

Revisione disciplina riscossione oneri di sistema – Posizionamento AIGET

Executive summary

Il presente documento costituisce la memoria AIGET relativa all'audizione tenutasi presso la Commissione 10^a della Camera dei Deputati il 6 Novembre 2018 in materia di revisione della modalità di riscossione degli oneri del sistema elettrico.

Il corpo del documento illustra il posizionamento AIGET sul tema, mentre gli allegati 1 2 e 3 e 4 approfondiscono alcuni elementi di merito emersi nel corso dell'audizione, con particolare riferimento alle misure di contrasto della morosità del cliente finale ("supplier objection"), alla numerosità dei venditori in Italia ed in Europa, alle problematiche relative al bonus sociale e ai diversi livelli di morosità per tipologia di cliente.

1. Premessa

Nel corso degli ultimi anni, la massiva incentivazione delle fonti rinnovabili¹ e i relativi costi da recuperare in bolletta, il perdurare di una situazione di crisi economica e le annesse difficoltà di pagamento da parte di consumatori finali², hanno esasperato le problematiche connesse alla riscossione degli oneri di sistema, al versamento delle relative garanzie e alla gestione degli inevitabili insoluti. Il venditore – che fin d'oggi si è trovato a capo di tali attività – è costretto ad affrontare difficoltà crescenti e non più sostenibili, in particolare per operatori di piccole e medie dimensioni.

La situazione ha comportato una serie di complessi contenziosi giudiziari tuttora pendenti che, pur nell'incertezza di un quadro regolatorio che fatica a ricomporsi, hanno aiutato a chiarire alcuni elementi di fondo da tenere in considerazione nel necessario processo di revisione della materia in esame. Tra essi è il caso di ricordare l'inequivoco principio in base al quale **l'onere di sistema non è in capo al venditore, ma al cliente finale**³, ma anche la sostanziale carenza di poteri da parte di ARERA nell'imporre ai venditori la prestazione di garanzie in favore dei distributori e la dubbia

¹ In termini assoluti, dal 2011 ad oggi l'ammontare complessivo annuo degli oneri di sistema gravanti sulle bollette dei consumatori finali è più che raddoppiato, passando da 7,5 mld€ ai circa 16 mld € attuali (Fonte DCO 255/16 AEEGSI). Il peso di tali oneri sulla bolletta media del consumatore domestico è di poco inferiore al 20% della bolletta (Fonte Sito AEEGSI, *Composizione percentuale del prezzo dell'energia elettrica per un consumatore domestico tipo, Prezzi e Tariffe, rif. IIQ 2017*)

² Il recente Rapporto di Monitoraggio ARERA 2016 evidenzia come in entrambi i settori, elettrico e gas:

- i clienti in tutela tendono sempre meno a saldare i debiti dopo avere ricevuto la notifica della richiesta di sospensione per morosità (sia prima che la richiesta di sospensione sia eseguita, in modo da impedire che il servizio venga sospeso, sia dopo, facendolo ripristinare qualora già sospeso).
- si registra complessivamente un aumento del peso del credito di lungo periodo (in essere da più di 180 giorni), rispetto a quello di medio e corto periodo (rispettivamente in essere da un periodo compreso tra i 30 e i 180 giorni e da meno di 30 giorni). Ciò evidenzia un elemento di criticità per lo sviluppo della concorrenza in quanto l'aumento della necessità di cassa per i venditori può costituire una barriera alla crescita degli operatori di dimensioni ridotte, e potrebbe ripercuotersi indirettamente sui prezzi praticati alla generalità dei clienti finali

³ Principi sanciti dalle sentenze 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

legittimità del richiedere al venditore il versamento al distributore degli oneri di sistema indipendentemente dall'incasso dal cliente finale.

L'incertezza del quadro descritto comporta importanti complessità gestionali, anche nell'operare quotidiano, che rendono urgente l'individuazione di una soluzione "di sistema" all'intera problematica, che ne disciplini i diversi profili e che, oltre al disegno di un quadro normativo-regolatorio che a regime riconosca la natura parafiscale di queste poste assimilandone il trattamento a quanto avviene per il Canone RAI, preveda, già nell'immediato, l'adozione di misure atte a mitigare le principali criticità gravanti sui venditori di energia elettrica, che sono a tutt'oggi gli unici soggetti su cui ricade l'insolvenza degli oneri parafiscali dovuti dai clienti morosi.

E' evidente che qualsiasi intervento, anche transitorio, non potrà prescindere dal garantire il mantenimento dell'equilibrio del sistema, assicurando il flusso di risorse alle attività finanziate dagli oneri stessi (incentivi allo sviluppo delle energie rinnovabili, finanziamento del bonus energia, etc). Si dovrà al contempo agire alla radice del problema stesso, intervenendo per minimizzarne l'entità attraverso un rafforzamento del contrasto al fenomeno della morosità consapevole dei clienti finali. Il tutto, a nostro avviso, all'interno di un quadro di misure che garantisca ai clienti finali maggiore trasparenza ed efficienza sul processo di riscossione degli oneri generali, evitando socializzazioni implicite degli oneri di sistema non recuperabili da parte dei venditori che, inevitabilmente e per logiche di sostenibilità economica non potranno che riflettere nel livello dei prezzi di fornitura la necessità di recuperare quanto finanziariamente sostenuto a proprie spese.

2. Un approccio complessivo e lungo due direttrici

2.1 Rafforzamento delle misure di contrasto della morosità consapevole

AIGET ritiene che in primo luogo sia necessario un ulteriore intervento finalizzato a contrastare il fenomeno della morosità consapevole, ridimensionandone le proporzioni al fine di minimizzare l'entità dei mancati pagamenti che 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).

Questo intervento dovrebbe a nostro avviso svilupparsi lungo due direttrici: un rafforzamento degli strumenti già in essere da un lato e l'introduzione di nuove misure, anche alla luce delle *best practices* europee. Occorrerà intervenire sia nella fase ex-ante, con strumenti che rafforzino la capacità del venditore di valutare correttamente il profilo di solvibilità del cliente prima di acquisirlo, che nella fase ex-post, con misure che consentano un più agevole recupero dell'insoluto da parte del venditore. A titolo di esempio la riflessione potrà vertere sull'introduzione di una banca dati dei clienti morosi e su un rafforzamento del servizio di pre-check. (tema esaminato in dettaglio nell'Allegato 1 - "*Rafforzamento degli strumenti di contrasto alla morosità del cliente finale*").

2.2 Meccanismo di reintegro degli oneri non incassati dal venditore

Con riferimento alla modalità di riscossione degli oneri di sistema, **AIGET ritiene che "il modello a tendere" dovrà fondarsi su un intervento normativo che, riconoscendo la natura parafiscale di queste poste, sgravi gli operatori della filiera elettrica dai rischi connessi alla loro riscossione.** Le

relative modalità di riscossione e di gestione del rischio di credito potranno essere quindi mutate da quanto precedentemente disposto per il Canone Rai, che è di fatto una tassa riscossa in bolletta, prevedendo un ruolo attivo e certamente efficace dell'Agenzia delle Entrate con particolare riferimento al recupero degli insoluti.

Qualora l'intervento sopra delineato dovesse risultare complesso e richiedere troppo tempo, **riteniamo fondamentale la rapida adozione di misure alternative, che consentano nel transitorio di fornire una risposta concreta alle attuali criticità, generando un impatto minimo** sull'impianto regolatorio sinora vigente e sui flussi informativi ed economico-finanziari in essere lungo la filiera.

Si potrebbe ad esempio pensare alla definizione di un meccanismo regolatorio che, pur lasciando in capo ai venditori il compito di riscuotere gli oneri di sistema, disponga il riconoscimento in loro favore di uno specifico aggio a copertura dei costi e dei rischi sostenuti o comunque un reintegro della quota parte di oneri di sistema non più recuperabili a causa della morosità dei clienti finali. Al fine di incentivare i venditori nel loro ruolo di riscossione, si potrebbe prevedere che il reintegro sia vincolato alla dimostrazione di una condotta diligente nella gestione del credito: i venditori si vedrebbero quindi ristorati solo gli oneri di sistema non recuperabili rispetto ai quali abbiano messo in campo tutte le azioni nella loro disponibilità per recuperare il credito. Ciò in analogia con quanto ad oggi già previsto a garanzia delle imprese di distribuzione, il cui equilibrio economico-finanziario è stato tutelato da ARERA garantendo il reintegro degli oneri di sistema non riscossi, a patto che si dimostrino efficienti nella gestione di un'eventuale morosità dei venditori (da cui avrebbero dovuto ricevere il versamento degli oneri), risolvendo per inadempimento il loro contratto di trasporto⁴.

Il meccanismo sopra-delineato avrebbe **tra i pregi, in primis quello di rappresentare un costrutto coerente con la necessità di riconoscere il principio per cui nessun operatore della filiera elettrica, men che meno il venditore che si presta a svolgere un ruolo di esazione degli oneri a beneficio della collettività, possa essere gravato finanziariamente del loro mancato incasso.**

Inoltre, dal momento che la quota parte di oneri non incassati oggetto di reintegro sarebbe strettamente connessa alla messa in atto, per questi crediti, di tutte le azioni di recupero consentite dalla regolazione, è ragionevole ipotizzare che vi **sarebbe un ulteriore incentivo a mettere in atto la più efficace gestione dei crediti riducendo l'incidenza della morosità ad un livello fisiologico.**

Da ultimo, ma non per importanza, l'introduzione di un siffatto meccanismo **non richiederebbe interventi normativi e beneficerebbe dell'esperienza già maturata dal sistema** con analoghi strumenti che già prevedono il reintegro degli oneri sostenuti per la gestione della morosità dagli esercenti di salvaguardia del settore elettrico e dei servizi di ultima istanza e default del settore gas.

Con riferimento all'alimentazione del meccanismo, lo strumento più idoneo potrebbe essere rappresentato da fondo di perequazione alimentato da un gettito raccolto mediante le tariffe di trasporto. Assodato il fatto che, come già sopra illustrato, i venditori di energia elettrica non hanno ad oggi alternativa, a tutela del proprio equilibrio economico, se non recuperare gli oneri finanziari connessi all'attività di incasso degli oneri di sistema intervenendo sul livello dei prezzi, riteniamo che la definizione di un meccanismo regolato e controllato rappresenti un'alternativa maggiormente controllabile e soprattutto trasparente, con il **vantaggio di:**

⁴ Meccanismo introdotto con delibera ARERA 50/2018

- **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 a questo fenomeno.

Infine, e riprendendo quanto stabilito dalle sentenze sopra citate, ad oggi non paiono sussistere in capo ad ARERA i poteri di imporre ai venditori il versamento di garanzie a copertura di oneri a loro non propri, ed in particolare a copertura degli oneri di sistema. Tuttavia, ancora una volta, in un'ottica di rapidità e semplificazione degli interventi da proporre, AIGET ritiene che nel transitorio tale obbligo possa essere mantenuto purché siano introdotti meccanismi premianti per i venditori che presentino specifiche caratteristiche di affidabilità definite dal regolatore, quali ad esempio la regolarità dei pagamenti verso gli operatori delle infrastrutture.

ALLEGATO 1

RAFFORZAMENTO DEGLI STRUMENTI DI CONTRASTO ALLA MOROSITÀ DEL CLIENTE FINALE

AIGET ritiene che ogni intervento regolatorio di ridefinizione delle modalità di riscossione degli oneri di sistema debba accompagnarsi ad un contestuale intervento finalizzato a contrastare il fenomeno della morosità, ridimensionandone le proporzioni sia attraverso un rafforzamento degli strumenti già in essere, sia con l'introduzione di nuove misure. In particolare, occorrerà intervenire:

- nella fase pre-acquisizione, con strumenti che rafforzino la capacità del venditore di valutare correttamente il profilo di solvibilità del cliente;
- nella fase post-acquisizione, con misure che consentano un più agevole recupero dell'insoluto da parte del venditore.

Gli interventi, che di seguito verranno maggiormente dettagliati, potrebbero riguardare:

1. **L'efficiamento e la semplificazione del Sistema Indennitario, prevedendo** l'estensione dell'indennizzo anche ai clienti elettrici alimentati in MT e semplificando ed efficientando le attuali procedure operative.
2. Il potenziamento degli strumenti a disposizione del venditore in fase di acquisizione **per avere maggiore visibilità del grado di solvibilità** del cliente finale;
3. L'introduzione di **ulteriori misure ex-ante per ridurre il rischio creditizio in capo agli operatori**, come l'adozione del blocco dello switching.

1. Il Sistema Indennitario - Estensione dell'indennizzo anche ai clienti elettrici alimentati in MT ed efficientamento delle attuali procedure operative

Lo strumento del Sistema Indennitario non è oggi applicabile ai clienti elettrici alimentati in Media Tensione i cui crediti insoluti, nonostante il loro forte peso nel bilancio degli operatori, restano interamente a carico dei venditori che hanno, quale unico strumento di recupero, il ricorso al giudice civile. Con la delibera 593/2017, l'Autorità ha rimandato a successivo provvedimento l'eventuale estensione della disciplina del sistema indennitario, nel settore elettrico, anche ai clienti connessi in media tensione. Auspichiamo pertanto un rapido avanzamento dei lavori.

Inoltre, a nostro avviso, esistono spazi per affinare e semplificare ulteriormente alcune procedure dell'attuale SI che non sempre risultano di facile applicazione o piena efficacia per i venditori. Di seguito alcune proposte su cui focalizzare l'attenzione anche in previsione di una futura emanazione di un testo integrato in materia di Cmor elettrico e gas:

- **La possibilità di ricomprendere nel Credito definito all'Allegato B della Del.219/10 anche i servizi a valore aggiunto:** oggi, sempre di più, i contratti di vendita sono integrati con offerte di servizi aggiuntivi che il cliente si impegna a pagare nelle bollette contestualmente all'energia. Tali servizi hanno grande valore per le aziende e riteniamo che la relativa morosità potrebbe essere ricompresa tra il credito richiesto dall'uscente tramite il Cmor.
- **Revisione di alcune regole di annullamento del Cmor:** secondo le del. 219/10 e 191/09 eventuali casi di rifatturazione o sopraggiunte rettifiche di lettura, anche dopo anni, dovrebbero portare l'uscente ad annullare la richiesta di Cmor e conseguentemente a ricalcolare/risottomettere la pratica (anche nei casi di rettifiche che portano a variazioni di pochi centesimi), spesso con il rischio di non poter più presentare la nuova richiesta a causa della limitata finestra temporale (6-12 mesi). Per questo motivo, sarebbe opportuno

prevedere in questi casi la possibilità di poter direttamente conguagliare la differenza di valore con il cliente finale, anche al fine di una maggiore chiarezza e velocità.

- **Revisione dell'accessibilità al Sistema Indennitario per i clienti multisito:** nel caso di clienti con un contratto relativo a più punti di prelievo è al momento possibile richiedere l'indennizzo solo se risultano cessati tutti i punti. In alcuni casi il venditore deve rinunciare ad un indennizzo di alto valore per la presenza di un punto ancora attivo. Sembra pertanto opportuno che tale regola sia rivista per applicare la disciplina del SI ad ogni switching avvenuto, a prescindere da altre forniture in essere.

2. Potenziamento degli strumenti a disposizione del venditore per avere maggiore visibilità del grado di solvibilità del cliente finale in fase di acquisizione

A completamento delle misure finora illustrate sarebbe opportuno prevedere l'istituzione di una banca dati che raccolga le informazioni relative allo stato creditizio del cliente. La banca dati, come già proposto dall'Autorità troverebbe spazio all'interno del Sistema Informativo Integrato.

Di seguito riportiamo le informazioni che, a nostro avviso, dovrebbero essere indicate all'interno del database seguendo quanto precedentemente posto in consultazione da ARERA:

- dati identificativi del cliente: POD/PdR, codice fiscale/partita iva, tipologia cliente;
- informazioni di base: richieste di sospensione, sospensione per morosità, revoche richiesta di sospensione, richieste di riattivazione, richieste di indennizzo, Cmor medio applicato (a tendere anche nel gas), richieste di annullamento indennizzo per pagamento del cliente finale, richieste di sospensione da parte dell'esercente la vendita entrante, richieste di annullamento da parte dell'esercente la vendita entrante;
- altre informazioni: eventuale mancata contrattualizzazione, costituzione in mora, costituzione in mora sanate.

Peraltro, l'Autorità Garante per la Privacy ha già da tempo approvato la creazione di una banca dati delle morosità telefoniche intenzionali, dovute a una precisa volontà dell'utente. Questo ha portato alla creazione del "*Sistema informativo sulle morosità intenzionali nel settore della telefonia*" (S.I.Mo.I.Tel.) per censire clienti non in regola, in particolare, con i pagamenti delle bollette telefoniche relative ai pacchetti comprensivi di abbonamento e fornitura di smartphone o tablet. Non sono invece coinvolti quei mancati pagamenti dovuti a difficoltà momentanee o a dimenticanze e nel sistema e pertanto non riguarda utenti con morosità dovute a ritardi occasionali. Tutti gli utenti possono consultare la banca prima dell'attivazione di un nuovo contratto.

L'approvazione da parte del Garante privacy, a nostro avviso, può rappresentare un elemento da cui partire e prendere spunto al fine di avviare un simile processo anche nel mercato dell'energia o quanto meno per intervenire per potenziare il set di informazioni che l'Acquirente Unico rende disponibile ai venditori in fase di acquisizione di un nuovo cliente. A tal proposito si propone di integrare il servizio di *precheck* con le informazioni relative allo stato del cliente ad oggi disponibili solo una volta inoltrato lo switching per esercitare il c.d. switching con riserva. Questo permetterebbe ai venditori di valutare con maggior celerità l'acquisizione o meno del punto prima ancora di inoltrare la richiesta di switching al SII. Le informazioni potrebbero, inoltre, essere arricchite con il mercato di provenienza del cliente ed il numero di voltture eseguite su quel punto negli ultimi 12 mesi.

3. L'introduzione di ulteriori misure ex-ante per ridurre il rischio creditizio in capo agli operatori, come l'adozione del blocco dello switching

L'attuale framework regolatorio non consente ai venditori di energia elettrica e gas di impedire lo *switching* dei clienti morosi verso nuovi fornitori, comportando la conseguente possibilità per questi clienti di lasciare fatture insolute al precedente venditore, migrando senza alcun ostacolo ad un altro operatore.

Riteniamo che al fine di limitare il fenomeno del "turismo energetico" tale misura andrebbe introdotta. Ciò dovrebbe avvenire a maggior ragione con riferimento a quei clienti ai quali i venditori hanno concesso un piano di rientro, così da consentire 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").

Evidenziamo peraltro che una misura analoga è ad oggi in vigore nel Regno Unito, dove ha finora fornito risultati molto positivi, tanto che il regolatore inglese OFGEM ha recentemente confermato come la possibilità per i venditori, in presenza di determinate condizioni, di applicare questo meccanismo vada in ultima istanza a beneficio degli stessi clienti finali: una sua eliminazione, infatti, porterebbe gli operatori a dover scontare il maggior rischio crediti all'interno dei prezzi, con il conseguente ribaltamento dei costi generati dalla morosità di un alcuni clienti su tutta la *customer base*.

In buona sostanza, nel Regno Unito è prevista la facoltà, da parte dei venditori, 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.

Per i 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...).

Per i clienti business, nel caso in cui ci siano specifiche clausole contrattuali che lo impediscano.

In base a sondaggi condotti dai maggiori supplier inglesi (Big Six - che coprono 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 di regolazione dell'energia 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.

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.

ALLEGATO 2

PANORAMICA SULLA NUMEROSITÀ DEL MERCATO RETAIL ELETTRICO IN EUROPA

La situazione europea a livello retail è complessa e ricca di differenze dovute a una serie di fattori strettamente legati alle condizioni del mercato dei singoli Stati membri, come: livello di liberalizzazione del mercato, quantità totale di utenti e condizioni climatiche.

Il totale degli operatori attivi nel mercato europeo al dettaglio è pari a 3.719, stando ai dati più recenti forniti dal CEER, Consiglio Europeo dei Regolatori per l'Energia. Il mercato è in continua crescita, con un tasso annuo del 4.9% per il quinquennio 2011-2016. Il numero di operatori presenti nel mercato è fortemente correlato alla popolazione totale, dunque gli Stati più adatti ad una comparazione con il caso italiano sono quelli con numeri simili in termini di abitanti: Francia, Spagna, Germania e Regno Unito.

In Italia al momento sono attivi sul mercato tra i 550 e i 600 operatori. Questo numero, per quanto alto, è inferiore sia alla situazione in Germania, dove stando ai dati più recenti sono presenti 1404 operatori, la cui numerosità è presumibilmente legata alla molteplicità di società di distribuzione presenti a livello locale, e simile a quello registrato in Spagna, dove al momento risultano attivi 519 operatori. Una situazione molto diversa invece si presenta in Inghilterra, in cui i fornitori sono 64.

La situazione francese è un caso a sé stante: l'Autorità nazionale infatti divide i fornitori di energia tra "tradizionali" ed "alternativi". I primi corrispondono ai soggetti verticalmente integrati con la distribuzione locale e svolgono direttamente il servizio di vendita al consumatore a tariffa regolamentata. Ai fornitori tradizionali non è consentita la vendita sul mercato libero. I fornitori alternativi invece operano solo sul mercato libero (con l'eccezione del principale operatore di mercato, EDF, che è abilitato ad operare su entrambi i mercati), sono circa 30 e servono i propri clienti su base nazionale.

Stando ai dati forniti da CEER, la situazione è molto diversa da Paese a Paese anche per quanto riguarda il numero di fornitori a livello nazionale. Per l'Italia, il numero di fornitori sono attivi su tutto il territorio nazionale supera di poco la cinquantina, dello stesso ordine di grandezza di quelli operativi in Germania. Nel Regno Unito invece tutti i fornitori sono attivi su tutto il territorio nazionale.

Si segnala una rilevante discrepanza tra i dati CEER e quelli forniti a livello nazionale per il caso spagnolo, in quanto CEER sostiene che il 100% degli operatori spagnoli sia attivo su tutto il territorio, mentre dai dati del regolatore spagnolo emerge una situazione diversa, in cui meno della metà dei venditori presenti risulta operare in tutta la Spagna.

ALLEGATO 3

BONUS SOCIALE

1. Inquadramento normativo - regolatorio

Il bonus sociale, cioè la compensazione della spesa per la fornitura di energia elettrica per le famiglie economicamente disagiate è stata prevista dalla legge 23 dicembre 2005, n. 2665, che ha trovato attuazione nel decreto interministeriale 28 dicembre 2007 integrato poi con il DM 29 dicembre 2016, mentre il decreto legge 185/08 ha esteso la previsione di una compensazione della spesa alla fornitura di gas naturale e ha introdotto un trattamento differenziato per le famiglie numerose.

Una disciplina specifica è prevista per i cittadini in gravi condizioni di salute che necessitano per il loro mantenimento in vita dell'utilizzo di apparecchiature elettromedicali alimentate ad energia elettrica. Tale disciplina, inizialmente attuata in via transitoria, è stata completata in seguito all'emanazione del decreto del Ministro della Salute 13 gennaio 2011, che ha individuato puntualmente le apparecchiature medico – terapeutiche il cui utilizzo consente l'accesso al bonus.

I decreti 28 dicembre 2007, 185/08 e 29 dicembre 2016 hanno demandato all'Autorità di stabilire alcuni aspetti di carattere tecnico-applicativo, in particolare, oltre alla individuazione della spesa media dell'utente tipo l'Autorità deve individuare il soggetto della filiera elettrica e gas deputato a gestire ed erogare la compensazione e le modalità con cui la compensazione è trasferita al cliente finale. L'Autorità a valle dei processi di consultazione, con le deliberazioni ARG/elt 117/08 e ARG/gas 88/09 e da ultimo con il "Testo integrato delle modalità applicative dei regimi di compensazione della spesa sostenuta dai clienti domestici disagiati per la fornitura di energia elettrica e gas naturale" – TIBEG - ha definito le modalità operative per l'erogazione del bonus.

2. Chi ha diritto al bonus

Hanno diritto al bonus sia elettrico sia gas tutti i clienti domestici intestatari di un contratto di fornitura appartenenti:

- ad un nucleo familiare con indicatore ISEE non superiore a 8.107,5 euro;
- ad un nucleo familiare con più di 3 figli a carico e indicatore ISEE non superiore a 20.000 euro;
- soltanto per il gas, i clienti con misuratore gas di classe non superiore a G66.

Se in casa vive un soggetto in gravi condizioni di salute che possiede i requisiti per il bonus per disagio fisico, la famiglia può richiedere anche questa agevolazione.

Il bonus per disagio fisico non è associato all'ISEE ed è calcolato in modo diverso da quello per disagio economico. Il valore del bonus è infatti fissato sulla base della stima dei costi ulteriori indotti dall'utilizzo di apparecchiature elettromedicali rispetto ai normali consumi di energia elettrica.

⁵ All'articolo 1 comma 375 recita "Ai fini di completare il processo di revisione delle tariffe elettriche (omissis)... sono definiti i criteri per l'applicazione delle tariffe agevolate ai soli clienti economicamente svantaggiati, prevedendo in particolare una revisione della fascia di protezione sociale tale da ricomprendere le famiglie economicamente disagiate"

⁶ La classe del misuratore è collegata alla quantità di gas che può essere trasportata in un punto di fornitura e distingue le utenze domestiche da quelle di tipo industriale o commerciale. Questo parametro viene verificato dal distributore

3. Ordini di grandezza

Il valore del bonus riconosciuto ai cittadini in condizione di disagio economico è costituito da uno sconto pari al 30% della spesa lorda di energia elettrica e gas, applicabile sia ad un contratto di mercato libero che di regime tutelato. Lo sconto non è parametrato alla spesa effettiva, ma alla spesa media di un utente tipo al lordo (elettrico) o al netto (gas) delle imposte. La spesa media è a sua volta commisurata alla numerosità familiare e nel caso del gas alla zona climatica di riferimento.

Il gettito necessario per coprire il bonus elettrico è alimentato dalla componente tariffaria AS7 raccolta attraverso la bolletta elettrica e a carico di tutti i clienti elettrici con l'unica esclusione di quelli agevolati. Il gettito per il bonus gas trova soluzione nelle componenti tariffarie GS e GST rispettivamente a carico dei clienti non domestici e degli utenti del trasporto. Sono inoltre utilizzate risorse economiche poste a carico del bilancio dello Stato e rese disponibili dalle leggi di Stabilità sulla base di quanto previsto all'articolo 3, comma 9 del decreto legge 185/08.

Complessivamente nel 2017 la sola erogazione del bonus elettrico per disagio economico e fisico ha comportato una spesa di 94.685.792 milioni di euro; l'ordine di grandezza del bonus elettrico per disagio fisico andava dai 112€ annui per un nucleo familiare di 1-2 componenti a 165€ anno per un nucleo familiare di oltre 4 componenti.

Per il 2017 la spesa per l'erogazione del bonus gas ai clienti diretti ed indiretti è risultata pari a 56.539.369 euro; nel 2017 per le famiglie con meno di 4 componenti il bonus gas valeva 31 € per la sola acqua calda e dai 72 ai 184 € a seconda della zona climatica, includendo anche il riscaldamento, mentre per le famiglie con più di 4 componenti il bonus gas valeva 48 € per la sola acqua calda e dai 100 ai 266 € a seconda della zona climatica, includendo anche il riscaldamento

4. Come funziona l'erogazione: beneficiari e criticità

Per usufruire dell'agevolazione il cliente deve rivolgersi al comune producendo un elevato numero di documenti previamente richiesti agli uffici competenti (e.g. INPS, CAF, ASL).

Il comune tramite un apposito portale (sGATE) informa il distributore locale attivo nella zona del cliente, che eroga il bonus notificandolo all'impresa di vendita, che a sua volta traferisce integralmente la compensazione al cliente applicando una detrazione in bolletta sui corrispettivi fissi per l'uso della rete.

Il numero di famiglie a cui è stata riconosciuta almeno una agevolazione nel corso degli anni, cioè che ha ottenuto per almeno una volta il bonus, dall'avvio del meccanismo nel 2008 al 31 dicembre 2017 è di 2.737.764 per l'elettrico e di 1.650.894 per il gas.

Il rapporto fra cittadini potenzialmente destinatari del bonus elettrico e gas così come individuati sulla base dell'indicatore ISEE e cittadini effettivamente agevolati si è costantemente attestato, fra il 30% e il 32% dei potenziali destinatari, nonostante le misure poste in campo per diffondere l'informazione, tra i potenziali destinatari, con campagne informative e progetti volti a coinvolgere anche altri soggetti che operano con i cittadini vulnerabili. Le famiglie con un bonus attivo al 31 dicembre 2017 risultano nel complesso in aumento rispetto all'anno precedente, sia in relazione al disagio economico elettrico sia a quello gas, con una ripresa positiva dopo la flessione verificatasi a

⁷ Confluita dal 1 gennaio 2018 nella componente ARIM, che racchiude tutti gli oneri di sistema diversi da quelli a supporto delle energie da fonti rinnovabili

partire dal 2015 come effetto della riforma del calcolo dell'indicatore ISEE. Costantemente in crescita risultano invece i bonus per disagio fisico, non legati all'indicatore ISEE.

Perché l'adesione è così bassa per i bonus legati al disagio economico? La spiegazione è da ricercarsi nel tortuoso percorso che l'erogazione della compensazione segue fin dalla richiesta.

Gli aventi diritto lamentano, infatti, un'eccessiva produzione di documenti non facilmente reperibili, poiché non sono emessi tutti dal medesimo ente. Molto spesso il cliente non ritiene l'importo erogato meritevole di tanta fatica. Certo è che l'iter burocratico costituisce una forte barriera alla volontà e necessità del cliente di proseguire nella richiesta.

L'ingranaggio risulta complesso anche a valle della richiesta, infatti, esistono troppi flussi di comunicazione (comune – distributore locale - venditore) che, seppur in casi remoti, potrebbero rallentare l'attribuzione dell'agevolazione richiesta.

5. Conclusioni e proposte

Si può dire che la complessità burocratica di ottenimento del bonus sia il principale ostacolo all'effettiva diffusione di tale beneficio.

Sarebbe, pertanto, di sicuro giovamento modificare le modalità di riconoscimento della compensazione rendendone, ad esempio, automatica sia l'attribuzione sia l'erogazione. In questo modo sarebbe sicuramente più facile raggiungere l'intera platea avente realmente diritto all'aiuto economico.

In questa direzione va la Legge 4 agosto 2017 n.124 (Legge Concorrenza 2017) che, tra le altre cose, prevede il superamento delle tutele di prezzo nei mercati al dettaglio di energia elettrica e gas naturale (attualmente a decorrere dal 1° luglio 2020) e il completamento del quadro normativo e regolatorio nella fase attuativa della riforma.

In tale contesto, in particolare, la tutela delle famiglie in condizioni di disagio risulta un fattore prioritario del quadro previsto dalla Legge Concorrenza.

Infatti, con riferimento agli articoli 75 -77 della stessa, si prevede che il Ministro dello Sviluppo Economico, sentita l'ARERA, con proprio decreto (entro 180 gg) disciplini le modalità di erogazione dei benefici economici legati allo strumento del bonus sociale al fine del migliore coordinamento delle politiche di sostegno. In particolare, viene specificato che tali modalità possono essere anche alternative rispetto alla compensazione della spesa in bolletta, eventualmente anche in forma congiunta tra le misure di sostegno alla spesa per le forniture di energia elettrica e di gas naturale. Inoltre, viene dato mandato al MISE di rimodulare l'entità degli stessi tenendo conto dell'ISEE.

Nel definire il nuovo meccanismo potrebbe essere opportuno ed efficiente avvalersi di strumenti già presenti, che potrebbero essere utilizzati per agevolare l'emissione della compensazione, quali il Sistema Informativo Integrato (SII) che già oggi rappresenta un efficace portale di scambio di informazioni tra i distributori e i venditori.

A nostro avviso, si potrebbero altresì prendere in considerazione alternative che prevedano una diretta corresponsione dell'agevolazione tramite assegni o voucher recapitati ai clienti senza passare necessariamente dalla bolletta. In questi casi gli assegni o i voucher potrebbero essere utilizzati, a scelta del cliente, per pagare la bolletta o per effettuare lavori di ammodernamento degli impianti casalinghi o, nel caso del gas, di ristrutturazione degli infissi per ridurre le dispersioni di calore.

Seppur sarebbe auspicabile un aumento dell'importo destinabile agli aventi diritto, si ritiene essenziale che le misure vengano accompagnate da un'attenta analisi dell'impatto sul sistema e sulla sostenibilità economica del contributo che pagano gli utenti in bolletta. A tale proposito si suggerisce di tenere in considerazione anche la possibile raccolta del gettito necessario, non attraverso una componente in bolletta, ma tramite la fiscalità generale, in questo modo, infatti, si graverebbe meno sugli utenti finali di energia elettrica e gas.

Ovviamente fino alla data di entrata in vigore del nuovo decreto si continua ad applicare la disciplina vigente, questo rende quanto mai necessario e urgente arrivare ad una composizione del tema che individui una soluzione efficace e soddisfacente per i clienti che avrebbero diritto ad una effettiva tutela economica.

ALLEGATO 4

LIVELLI DI MOROSITA'

Il fenomeno della morosità costituisce un problema particolarmente sentito dalle società di vendita che operano nel settore energetico.

Nonostante gli interventi legislativi e regolatori, il fenomeno continua ad essere presente e a pesare in modo importante sui bilanci delle società di vendita.

Di seguito riportiamo in sintesi l'incidenza del fenomeno negli ultimi 5 anni dal 2012 al 2016 compresi, per il mercato elettrico e il mercato gas.

Per quanto riguarda gli oneri relativi alla morosità **elettrica**, i valori di *unpaid ratio* riferiti al fatturato del periodo luglio 2013-giugno 2014 e ai relativi importi incassati trascorsi 24 mesi (luglio 2015-giugno 2016) mostrano un livello complessivo di *unpaid ratio* dichiarato per il mercato libero pari a 4,5775%, con livelli simili tra clienti domestici e non domestici ma con un trend, rispetto all'anno precedente, in leggera riduzione per i primi ed in leggero aumento per i secondi.

I dati rilevati confermano inoltre, come già in passato, una differenziazione territoriale tra le regioni del Centro Nord e del Centro Sud, con le prime che si attestano su livelli mediamente inferiori rispetto alle seconde.

Per quanto riguarda i clienti domestici e i condomini con uso domestico **gas** i dati relativi al fatturato del periodo luglio 2013 – giugno 2014 e al relativo incasso a 24 mesi (luglio 2015 – giugno 2016) mostrano un livello complessivo di *unpaid ratio* dichiarato pari a 2,52%, relativo a quanto fatturato sia ai clienti serviti in regime di mercato libero che in tutela.

Si riscontra un andamento in leggera crescita rispetto alla precedente rilevazione, determinato di fatto dai clienti serviti a condizioni di tutela, mentre l'*unpaid ratio* dei clienti serviti nel mercato libero, sebbene ancora maggiore rispetto a quello dei clienti serviti in tutela, risulta in leggera diminuzione rispetto all'anno precedente.

Si riscontrano livelli di *unpaid ratio* più elevati nelle regioni del sud e una maggiore incidenza del fenomeno della morosità nelle aree urbane rispetto a quelle non urbane.

Concentrandosi sul 2016, ultimo anno disponibile nel monitoraggio retail pubblicato dall'ARERA⁸:

- nel **settore elettrico** si registra:
 - un lieve peggioramento del peso del credito di breve periodo verso i clienti domestici sia in Maggior Tutela sia nel Mercato Libero,
 - un lieve miglioramento del credito verso le altre tipologie,
 - il livello di maggiore insolvenza è riscontrato nelle regioni del Centro-sud;
- nel **settore gas** si rileva:
 - un alleggerimento del credito verso tutte le tipologie di clientela;
 - un aumento del ritardo di pagamento per i clienti con maggiori consumi appartenenti alle tipologie altri usi e attività di servizio pubblico;

⁸ Rapporto 801/2017/I/com

- per i clienti domestici e condomini uso domestico una diminuzione costante del tasso di mancato rispetto dei termini di pagamento. Per i primi la diminuzione è costante dal 2012 al 2016, mentre per i secondi ha cominciato a diminuire solo a partire dal 2015.