in merito agli interventi specifici in tema di costituzione in mora? Se no indicare potenziali criticità ed interventi alternativi

Si ritiene che la riattivazione di un punto sospeso per morosità debba avvenire esclusivamente a seguito del pagamento integrale del debito per il quale il cliente finale è stato messo in mora.

Il riconoscimento del nesso tra pagamento integrale e riattivazione, oltre ad evitare la legittimazione *de facto* di parziali inadempimenti contrattuali, segue principi di efficienza ed efficacia dei processi, evitando la duplicazione di operatività e di costi generati dal ripetersi delle operazioni di sospensione/riattivazione/ri-sospensione della fornitura.

Interventi sulla rateizzazione

Q5. Condividete gli orientamenti dell'Autorità in merito alla rateizzazione? Se no indicare potenziali criticità ed eventuali interventi alternativi

La prima soluzione, prospettata al par. 5.5 del DCO, relativa all'inserimento di specifiche previsioni relative alla trasmissione delle fatture complicherebbe eccessivamente i processi con costi superiori rispetto ai relativi benefici.

In relazione, invece, alla seconda ipotesi proposta al par. 5.6, ci si rende disponibili a valutare un allungamento dei termini per l'eventuale richiesta di rateizzazione, come già peraltro riconosciuto nella prassi aziendale degli operatori. Le perplessità maggiori rispetto all'introduzione di tale previsione *erga omnes* risiedono nel rischio, quanto mai concreto, dell'instaurazione di un automatismo da parte del cliente finale il quale, attraverso un comportamento opportunistico, richiederebbe sempre la rateizzazione a ridosso del nuovo termine, posteriore alla data di scadenza della bolletta; ciò determinerebbe una consuetudine all'allungamento dell'adempimento del pagamento del debito.

In particolare sul tema si propone che, l'allungamento delle tempistiche per la richiesta di rateizzazione sia subordinato alle seguenti previsioni: i) la sottoscrizione da parte del cliente finale del piano rate equivale a riconoscimento del debito, sollevando il venditore dall'effettuare la costituzione in mora in caso di mancato pagamento di una rata, previo inserimento nel piano rate di tutti gli elementi necessari per la costituzione in mora ii) il piano di rateizzazione viene concesso a seguito di una costituzione in mora – successivamente, qualora il cliente finale non adempia al pagamento delle rate concordate il venditore non è tenuto a ricostituirlo in mora potendo procedere alla richiesta di sospensione del moroso.

Non si condivide, inoltre, la proposta di allungare i termini di pagamento della fattura qualora sia trasmessa via email, per incentivare il cliente finale all'utilizzo del supporto elettronico. Ciò potrebbe essere una discriminante nei confronti dei clienti che non sono in grado di chiedere la fatturazione elettronica (es. causa di analfabetismo informatico).

Viceversa, si ritiene che l'incentivo all'utilizzo del supporto elettronico possa avvenire attraverso una campagna di sensibilizzazione *ad hoc* promossa dall'Autorità, in collaborazione con gli operatori.

Tali forme di sensibilizzazione dovrebbero, in ogni caso, perseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione, senza tradursi in maggiori oneri per le imprese di vendita. A tal proposito si evidenzia la non condivisione della regola fissata dall'art. 13.6 della recente delibera 501/2014/R/COM, secondo cui in tutti i casi di emissione della bolletta in formato elettronico l'esercente la tutela applica in automatico uno sconto *"il cui livello è fissato dall'Autorità con successivo provvedimento"*.

Sospensione e procedure di gestione delle controversie

Q6. Condividete gli orientamenti dell’Autorità in merito al mantenimento delle attuale regolazione relativa alle procedure di sospensione della fornitura in caso di controversie?

Si condivide l’orientamento dell’Autorità che esclude il blocco delle procedure di morosità in caso di mera presentazione di un reclamo presso lo Sportello per evitare sia il proliferare di reclami pretestuosi sia margini di discrezionalità in capo ad un soggetto che *ex lege* non dispone di poteri autoritativi.

Per tali motivi si ritiene quindi sufficiente mantenere l’attuale regolazione, in particolare la previsione secondo la quale la richiesta di chiusura per morosità non può essere effettuata per casi specifici, ossia nel caso di mancata risposta motivata a un reclamo scritto relativo alla ricostruzione dei consumi a seguito del malfunzionamento del GdM accertato dal distributore o relativo al conguaglio o a fatturazione anomala di consumi (art. 5.2 lettera d TIMG)

In relazione alla tematica della ricostruzione dei consumi, si solleva la problematica relativa all’impossibilità da parte del venditore di effettuare la richiesta di sospensione prima di aver risposto al reclamo del cliente nei casi in cui il venditore stesso è in attesa della risposta da parte del distributore.

Interventi sulle attività dei distributori

Q7. Condividete gli orientamenti dell’Autorità volti ad aumentare la responsabilità del distributore? Se no indicare potenziali criticità ed interventi alternativi

Q8. Quali ulteriori interventi specifici dovrebbero essere identificati in tema di aumento della capacità di sospensione nel settore del gas naturale?

Con riferimento agli orientamenti dell’Autorità volti a responsabilizzare maggiormente i distributori rispetto all’attività di chiusura dei PdR morosi, si condivide l’avvio di un apposito monitoraggio che consenta di poter analizzare il grado di efficacia nella gestione delle procedure attualmente previste in capo al distributore.

Pertanto si ritiene opportuno, in termini di efficienza e di efficacia, che i dati richiesti non si limitino solamente ai dati relativi alle tempistiche attualmente previste, bensì riguardino altre informazioni ad oggi non oggetto di specifiche raccolte.

Ad esempio, al fine di calcolare il tasso di efficacia della richiesta di sospensione, occorre considerare anche gli esiti dei tentativi di chiusura, differenziati in base all'accessibilità dei PdR, invece di limitarsi ad un calcolo basato sulle informazioni del monitoraggio retail relative al pagamento da parte del cliente finale pre e post chiusura (rispettivamente revoca e riattivazione) ex Tabella n. 4 del DCO. Inoltre, per comprendere pienamente il fenomeno, si ritiene fondamentale analizzare il livello di saturazione delle capacità messe a disposizione dai distributori valutando anche il numero di sospensioni preventivamente non richieste dai venditori stessi in quanto superiori alla capacità.

Si propone poi di iniziare il monitoraggio agli inizi del 2015, in modo tale da intercettare gli effetti dell'aumento della formula della capacità di sospensione avvenuto a partire dal 1° ottobre 2014 (incremento della percentuale del *driver* relativo al numero di PdR allacciati alla rete di distribuzione "alfa": 0,5% dal 1/10/14). In generale, Anigas si rende fin da subito disponibile a collaborare in un tavolo tecnico al fine di impostare il monitoraggio per valutare il fenomeno nel suo complesso.

Solamente a valle degli esiti di tale monitoraggio, si potrà concretamente valutare l'eventuale introduzione di un indicatore generale di qualità commerciale collegato con un meccanismo incentivante di premi/penalità.

In generale preme comunque ricordare che nel settore gas le imprese di distribuzione a seguito dell'emanazione della deliberazione 241/2013/R/gas sono già tenute al pagamento di penali nel caso non portino a compimento la disalimentazione fisica dei punti di riconsegna nei termini previsti dalla deliberazione 246/2014/R/gas.

In merito alle specifiche soluzioni prospettate al paragrafo 5.17 del DCO, si ritiene percorribile la proposta, di cui alla lettera a), di ottimizzare CSS non utilizzata in altri impianti del medesimo ambito di distribuzione solamente a valle degli esiti delle gare per l'affidamento del servizio tramite gli ambiti territoriali minimi (ATEM). Con riferimento all'ipotesi di cui alla lettera b), si valuta positivamente il riconoscimento della possibilità da parte dell'impresa di distribuzione di mettere a disposizione ulteriori livelli di capacità di sospensione purché l'Autorità garantisca il libero accesso a questa prestazione accessoria.

Dal momento che gli effetti delle eventuali misure che saranno introdotte a valle del monitoraggio si potranno esplicitare nel medio-lungo termine, si ritiene necessario intervenire nel breve periodo, data la gravità del fenomeno morosità. In merito si propone di valutare possibili meccanismi finalizzati ad aumentare i tentativi di sospensione volti a incrementare i giorni a disposizione del distributore per effettuare gli interventi di sospensione/interruzione.

In particolare, si chiede di valutare la modifica dell'articolo 6.2.bis del TIMG e una diversa definizione di "giorno utile" di cui all'art. 1.1 del TIMG, sostituendolo con "giorno lavorativo".

Casi di mancata coincidenza tra utente e venditore

Q10. Condividete gli orientamenti dell'Autorità in caso di mancata coincidenza tra utente e venditore? Se no indicare potenziali criticità ed interventi alternativi

Si ribadisce il principio per il quale l'utente della rete rappresenta l'unico soggetto titolato a interfacciarsi con il distributore mentre non ha alcuna titolarità per rivolgersi al cliente finale che ha stipulato un contratto con un venditore fornito dal medesimo utente.

Posto ciò, non si condivide la proposta di introdurre specifici obblighi informativi in capo ai due operatori, l'uno mera controparte commerciale del cliente, l'altro esecutore fisico della fornitura, in quanto rischierebbe solo di ingenerare confusione nel cliente finale, minimizzandogli ma non evitandogli completamente il rischio di sospensione della fornitura per inadempimento del proprio venditore.

Pertanto, si ritiene percorribile intervenire sulla disciplina dei servizi di ultima istanza (SUI), integrando le motivazioni di attivazione dei SUI con il caso in esame. Nello specifico si propone di integrare la cessazione amministrativa per motivi diversi con la fattispecie relativa al caso di esercizio dell'eccezione di inadempimento da parte dell'utente della rete nei confronti del venditore al dettaglio, inserendo una nuova motivazione nel flusso di comunicazione CA4.

Clients sottoposti a procedure concorsuali

Q11. Si ritiene debbano essere implementati ulteriori interventi sul tema di clienti sottoposti a procedure concorsuali?

Si conferma la necessità di tutelare il venditore a fronte dell'avvio di procedure concorsuali del cliente. Il fornitore di energia e gas è esposto più di altri al rischio di insolvenza per la natura della fornitura, per i tempi di fornitura, di insoluto e di interruzione. Si condividono pertanto gli interventi illustrati al par. 5.25 del DCO relativa a una procedura *ad hoc* che prescinde dalla preventiva costituzione in mora del cliente dichiarato fallito o che presenta domanda di concordato preventivo; ciò fermo restando la possibilità da parte del venditore di esercitare ai sensi della normativa primaria strumenti di autotutela ulteriori rispetto agli strumenti introdotti dalla regolazione.

Con riferimento al punto 5.26 del DCO, in tema di concordato preventivo, si chiede all'Autorità di segnalare al Legislatore la necessità di modificare la Legge fallimentare al fine di limitare l'accesso al Concordato in bianco e in continuità e di introdurre oneri a carico dell'imprenditore tali da ridurre l'abuso delle domande di concordato a fini dilatori. Si evidenzia in particolare la necessità di rendere azionabile dal creditore la tutela posta a favore dei fornitori essenziali di cui all'art. 182-quinquies comma 4 LF. Al riguardo alleghiamo la proposta di modifica alla legge fallimentare avanzata da ANIGAS in occasione della conversione del D.L. 24 giugno 2014, n. 91 per permettere il pagamento dei debiti anteriori relativi a contratti ad esecuzione continuativa o periodica essenziali per la prosecuzione delle attività di impresa e funzionali, quali le forniture energetiche.

Switching con riserva

Q12. Condividete gli orientamenti dell'Autorità in tema di switching con riserva? Se no indicare potenziali criticità ed interventi alternativi

Fermo restando quanto espresso nelle osservazioni generali sul blocco dello switching, si ritiene che lo switching con riserva rappresenti un importante strumento attualmente a disposizione del venditore entrante in quanto gli consente di ricevere dal distributore un'importante informazione circa il grado di affidabilità del potenziale nuovo cliente.

Pertanto, si condivide la finalità di potenziare tale meccanismo, non solo riducendone le tempistiche di richiesta, bensì sostituendolo allo switching ordinario. Inoltre, al fine di incrementarne ulteriormente l'efficacia, occorrerebbe aumentare il numero delle informazioni da rendere disponibili ai venditori entranti.

Nello specifico tutte le richieste di switching dovrebbero seguire le tempistiche attualmente previste per lo switching "ordinario" (entro il secondo giorno lavorativo del mese antecedente a quello di decorrenza della sostituzione nella fornitura, anziché entro il giorno 20 del secondo mese antecedente a quello di decorrenza della sostituzione della fornitura) e contenere l'informazione circa una precedente chiusura per morosità del PdR interessato nonché un eventuale collegamento con la componente C_{MOR} .

Si segnala di conseguenza la necessità di ridurre le tempistiche relative alla segnalazione e relativa rettifica di eventuali errori materiali, da effettuarsi in ogni caso nella prima decade lavorativa del mese precedente alla decorrenza dello *switching*.

Per quanto concerne la casistica relativa alla presentazione di ulteriori richieste di sostituzione della fornitura successivamente allo *switching* sullo stesso PdR, finora mai regolata, senza entrare nel merito delle soluzioni percorribili, si ribadisce l'auspicio che l'Autorità definisca una regola chiara e univoca, al fine di evitare le attuali incertezze e problematiche nei rapporti con i clienti finali e con i distributori. Andrebbe quindi chiarito se in tema di sostituzione della fornitura debba prevalere l'ultima richiesta effettuata dal venditore o la prima.

Procedure di cessione del credito tra venditori

Q13. Relativamente al tema della cessione del credito quale soluzione si ritiene debba essere implementata? Si ritiene invece che dovrebbero essere definiti interventi alternativi? Se si indicarli

Non si condivide la proposta di introdurre un sistema volontario di tutela del credito (SVTC), di carattere mutualistico al fine di permettere la cessione del credito tra i venditori partecipanti, oppure definire una sorta di mandato all'incasso del credito maturato dal venditore uscente nei confronti del cliente attraverso l'interposizione di un gestore centrale mandatario all'incasso.

Tale soluzione non si ritiene percorribile, considerato innanzitutto la volontarietà di questo istituto che lo rende di per sé poco efficace, assieme alle modalità di cessione del credito e di mandato all'incasso che di per sé non garantiscono l'effettivo recupero del credito da parte del venditore uscente.

Cessione del credito per uscite dal servizio di default

Q14. Condividete gli orientamenti dell'Autorità in tema di cessione del credito per uscite dai servizi di ultima istanza? Se no indicare potenziali criticità ed interventi alternativi.

In merito alla definizione di processi standard per le comunicazioni tra distributore e venditore, di cui al par. 5.43 del DCO, si condivide e si rimanda ai lavori del GdL tecnico istituito *ad hoc* dall'Unità Processi della Direzione Mercati.

In merito all'individuazione del soggetto responsabile dell'acquisto del credito, fermo restando che è senz'altro ragionevole che sia la controparte commerciale del cliente finale a doversi accollare il credito dell'esercente il servizio di ultima istanza, non si condivide l'orientamento del DCO secondo cui l'UdD si limiti a notificare il credito al venditore sottostante e all'esercente il servizio di ultima istanza.

La stessa regolazione ha infatti previsto al comma 39 bis.2 del TIVG che il responsabile della proposta di acquisto irrevocabile del credito sia il soggetto richiedente lo *switching*, ovvero l'UdD entrante, fino a che il punto oggetto di *switching* sia nella titolarità del suo contratto di vettoriamento.

Proprio per tale ragione, a nostro avviso, l'unico soggetto responsabile dell'acquisto del credito dovrebbe essere l'UdD entrante che dovrebbe poi verso il venditore sottostante nell'ambito dei rapporti regolati tra queste parti attraverso i rispettivi contratti privati. Peraltro, la proposta di cui al paragrafo 5.44 di notificare il credito al venditore sottostante, avrebbe come effetto anche quello di allungare le tempistiche per la cessione del credito da parte dell'esercente il servizio di default, aumentando così le criticità e incertezze per quest'ultimo.

Black List/White List

Q15. Condividete gli orientamenti dell'Autorità in tema di definizione di un elenco sperimentale per i clienti non domestici? Se no indicare potenziali criticità.

Q16. Quale tra le soluzioni prospettate si ritiene preferibile?

Si ritiene necessario procedere con urgenza all'implementazione della Banca dati dei clienti inadempienti (BICSE), dal momento che la proposta già oggetto di consultazione 2 anni fa (DCO 345/2012/R/COM) ha già superato il vaglio del Garante della privacy e delle Commissioni parlamentari preposte.

Affinché la BICSE possa avere una maggiore efficacia, Anigas ritiene imprescindibile che tale strumento contenga informazioni relative a tutti i clienti, in particolar modo ai domestici per i quali attualmente non esistono strumenti in grado di valutarne l'affidabilità.

Tuttavia, pur nella consapevolezza della maggiore utilità di questo strumento nei confronti di tale categoria di clienti, si ritiene accettabile procedere, senza alcuna sperimentazione, ad un avvio limitato alle partite IVA - non solo alle piccole imprese come sembrerebbe evincersi al par. 5.48 del DCO - esclusivamente nella misura in cui ciò costituisca il primo passo verso una banca dati estesa a tutte le tipologie di clienti.

Con riferimento alle informazioni di cui al par. 5.50, si ritiene necessario rimandarne la messa a disposizione a seguito dell'evoluzione del Sistema Informativo Integrato (SII), al fine di evitare costi di investimento per l'implementazione di sistemi che verrebbero poi superati dal SII.

Infine, non si condivide la soluzione alternativa proposta al 5.51 del DCO relativa alla costituzione di un elenco di clienti “buoni pagatori”, in quanto costituisce uno strumento assolutamente inefficace.

Sistema indennitario

Q17. Convidete gli orientamenti dell’Autorità in tema di Sistema Indennitario? Se no indicare potenziali criticità ed interventi alternativi

Fermo restando quanto espresso nelle osservazioni generali sul blocco dello switching, si condivide la proposta di estendere quanto prima al settore gas il sistema indennitario in quanto, rappresenta uno strumento efficace nel contrastare i comportamenti opportunistici di alcuni clienti nell’ambito del cambio del fornitore, come si evince dalla Tabella 7 del DCO.

Si ritiene inoltre opportuno, a differenza di quanto previsto al par. 5.59 del DCO, estenderlo anche ai condomini con consumi fino a 200.000 Smc/anno, non solo ai domestici e ai non domestici al di sotto dei 50.000 Smc/anno.

L’Associazione si riserva di fornire ulteriori osservazioni, in particolare sul livello del corrispettivo Cmor e su tutti gli aspetti di carattere applicativo che interessano sia le imprese di vendita che le imprese di distribuzione, nell’ambito del processo consultivo avviato con la delibera 476/2014/R/com.