

DCO 516/2018/R/GAS

Ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato 4825/2016, di annullamento della deliberazione ARG/gas 89/10 - Orientamenti relativi alle modalità di regolazione delle partite economiche tra venditori e clienti finali

Osservazioni e proposte Anigas

Milano, 7 novembre 2018

PREMESSA

Il presente documento contiene le osservazioni Anigas al DCO 516/2018/R/GAS con cui l'Autorità presenta i propri orientamenti in merito alle modalità di regolazione dei pagamenti conseguenti la rideterminazione del coefficiente k, avvenuta con deliberazione 737/2017/R/gas, funzionale alla determinazione del prezzo della materia prima gas del servizio di tutela nel biennio 1 ottobre 2010 - 30 settembre 2012 per l'ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato 4825/2016.

OSSERVAZIONI GENERALI

In linea generale Anigas apprezza la volontà dell'Autorità di ottemperare alla sentenza del Consiglio di Stato n. 4825/2016, facendo seguito all'intervento regolatorio di rideterminazione del coefficiente k e dei costi riconosciuti per l'approvvigionamento della commodity per il periodo dal 1/10/10 al 30/09/12.

Secondo Anigas la modalità di ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato deve essere definita secondo criteri che perseguono al contempo la **semplicità**, la **minimizzazione dei costi complessivi per il sistema** e la **rapidità**. Al contempo è imprescindibile che:

- vengano definite modalità che garantiscano ai venditori il pieno recupero degli ammontari loro spettanti, e, qualora le modalità stabilite dall'Arera comportino oneri aggiuntivi a carico degli operatori, il ristoro di tali costi;
- la modalità individuata comporti al più interventi minimali sui sistemi gestionali e informativi dei distributori - già assorbiti nell'attuazione di altre complesse implementazioni - posto che il loro coinvolgimento sarebbe in linea di principio da escludere, in quanto parte totalmente estranea al tema.

Rispetto ai criteri sopra individuati, le proposte illustrate nel DCO presentano non poche criticità in ragione delle osservazioni che saranno più compiutamente rappresentate nel proseguo.

Occorre prima di tutto porsi nell'ottica che, se il coefficiente k fosse stato definito correttamente *ab-origine*:

- a) i venditori avrebbero
 - o fatturato le somme a loro spettanti (c.d. ricalcoli) nell'ambito del normale processo di fatturazione ai propri clienti, sia in tutela che nel libero (ai quali, nel periodo in questione, venivano applicate condizioni economiche "*simil tutela*") - senza sostenere, come invece prefigurerebbe la prima soluzione prospettata, costi aggiuntivi per il recupero dei nominativi, la modifica dei sistemi di fatturazione e l'emissione di nuove bollette di consumo;

- incassato quanto dovuto dai clienti in tempi coerenti con quelli del pagamento ai propri fornitori – senza sostenere, come invece prefigurerebbe la prima soluzione prospettata, oneri finanziari o svalutazioni monetarie degli ammontari relativi ai ricalcoli in questione;
 - beneficiato di tassi di buon fine dei pagamenti in linea con quelli del periodo - senza essere esposti, come invece prefigurerebbe la prima soluzione prospettata, a elevati rischi di insoluto (stimabili pari al 100% nel caso di fatture emesse vs clienti cessati) e di contenzioso, danni reputazionali alla propria immagine, nonché perdita dei clienti finali;
- b) i distributori, che per la natura dell'attività che svolgono risultano completamente estranei alle componenti del prezzo gas riconducibili alla materia prima, non sarebbero stati coinvolti in alcuna maniera nei meccanismi di recupero degli importi relativi al ricalcolo.

Anigas evidenzia che:

- l'addebito diretto non appare praticabile, in quanto estremamente complesso e oneroso per le attività di recupero dei nominativi dei clienti, modifica dei sistemi di fatturazione, fatturazione e successiva gestione delle richieste di informazioni da parte dei clienti finali e dei relativi reclami, nonché altamente soggetto a rischi di insoluto e di contenziosi, anche tenuto conto del diritto di prescrizione breve stante i 6-8 anni trascorsi dalla vicenda;
- l'introduzione di una componente addizionale alle condizioni economiche di tutela, sulla falsariga della oramai desueta CPR, appare inadeguato alla finalità di recuperare gli ammontari spettanti ai venditori, posto la previsione della cessazione della tutela di prezzo dall'1 luglio 2020 e quindi la limitata temporaneità di applicazione della componente su un perimetro di clienti in continua riduzione; al contempo, risulta infattibile l'introduzione di una componente addizionale alle condizioni economiche della generalità dei clienti in quanto richiederebbe una variazione unilaterale del contratto da parte dei venditori ai clienti finali sul libero;
- il distributore - che è avulso ai rapporti di credito che si sono originati tra società di vendita e clienti finali per effetto del susseguirsi della regolazione e degli esiti della giustizia amministrativa - anche con soluzioni che lo vedano attore suo malgrado, deve essere tenuto esente da costi di realizzazione e rischi connessi al credito, sia tenuto conto dell'estraneità all'evento sia per le alte cifre in gioco;
- l'introduzione di una nuova componente aggiuntiva alla tariffa di distribuzione - con regole ed algoritmi differenti da quelli già applicati con altre componenti attualmente esistenti, ovvero secondo quanto illustrato al paragrafo 3.21 del DCO, - non è perseguibile, considerata la temporaneità di applicazione e l'onerosità in termini di implementazione e gestione per il medesimo.

Alla luce di quanto evidenziato sopra, secondo Anigas l'unica soluzione che appare perseguibile è quella di prevedere i) la raccolta degli ammontari di cui hanno diritto i venditori mediante l'utilizzo di una delle già esistenti componenti aggiuntive alla tariffa di distribuzione, mediante incremento del valore dell'esistente UG1, o in subordine limitandosi all'introduzione una nuova sub-componente della UG3 (*UG3k*), da applicarsi con regole ed algoritmi del tutto identici a quelli attualmente previsti per tale componente; ii) che il distributore versi tale componente – unica e indistinta - solo laddove incassata per evitare un ulteriore aggravio del rischio creditizio in capo al distributore che al momento è previsto versi gli oneri generali in base al fatturato e non all'incassato.

A tal fine, gli ammontari spettanti ai venditori dovrebbero essere calcolati secondo una metodologia basata sul calcolo "*ora per allora*", principio già previsto dall'Autorità nel precedente DCO 463/2017, ovvero tenuto conto di quanto i venditori avrebbero incassato all'epoca se l'Autorità avesse determinato fin dal principio il corretto livello del coefficiente k.

Tale soluzione permetterebbe infatti di limitare gli impatti sui distributori di gas naturale, evitando loro di i) implementare modifiche ai propri sistemi di fatturazione, ii) gestire un'ulteriore componente addizionale alla tariffa di distribuzione da devolvere alla Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA) con un perimetro di applicazione diverso rispetto alle componenti addizionali già in essere e potenzialmente mutevole per effetto dell'esclusione dei clienti beneficiari di bonus gas, iii) essere esposti a rischi creditizi crescenti.

Si ritiene opportuno che nell'ambito dei comunicati trimestrali per l'aggiornamento delle condizioni economiche di fornitura sia data corretta informativa della natura dell'incremento della componente esistente prescelta, specificando che comprende il recupero degli importi derivanti dall'ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato 4825/2016 e non afferenti alle attività di rete.

Infine, si evidenzia come la soluzione alternativa, articolata secondo le specifiche sopra evidenziate, risponda in modo efficace anche all'obiettivo della **rapidità**, in quanto – non richiedendo attività propedeutiche di raccolte informazioni sui clienti cessati e di implementazioni dei sistemi di fatturazione né dei venditori, né dei distributori – potrebbe essere attuata con efficacia immediata. Viceversa, sia la proposta di regolazione diretta dei pagamenti che la proposta di istituzione di una componente aggiuntiva della tariffa di distribuzione ex-novo, richiederebbero tempi di attuazione stimabili rispettivamente in 3 mesi per la prima e almeno 6 mesi per la seconda.

Si ribadisce infatti quanto segnalato già nell'ambito della precedente consultazione (DCO 463/2017), ovvero l'urgenza di definire le modalità di gestione delle differenze tra quanto applicato e quanto risultante dalla rideterminazione del coefficiente k. Si ricorda che la sentenza 4825 del CdS è stata emessa nel 2016, mentre il coefficiente k è stato rideterminato nel 2017,



con la previsione che il procedimento si concludesse entro il mese di luglio 2018 (delibera 275/2017/R/GAS). Auspicabilmente, fermi restando i necessari tempi per poter effettuare gli adeguamenti di processi e sistemi, la regolazione dovrebbe essere pienamente definita entro il 2018 per non procrastinare ulteriormente nel tempo una partita già risalente al passato, processo che, nelle migliori delle ipotesi, non si concluderà prima del 2021, per quanto riguarda gli incassi.

OSSERVAZIONI AI SINGOLI SPUNTI DI CONSULTAZIONE

Q1. Si condivide la proposta di regolazione diretta dei pagamenti? Se no, per quali motivi?

Non si condivide la proposta di regolazione diretta dei pagamenti in quanto estremamente complessa e onerosa, nonché non funzionale alla minimizzazione degli oneri complessivi di sistema. Di fatti, tale soluzione costituirebbe un'ottemperanza meramente formale ma non sostanziale alla decisione del Consiglio di Stato.

Come già evidenziato nelle osservazioni generali, la previsione che i venditori riscuotano direttamente gli importi loro spettanti presso i clienti serviti in tutela nell'arco del biennio 10-12 comporterebbe:

- i) **elevati oneri gestionali** (recupero dei nominativi, modifica dei sistemi di fatturazione, emissione di nuovi e complessi documenti di fatturazione - che potrebbero risultare di molte pagine per effetto dei ricalcoli di tutto il periodo, dal 2010 al momento della fatturazione - costi legati alle richieste di informazioni da parte dei clienti, costi per la gestione dei reclami etc...);
- ii) **rischi di insoluto** stimabili pari al 100% nel caso dei clienti cessati (al 90% dei quali è stimabile che non arriveranno nemmeno le fatture per i cambiamenti nel frattempo intercorsi) e molto alti nei confronti dei clienti in portafoglio, che potrebbero rifiutarsi di pagare l'intero ammontare della bolletta (ossia anche gli importi relativi alla fornitura corrente e non solo il ricalcolo relativo al pregresso);
- iii) **rischi di contenzioso**, anche a seguito dell'introduzione delle nuove disposizioni normative in materia di prescrizione breve. In relazione a ciò non riteniamo che un messaggio in fattura, così come prospettato dall'Arera, possa essere sufficiente ad evitare che i clienti e/o le associazioni dei consumatori invochino a gran voce la prescrizione degli importi. Siamo, infatti, in un ambito interpretativo, peraltro, su una materia che già di per sé non è del tutto lineare e sulla quale la regolazione non è ancora completa. In secondo luogo, considerati i tempi di attesa dell'uscita della delibera e, soprattutto, le attività a carico dei venditori, se si dovesse procedere con il metodo diretto molte fatture potrebbero venir emesse con importi già prescritti anche rispetto alla data di insorgenza del mese di novembre 2017;
- iv) **rischi di ulteriore perdita dei clienti in portafoglio**, che vedrebbero recapitarsi tali bollette di consumo incomprensibili, con conseguente **rischio di danno reputazionale** per i venditori stessi.

Conseguentemente, i costi di sistema di tale soluzione risulterebbero superiori ai benefici che i venditori potrebbero recuperare.

Nel rispetto del criterio di riconoscimento ai venditori degli importi spettanti in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, secondo il principio “*ora per allora*”, gli importi soggetti al meccanismo di cui al punto 3.16 risulterebbero superiori a quelli da riconoscere con il metodo alternativo della riscossione indiretta in quanto gli ammontari relativi al ricalcolo, il cui tasso di insoluto è atteso su livelli medi alquanto elevati, dovrebbero essere incrementati dei costi sostenuti dai venditori per la gestione dei sopra richiamati oneri, rischi e danni.

Q2. Si condividono gli elementi minimi dell’informativa illustrati al paragrafo 3.5? Quali eventuali ulteriori elementi dovrebbe contenere?

Q3. In alternativa, potrebbe essere preferibile un testo predisposto dall’Autorità?

Premesso che Anigas non ritiene percorribile il metodo della regolazione diretta dei pagamenti, nella denegata ipotesi in cui l’Autorità dovesse comunque optare per tale soluzione, si ritiene che:

- il testo dell’informativa dovrebbe essere predisposto direttamente dall’Autorità;
- lo Sportello del Consumatore dovrebbe essere indicato quale recapito telefonico a cui i clienti finali potrebbero rivolgersi per avere maggiori informazioni e chiarimenti;
- dovrebbe essere semplicemente previsto un termine a partire dal quale il venditore può avviare la fatturazione dei ricalcoli, che dipenderà dai tempi specifici di recupero dei dati dei clienti cessati e di adeguamento dei sistemi di fatturazione dei singoli venditori. Non dovrebbe, invece, essere previsto alcun termine massimo entro il quale il venditore debba procedere con le fatturazioni dirette.

Q4. Si condividono le modalità di rateizzazione di cui al paragrafo 3.9? Se no, per quali motivi?

Premessa la non percorribilità del metodo della regolazione diretta dei pagamenti, non si condividono le modalità di rateizzazione delle somme oggetto di ricalcolo in quanto tale rateizzazione:

- o in caso di clienti in portafoglio e di fatture di ciclo, si applicherebbe all’intero ammontare della fattura di periodo e non al solo ammontare del ricalcolo in questione;

- nel caso di clienti cessati, riguarderebbe importi di minima entità (4 rate in media da circa 5,5 euro), che in ogni caso non verrebbero saldati, con un *trade-off* negativo in termini di costi/benefici.

Q5. Si condivide l'introduzione di un meccanismo di riconoscimento per i crediti non riscossi? Se no, per quali motivi?

Si ribadisce che, sebbene sembri che la proposta di regolazione diretta dei pagamenti possa minimizzare gli oneri complessivi del sistema, di fatto, per gli elementi sopra esposti, porterebbe alla socializzazione di importi superiori rispetto a quelli derivanti dai ricalcoli. Infatti, tale ipotesi presupporrebbe la necessità di riconoscere ai venditori, oltre ai crediti non riscossi, anche i costi e rischi in capo ai venditori medesimi, costi e rischi che questi ultimi non avrebbero sostenuto se il coefficiente *k* fosse stato correttamente determinato *ab-origine*.

Q6. Si condivide la proposta di introduzione di una nuova componente? Se no per quali motivi?

Non si condivide la proposta di introduzione di una **nuova componente aggiuntiva** della tariffa di distribuzione e misura con applicazione secondo quanto previsto al paragrafo 3.21 per le motivazioni già espresse nelle *Osservazioni generali*.

Posto che il coinvolgimento dei distributori in tale processo sarebbe in linea di principio da escludere, in quanto parte totalmente estranea al tema in discussione e ai rapporti di credito che si sono originati tra società di vendita e clienti finali per effetto del susseguirsi della regolazione e degli esiti della giustizia amministrativa che hanno reso necessaria l'emanazione del presente DCO, Anigas ha formulato una proposta di soluzione alternativa che tiene conto dell'esigenza di evitare impatti sui sistemi gestionali e informativi dei distributori (già assorbiti nell'attuazione di altre complesse implementazioni rese necessarie dai provvedimenti regolatori di riforma di rilevanti processi aziendali relativi allo *switching* e servizi di ultima istanza, centralizzazione delle misure presso il Sistema Informativo Integrato, modifiche al *settlement*, introduzione del sistema indennitario in relazione al settore gas, ecc.), con una spesa che troverebbe la sua ragion d'essere in un orizzonte temporale limitato e conseguenti costi aggiuntivi per il sistema.

Anigas indica come soluzione che appare perseguibile quella di prevedere il recupero delle somme spettanti ai venditori mediante l'utilizzo di una componente aggiuntiva della tariffa di distribuzione e misura già esistente (incrementando il valore della componente esistente UG1 o in subordine introducendo una sub-componente della UG3, cd. *UG3k*), ricalibrandone

l'aliquota per raccogliere l'extra-gettito necessario e applicandola con regole ed algoritmi del tutto identici a quelli attualmente previsti per tale componente.

Al contempo, deve essere inoltre previsto che il distributore versi tale componente – unica e indistinta - solo laddove incassata per evitare un ulteriore aggravio del rischio creditizio in capo al distributore che al momento è previsto versi gli oneri generali in base al fatturato e non all'incassato.

Ciò evitando pertanto i criteri di selettività (ipotizzati dall'Autorità) in base ai consumi annui e alla presenza di un *bonus gas*, peraltro parametri variabili nel tempo e, quindi, senza modifiche ai processi di fatturazione e rendicontazione oggi già in essere presso le imprese di distribuzione.

Nel caso di incremento dell'esistente componente UG1, che sarebbe preferibile, si potrebbe prevedere una rimodulazione delle aliquote dei due scaglioni di consumo esistenti.

In subordine, l'applicazione di una nuova sub-componente della UG3 a tutti i clienti finali senza la distinzione di chi fosse allora in tutela e di presenza di *bonus gas*, risulta comunque coerente in quanto nel biennio 2010-2012 i) una % molto elevata di clienti finali era servito nell'ambito del servizio di tutela e ii) agli altri clienti già appartenenti al mercato libero i venditori applicavano prezzi "*simil tutela*".

L'introduzione di una **nuova componente** aggiuntiva alla tariffa di distribuzione e la sua applicazione a un particolare perimetro di clienti finali (come prefigurato al punto 3.21) graverebbe invece eccessivamente sulle imprese di distribuzione che si troverebbero a effettuare cospicui interventi, relativamente peraltro a un arco temporale molto limitato di soli 3 anni di applicazione.

Posto che un'applicazione sulla generalità dei clienti sotto rete di distribuzione comporterebbe una fatturazione anche ai soggetti beneficiari del *bonus gas*, per questi ultimi condividiamo le riflessioni in consultazione proponendo in luogo dell'esclusione degli stessi clienti dal recupero, una revisione uniforme su tutti i beneficiari del livello del *bonus gas* o meccanismi alternativi che permetterebbero, nel rispetto delle esigenze di semplicità e uniformità di applicazione, di rendere neutrali i titolari del *bonus gas*.

Q7. Si condivide la proposta di modulare gli importi da riconoscere per tenere conto della sussistenza o meno del rapporto contrattuale con il cliente finale? Se no per quali motivi? Di quanto si ritiene debbano essere ridotti gli importi? Si forniscano elementi a supporto della risposta.

Non si condivide la previsione di modulare gli importi da riconoscere in base alla sussistenza o meno del rapporto contrattuale con il cliente finale.

In linea con la previsione di utilizzo di una metodologia basata sul calcolo “*ora per allora*”, al venditore dovrebbero essere riconosciute le somme dei ricalcoli che avrebbe fatturato ai clienti in tutela (ma in linea di principio anche ai clienti sul libero con condizioni di *simil tutela*) e incassato dai medesimi nel periodo 2010-2012.

In linea di principio tali importi potrebbero essere decurtati del tasso medio di *unpaid ratio* del periodo (indicato in circa il 2,6% nel DCO 106/2013/R/gas) e poi maggiorati degli oneri finanziari riconducibili al *lag* temporale con cui il venditore incasserà quanto gli spetta. Si evidenzia infatti che ai fini della rideterminazione del coefficiente k di cui alla delibera 737/2017 sono stati considerati gli oneri finanziari derivanti dalla rivalutazione monetaria del periodo 2010-2018 compreso – in quanto l’ipotesi era che il procedimento per il ristoro dei venditori si sarebbe concluso nel 2018, mentre nel DCO è previsto che i venditori recuperino le somme spettanti tra il 2019 e il 2021 generando inevitabilmente ulteriori oneri finanziari.

Q8. Quale delle soluzioni tra quelle prospettate si ritiene preferibile e per quali motivi?

Anigas ritiene che entrambe le proposte illustrate dall’Autorità nel DCO presentino non poche criticità, come ampiamente argomentato alle risposte ai precedenti quesiti.

Alla luce di quanto evidenziato sopra, secondo Anigas l’unica soluzione che appare perseguibile è quella di prevedere i) la raccolta degli ammontari di cui hanno diritto i venditori mediante l’utilizzo di una delle già esistenti componenti aggiuntive alla tariffa di distribuzione, mediante incremento del valore dell’esistente UG1, o in subordine limitandosi all’introduzione di una nuova sub-componente della UG3 (*UG3k*), da applicarsi con regole ed algoritmi del tutto identici a quelli attualmente previsti per tale componente; ii) che il distributore versi tale componente – unica e indistinta - solo laddove incassata per evitare un ulteriore aggravio del rischio creditizio in capo al distributore che al momento è previsto versi gli oneri generali in base al fatturato e non all’incassato.

Anigas ritiene che la regolazione indiretta dei pagamenti – articolata secondo la soluzione indicata da Anigas - persegua efficacemente l’ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato nel rispetto dei principi di semplicità, rapidità e minimizzazione degli oneri complessivi di sistema.

Si rimanda alle risposte degli altri quesiti per il dettaglio delle motivazioni.

L’approccio della riscossione indiretta risulta inoltre coerente con quanto valutato dalla medesima Autorità al paragrafo 3.5 del DCO 463/17 laddove “*ritiene che una rivalutazione ora per allora necessiti di prendere le mosse quanto più*

possibile da dati oggettivi piuttosto che da considerazioni basate su principi innovativi che presentano inevitabilmente profili di discrezionalità considerato anche il periodo di tempo trascorso”.

Ciò anche tenuto conto della previsione della rimozione della tutela di prezzo da luglio 2019 e quindi l’impatto delle soluzioni prospettate sull’apertura dei mercati (incomprensione da parte del cliente finale delle fatturazioni di conguaglio e conseguente insoddisfazione e sfiducia) e in termini di distorsione dei segnali di prezzo del gas naturale pagato dalla generalità dei clienti serviti sul mercato libero.

Ad ogni modo si richiede che la CSEA pubblichi appena possibile il regolamento relativo alla procedura operativa sottesa alla raccolta e alla re-distribuzione degli ammontari relativi ai ricalcoli spettanti.

Q9. Si condividono le tempistiche di implementazione illustrate? Se no, per quali motivi?

Anigas ritiene che entrambe le proposte illustrate dall’Autorità nel DCO presentino non poche criticità, come ampliamento argomentato alle risposte ai precedenti quesiti.

La tempistica di implementazione prefigurata nel DCO appare percorribile nella sola ipotesi di utilizzo di una **componente** aggiuntiva alla tariffa di distribuzione **esistente**, incrementando il valore della componente UG1, o in subordine limitandosi a istituire una nuova sub-componente della UG3 e prevedendone l’applicazione al medesimo perimetro di clienti finali a cui è già applicata la componente principale.

Nella denegata ipotesi in cui l’Autorità dovesse comunque optare per una delle proposte dalla medesima individuata, con riferimento ai tempi di attuazione proposti nel documento Anigas ritiene che:

- nel caso di regolazione diretta dei pagamenti, l’immediata efficacia del provvedimento si intenda in termini di tempistica per l’avvio del processo di fatturazione da parte del venditore, che tuttavia dipenderà dai tempi necessari al medesimo venditore per recuperare i dati dei clienti finali da fatturare e per l’adeguamento dei sistemi di fatturazione; la tempistica pertanto deve essere intesa come termine per l’avvio e non per la conclusione del processo di fatturazione;
- nel caso di istituzione di una **nuova componente** aggiuntiva della tariffa di distribuzione con applicazione secondo quanto previsto al paragrafo 3.21, sia necessario prevedere un arco temporale di almeno 6 mesi dalla data di pubblicazione del provvedimento, affinché le imprese di distribuzione possano implementare le necessarie modifiche ai proposti sistemi informatici.