

## **X COMMISSIONE CAMERA DEI DEPUTATI**

### **Audizione sulle risoluzioni 7-00381 Squeri e 7-00554 Davide Crippa in materia di liberalizzazione del settore del gas naturale e dell'energia elettrica**

#### **Contributo del Movimento Consumatori**

Si invia il presente contributo che, partendo da un approfondimento del mercato e della prevista apertura per gli utenti domestici e micro imprese, espone alcuni interventi specifici, sulla difficile armonizzazione tra norma primaria e regolazione Arera a tutela del consumatore e il mercato del futuro sui prosumer.

.....

#### **Sul consumatore consapevole ed il ruolo delle AACC:**

- a. si ritiene apprezzabile l'azione di dialogo dell'Arera con le AACC quanto agli incontri ed alla documentazione esplicativa dei provvedimenti regolatori di maggior impatto che consente una preventiva condivisione delle posizioni e delle indicazioni emerse;
- b. in merito a reclami e possibile successiva fase della risoluzione stragiudiziale, senza ripetere critiche già espresse in precedenti occasioni, sia rispetto alla sperequazione evidente tra le due principali forme di ADR a partire dalla presenza tecnica del distributore nell'una e non nell'altra e nella evidente predominanza di accesso ai dati a vantaggio di quella dell'AU rispetto alla paritetica, mi soffermerò su di una questione che non è particolarmente focalizzata e che invece rappresenta un vulnus evidente dell'intera costruzione Adr e cioè la mancata previsione dell'obbligatorietà della procedura conciliativa nel settore idrico quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale;
- c. sul rafforzamento dei sistemi di indennizzi automatici a fronte di mancate prestazioni da parte di distributori, venditori e gestori per la tutela del consumatore nel caso di violazione dei suoi diritti, resta evidente, a maggior ragione nel confronto con la previsione del comma 292 della legge di bilancio 2020 e che sarà oggetto dell'ultima parte del mio intervento, la differenza abissale tra indennizzi regolatori di poche decine di euro rispetto alla possibile applicazione di penale per ogni azione illegittima commessa prevista nella legge.

Trasparenza del mercato per una migliore valutazione del servizio:

- a. importante lo sviluppo del Portale Consumi energetici per mettere a disposizione di ciascun consumatore, nel rispetto della normativa della privacy, i propri dati storici di consumo mediante il Sistema informativo integrato. Su tali dati si insiste sulla possibilità di abilitare le AACC quali intermediari delegati del consumatore finale alla ricezione e alla valutazione dei consumi per rendere più efficace l'assistenza fornita. Si suggerisce un possibile allargamento anche al settore idrico;
- b. si auspica un miglioramento degli strumenti di confrontabilità tra l'offerta attivata dal cliente e le offerte disponibili sul mercato, anche ampliando le funzionalità di Portale Offerte del settore energia;



- c. si rende necessario un maggiore e più incisivo controllo delle attività di marketing e delle attività pre-contrattuali così come previsto dalla normativa vigente
- d. obbligo di trasparenza anche nel porre sul sito delle società venditrici le offerte e le condizioni generali di contratto ove esistono opacità fortissime (intervento agcm)  
I contratti presentati ai consumatori devono essere presenti sui siti dei venditori in uno alle condizioni generali di contratto che non è regolato in nessun modo dall'Arera ed è alla base di tante segnalazione e ai tanti provvedimenti dell'AGCM;
- e. al fine di migliorare la conoscenza e la consapevolezza del consumatore/utente rispetto ai settori di competenza ARERA e rendere più efficace una comunicazione mirata al consumatore finale, si propone la realizzazione di campagne di informazione e sensibilizzazione con l'ausilio delle AACC.

## TRASPARENZA DEL MERCATO

### ***Struttura offerta mercato vendita energia elettrica e gas***

A partire dalla liberalizzazione del mercato elettrico del 2007 il numero degli operatori è cresciuto sostanzialmente. Sulla base dei dati forniti dal Monitoraggio retail dell'ARERA, le società esercenti la vendita attive in entrambi i settori del mercato libero e del mercato tutelato sono state complessivamente 700, di cui 316 dual fuel, 238 solo elettrico e 141 solo gas.

A livello di gruppi societari di riferimento si è registrato un aumento del 24% negli ultimi 5 anni.

In particolare, per quanto riguarda le **società di vendita di energia elettrica**, il numero delle società (compreso il dual fuel) ha raggiunto le **554** unità.

La struttura dell'offerta in Italia, quindi, presenta la duplice caratteristica di una forte concentrazione per quanto riguarda il primo operatore (che detiene il 68% della quota di mercato) e al contempo di una estesa frammentazione a causa dell'elevato numero dei venditori di piccole dimensioni che operano sul mercato (circa 450 gruppi societari) e che detengono una quota complessiva del 4,6% del mercato.

Da questo assetto di mercato derivano le seguenti considerazioni:

- a) Le dimensioni così ridotte sfuggono ai **controlli**, considerando che solo gli operatori con più di 50.000 punti rientrano tra i soggetti tenuti ad inviare periodicamente ad ARERA i dati per il monitoraggio e per la predisposizione dei report tematici sulla



qualità del servizio (ad esempio sui reclami, sulla qualità call center ecc.). Per quanto riguarda la vendita di energia elettrica e gas questi soggetti rappresentano **solo il 10% delle ragioni sociali**, pertanto, risultano limitati i controlli sulla qualità del servizio erogato ai clienti finali.

- b) Un numero così elevato di venditori, teoricamente, aumenta le possibilità di scelta per il consumatore, ma nella realtà rappresenta un elemento di **confusione e ostacolo ad un mercato realmente efficiente**.

Un esempio è rappresentato dal portale per la confrontabilità strumento che presenta un numero di offerte tanto elevato da inficiarne la stessa utilità, essendo necessario molto tempo per effettuare una analisi delle proposte.

Quindi sarà necessario accedere alle modifiche previsti circa sia la qualità che la quantità delle offerte specie sulla base della confrontabilità delle stesse anche rispetto al contratto dell'utente in essere

- c) L'attuale mancanza di specifici requisiti per operare nel settore, inoltre, può determinare l'emergere di **inadempienze** da parte dei venditori che hanno importanti impatti sul sistema.

Questo ultimo punto ha assunto una rilevanza sempre maggiore negli ultimi anni, essendo purtroppo ormai numerosi i casi di fallimento da parte dei venditori, che hanno causato gravi danni al sistema.

In prospettiva, le criticità riguardano tutti i consumatori per il relativo impatto negativo sulla **fiducia del cliente nei confronti del mercato** e, in tale ottica, questi fenomeni compromettono lo sviluppo di una sana concorrenza del mercato.

### ***Prospettive normative***

**La legge per il mercato e la concorrenza – L.124/2017, art. 1 comma 80-82 - ha previsto l'istituzione di un Elenco dei venditori di elettricità**, attraverso l'adozione di un DM del Ministero per lo Sviluppo Economico su proposta dell'Autorità di regolazione del settore, che individua i *criteri, le modalità e i requisiti tecnici, finanziari e di onorabilità* per l'iscrizione all'Elenco Venditori.

### ***Osservazioni***

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, **si ritiene indispensabile che l'Albo dei venditori sia urgentemente istituito e che preveda requisiti tecnico-finanziari opportunamente stringenti in termini di affidabilità, solvibilità ed onorabilità dei fornitori**. Ciò, come detto, proprio per preservare la stabilità e la credibilità del sistema oltre che la tutela del cliente finale, soprattutto in vista del prossimo superamento dei regimi di prezzo regolato.



È necessario, quindi, assicurare tempi rapidi per la **piena operatività dell'Elenco venditori (rectius albo dei venditori)**, anche attraverso procedure celeri di verifica per il “primo popolamento” dell'Elenco per la partecipazione da parte delle imprese già operanti.

Si ritiene essenziale, inoltre, prevedere un **monitoraggio efficace** per il controllo del possesso e del mantenimento dei requisiti da parte dei soggetti in fase di richiesta di prima iscrizione e in fase successiva, anche attraverso AU per il tramite del SII.

In caso di perdita dei requisiti è necessario che venga previsto un **periodo di interdizione dall'attività di vendita per gli operatori esclusi dall'Albo Venditori** e che siano definiti le modalità e i requisiti per la successiva iscrizione.

Per quanto riguarda l'individuazione dei **criteri e requisiti per l'ammissione all'Albo Venditori del MISE** rappresenti un utile punto di partenza dal quale non si potrà prescindere.

In aggiunta, per la piena efficacia dello strumento, si ritiene fondamentale che vengano **rafforzati i requisiti** tenendo conto dei seguenti elementi:

- **Solidità economico-finanziaria**
- **Forma societaria**
- **Puntualità dei pagamenti verso i distributori e Terna**

In base allo schema del DM, la **risoluzione per inadempimento dei contratti di trasporto e dispacciamento verso Terna** rappresenta una causa di esclusione dall'Elenco Venditori.

- **Indicatori finanziari**

È necessario rafforzare i requisiti specifici della solidità finanziaria in modo consentire una valutazione ex ante dello stato di “salute” finanziaria dell'impresa e da intercettare preventivamente eventuali situazioni di difficoltà finanziaria delle imprese.

- **Trasparenza**

Ulteriori requisiti sono necessari perché la società possa garantire piena trasparenza ai propri stakeholders:

1. Obbligo della **certificazione dei bilanci societari** dalla data di iscrizione all'Albo Venditori;
2. **Verifica idoneità del soggetto a seguito di operazioni societarie intervenute in seguito alla prima iscrizione** (acquisizioni societarie, nomina amministratori).

- **Requisiti tecnici ed operativi**



- **Organizzativi**

Dovranno essere fornite delle informazioni sull'organizzazione dell'impresa tali da consentire una valutazione dell'adeguatezza dell'organizzazione per la gestione delle attività di gestione dei clienti rispetto all'ambito di mercato in cui opera e ai clienti che l'impresa prospetta di acquisire. Ad esempio, saranno comunicate tra le altre cose, la pubblicazione delle condizioni contrattuali sul sito internet dell'impresa; la presenza della carta servizi, ecc. .

### 1. Unbundling

E' necessario garantire il rispetto degli **obblighi di separazione per le imprese verticalmente integrate**, di cui alla delibera ARERA 296/2015/R, in attuazione del D.lgs. 93/2011 che recepisce le previsioni delle direttive europee.

In particolare, vige l'obbligo di separazione:

- tra l'attività di distribuzione e l'attività di vendita (obblighi di separazione societario e funzionale)
- tra l'attività di vendita in regime di maggior tutela e l'attività di vendita al mercato libero (obbligo solo di separazione funzionale tra le società o ramo d'azienda).

Gli obblighi riguardano: a) la separazione della politica di comunicazione e di marchio; b) la separazione delle attività commerciali, con particolare riferimento alle attività di interfaccia con i clienti finali da svolgere tramite l'utilizzo di canali informativi, di spazi fisici e di personale distinti; c) il divieto di trasferimento delle informazioni commercialmente sensibili.

### 2. Rispetto delle regole di settore

Alcuni esempi sono: la pubblicazione delle offerte sul Portale Offerte dell'ARERA, gli adempimenti al ROC (Registro degli Operatori di Comunicazione) per le attività di servizi del call center,

Infine, dal punto di vista generale, sarebbe opportuno **valutare l'introduzione di criteri differenziati e più stringenti per la vendita ai clienti finali domestici e alle piccole imprese**, quale categoria meritevole di tutele rafforzate.

### Sul consumatore vulnerabile:

a. Occorre intervenire per un allargamento del numero di beneficiari del bonus, sviluppando ulteriori progetti di informazione dei cittadini in condizioni di disagio, anche attraverso l'interazione con le associazioni dei consumatori e le organizzazioni presenti sul territorio con finalità sociali;



b. Importante definire interventi e regolazione che promuovano le finalità sociali delle Comunità energetiche dei cittadini, in modo tale che anche le fasce deboli della popolazione possano beneficiare delle opportunità ad esse associate.

## INTERVENTI SULLA MOROSITA' DEL CONSUMATORE

### POVERTA' ENERGETICA/MOROSITA'

Il tema della morosità è particolarmente rilevante e strettamente connesso al problema della povertà energetica, si rende necessario fissare dei parametri precisi che consentano di distinguere le differenti casistiche collegate al fenomeno morosità. In particolare è necessario differenziare i concetti di **“Morosità incolpevole ed intenzionale”**.

### DEFINIZIONI

**MOROSITA' INCOLPEVOLE:** Quale situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento delle bollette in ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare.

(Possibilità di accedere ad un fondo ad hoc nel caso di morosità incolpevole)

Criteri di valutazione della morosità incolpevole:

- morosità persistente da più di due bollette;
- perdita di lavoro per licenziamento;
- accordi aziendali o sindacali con consistente riduzione dell'orario di lavoro;
- cassa integrazione ordinaria o straordinaria che limiti notevolmente la capacità reddituale;
- mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici;
- cessazioni di attività libero-professionali o di imprese registrate, derivanti da cause di forza maggiore o da perdita di avviamento in misura consistente;
- malattia grave, infortunio o decesso di un componente del nucleo familiare che abbia comportato o la riduzione del reddito complessivo del nucleo medesimo o la necessità dell'impiego di parte notevole del reddito per fronteggiare rilevanti spese mediche e assistenziali.

In particolare, l'accesso alla procedura per evitare il distacco è riconosciuto ai titolari del contratto di fornitura ad uso residenziale, cittadini italiani o europei o soggetti in possesso di regolare permesso di soggiorno, che risiedono in un alloggio oggetto di contratto di fornitura da almeno un anno e rispettano i parametri ISE/ISEE previsti per il bonus ee, gas ed idrico.

**MOROSITA' INTENZIONALE:** inadempimento volontario dell'obbligazione degli importi dovuti dal cliente finale disalimentabile.

Strumenti per arginare i casi di morosità intenzionale

- C Mor e Sistema indennitario (razionalizzazione)



## **DISTINZIONE RITARDO PAGAMENTO – MOROSITA'**

Allargamento del termine a 30 giorni (anzichè 10 sinora previsti in regolazione) dalla scadenza della bolletta e senza applicazioni di interessi moratori

### **Sugli Oneri generali di sistema**

#### **Le proposte di Movimento Consumatori**

**Si premette che entrambe le proposte prevedono la necessità dell'intervento legislativo e non più basato solo sulla regolazione dell'Arera troppo fragile normativamente e facilmente annullabile con ricorsi ai Giudici amministrativi.**

**La prima soluzione** consiste nella proposta di **fiscalizzazione (totale o parziale) degli oneri generali di sistema da riportare nell'alveo di quelli generali dello stato** e non più gravare sulla bolletta del consumatore finale considerato che il maggior carico degli oneri è dato dalle incentivazioni alle rinnovabili e non certo attinente in senso stretto la filiera energetica.

**La seconda soluzione** è basata sulla proposta di un **intervento legislativo di razionalizzazione della materia**, superando quindi lo schema basato unicamente sull'intervento deliberativo dell'ARERA (deliberazioni che, come detto, sono state impugnate e annullate dinnanzi al Giudice Amministrativo), per rendere obbligatorio il sistema di garanzie tra venditore e distributore per manlevare il consumatore domestico (e le micro imprese) da eventuali morosità nella parte in cui vengono stabilite le garanzie tra venditore e distributore a copertura degli oneri generali di sistema (denominata garanzia "complementare" nel regime transitorio stabilito dall'Arera). Tale previsione sarebbe da inserire nell'articolo 3, comma 11, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n.79 così che la norma, nell'elidere l'automatismo del versamento degli oneri da parte del cliente finale, stabilisca che gli oneri generali di sistema sono da includere nel corrispettivo da versarsi da parte degli operatori per l'accesso alla rete (decreto legge 83 art.39 3 comma).

Rispetto alla seconda proposta, è essenziale che collegato alla riforma legislativa si vada ad affrontare la tematica della morosità del cliente finale nella necessaria distinzione tra incolpevole e intenzionale e ciò sia in vista di possibili sviluppi di banche dati pubbliche nel settore energia completamente separate da quelle di altri settori, sia per creare una netta demarcazione tra le due categorie di morosità (anche sotto il profilo degli oneri generali) consentendo di intervenire in maniera efficace su questa patologia del sistema.

#### **Dettaglio testo proposto**

Per la copertura degli oneri generali di sistema elettrico non corrisposti dai clienti finali e non coperti da interventi regolatori dell'Arera, si stabilisce l'obbligo di una integrazione contrattuale che ponga a carico dei venditori gli obblighi di garanzia autonoma da assicurare nel caso di inadempimento dei clienti finali.



Si stabilisce che l'esazione delle somme non versate dal cliente finale sia effettuato dal venditore con il meccanismo previsto dall'art. (legge rai o altri meccanismi) nel caso di accertata morosità **intenzionale**.

Per tutti gli altri casi resta in vigore il regime regolatorio dell'Arera.

## **ARMONIZZAZIONE TRA LA NORMA PRIMARIA E LA REGOLAZIONE**

**La recente sentenza del Tar Lombardia di annullamento della delibera 184/2020 ripropone in maniera chiara la difficile convivenza tra la normativa primaria e la regolazione.**

**Prendiamo ad esempio La legge di bilancio 2020 (L.160/2019 art.1 commi dal 291 al 295)** essa ha in maniera diretta e/o indiretta sovvertito radicalmente gli interventi Arera nei settori regolati (in particolare nel settore idrico), avendo modificato sostanzialmente sia le modalità di tutela che le regole di ingaggio tra gestore ed utenza inserendo tutta una serie di novità modificative o estintive delle regole esistenti. Gli interventi normativi hanno riguardato sia la regolazione esistente (ad esempio sull'integrazione degli indennizzi) che quella entrata in vigore il 1 gennaio 2020 (morosità, prescrizione breve).

Ma prima dell'analisi specifica delle norme è importante sottolineare la decisione del legislatore di intervenire incisivamente su una materia sinora lasciata totalmente al regolatore, figlia di una regolazione tentennante, poco efficiente e poco efficace per il sistema idrico nel suo complesso che ha avuto il suo apice nella regolazione in materia di prescrizione breve.

Un'ultima premessa metodologica anch'essa necessaria, il legislatore utilizza il termine "utente" per indicare la platea dei beneficiari dell'intervento in maniera generica e senza specificare se questa scelta è indicativa di un superamento delle diverse tutele tra "consumatore" e "professionista" fissata dal codice del consumo. Sarà compito in prima battuta del legislatore dare, in tempi brevi, un'interpretazione autentica delle norme coadiuvato in ciò dall'Arera, dagli operatori del servizio idrico e da tutti gli stakeholder del contesto, al fine di un'armonizzazione delle regole e degli interessi in campo.

Comunque, *prima facie*, il legislatore sembra aver scelto volontariamente l'allargamento della platea dei beneficiari superando (come nella legge 205/2017) i limiti previsti dal codice del consumo consolidando un orientamento che sembra essere sempre più prevalente.

Muovendo da tal premesse possiamo ad analizzare i singoli commi che impattano direttamente su tutta la materia di tutela dell'utenza nei settori dei servizi di pubblica utilità partendo dal comma 291 che recita:

**"I gestori di servizi di pubblica utilità e gli operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche hanno l'obbligo di trasmettere agli utenti le comunicazioni con cui si contestano, in modo chiaro e dettagliato, gli eventuali mancati pagamenti di fatture e si comunica la sospensione delle forniture in caso di mancata regolarizzazione, con**





**adeguato preavviso, non inferiore a quaranta giorni, tramite raccomandata con avviso di ricevimento.**

Rappresenta il primo forte impatto sulla regolazione Arera vigente con particolare riferimento al tema morosità (re-) introducendo l'obbligo dell'avviso con raccomandata con ricevuta di ritorno nei confronti degli utenti. Di fatto ne risultano interessati tutti i settori regolati dall'Arera, nel gas ed energia elettrica dovranno essere modificate profondamente tutte le regole previste sia **nel sistema indennitario che nel coefficiente di morosità**, finora basate entrambe sulla raccomandata senza ricevuta di ritorno e su di un sistema di indennizzi automatici in caso di mancato invio o del mancato rispetto dei termini di invio, in ottemperanza a quanto previsto dal comma 291e segg. mentre nella Servizio Idrico Integrato impatta sulla nuova disciplina prevista dalla delibera 331/19 all. A agli art.3, 4 e 10 sulla morosità idrica (REMSI).

Dalla lettura della regolazione Arera inerenti il sollecito bonario e la procedura di messa in mora emerge una diversa impostazione di tutela dell'utente tra regolatore e legislatore, infatti per il primo la raccomandata **e la relativa dimostrazione dell'arrivo dell'avviso è un passaggio** (non fondamentale) dell'intero procedimento rispetto alla considerazione del secondo della necessità **esclusiva** dell'avviso con ricevuta di ritorno come elemento dirimente in relazione anche a tutta la fase di declaratoria della morosità.

Tale interpretazione è confermata anche dalla procedure previste dall'Arera dove all'utente è riconosciuto solo un indennizzo automatico (di euro 30) per il comportamento non conforme del fornitore nella procedura di messa in mora e nell'avviso, aspetto che sottolinea la differenza sostanziale della scelta del legislatore che nel comma 291 dichiara la **nullità** del procedimento in caso di violazione della obbligatorietà della raccomandata con ricevuta di ritorno.

L'evidenza di tale differenza prospettica è completata dalla lettura del comma 292 e 293 i quali recitano:

**“A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, nei contratti di fornitura di energia elettrica, gas e servizio idrico nonché di fornitura nei servizi di comunicazione elettronica disciplinati dal codice di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, in caso di emissione di fatture a debito in relazione alle quali sia accertata dall'autorità competente **ovvero debitamente documentata mediante apposita dichiarazione, presentata autonomamente anche con modalità telematiche, l'illegittimità della condotta del gestore e dell'operatore interessato, per violazioni relative alle modalità di rilevazione dei consumi, di esecuzione dei conguagli o di fatturazione nonché per addebiti di spese non giustificate e di costi per consumi, servizi o beni non dovuti, l'utente ha diritto ad ottenere, oltre al rimborso delle somme eventualmente versate, anche il pagamento di una penale pari al 10 per cento dell'ammontare contestato e non dovuto e, comunque, per un importo non inferiore a 100 euro.**”**



**(293)**“Il gestore ovvero l’operatore interessato provvede al rimborso delle somme indebitamente percepite o comunque ingiustificatamente addebitate e al pagamento della penale ai sensi del comma 292 attraverso, a scelta dell’utente, lo storno nelle fatturazioni successive o un apposito versamento, entro un termine in ogni caso non superiore a quindici giorni dall’accertamento ovvero dal riscontro positivo alla dichiarazione autonomamente trasmessa dall’utente.”

Dalla lettura del testo del comma 292 risulta molto ampio l’ambito di applicazione dell’illegittimità delle condotte del fornitore legate prioritariamente a due fattispecie di riconoscimento delle violazioni contemplate, una specifica accertata dall’autorità competente e l’altra molto ampia debitamente documentata (dall’utente ndr) mediante apposita dichiarazione.

La complessità dell’interpretazione nasce dalla complessiva imprecisa stesura del testo normativo che porta come diretta conseguenza una difficoltà nell’individuazione di quali sono le modalità di accertamento delle illegittimità da parte dell’autorità di settore (indagine e successivo procedimento sanzionatorio o semplici segnalazioni di violazioni?) e dall’individuazione di quale forma specifica possa avere “l’apposita dichiarazione dell’utente” (**reclamo, ricorso all’autorità di settore o domanda giudiziale**) per giustificare il diretto rimborso e la penale forfettaria del 10% o dei 100 euro.

Proseguendo l’analisi emergono due ulteriori considerazioni (che non esauriscono certo le ulteriori e necessarie riflessioni):

- 1) il legislatore nel suo intervento ha totalmente ignorato la presenza dei sistemi stragiudiziali di risoluzione della controversia tra utente e gestore;
- 2) la penale del 10% o di 100 euro è aggiuntivo o meno dei sistemi di indennizzo previsti dall’Arera nel caso di violazione della regolazione.

Sul primo punto appare evidente che il legislatore ha “dimenticato” il richiamo alle Adr (Alternative Dispute Resolution) come mezzi di risoluzione delle controversie e che quindi necessario un coordinamento con la normativa di riferimento (D.Lgs.130/2015), mentre per il secondo punto sembra altrettanto chiaro che l’indennizzo automatico previsto nella regolazione Arera potrà essere aggiuntivo al rimborso dell’importo versato (totale o parziale) e alla penale all’utente nel caso di riconosciuta illegittimità del comportamento del gestore avendo tali rimborsi due diverse motivazioni.

Anche l’ulteriore tutela riconosciuta all’utente in merito alla scelta sull’alternatività tra il rimborso e la penale pagati direttamente o attraverso una compensazione sulla fattura successiva (comma 293) potrebbe risultare di scarsa efficacia laddove il fornitore dovesse nei termini contestare l’accertamento dell’autorità o non accogliere l’apposita dichiarazione dell’utente (*debitamente documentata*) rendendo il credito vantato in uno alla penale, non più certo ed interferendo con la scelta di celerità effettuata dal legislatore (15 giorni).



L'esame dell'ultimo comma (295) dell'art.1 della Legge di Bilancio 2020 interessa fortemente il settore idrico (e più in generale i settori regolati dall'Arera) e, considerate le peculiarità tecniche di tali ambiti, risulta dirompente su tutta la fase di applicazione della prescrizione biennale prevista dall'art.1 della legge 27 dicembre 2017 n.205 (legge di bilancio 2018) abrogandone il comma 5 nel quale era prevista la possibilità di eccepire da parte del fornitore l'**accertata responsabilità** dell'utente nel caso di mancata lettura del misuratore posto in posizione non accessibile. Questa eccezione è stata sino ad oggi la preponderante motivazione da parte dell'operatore per rendere inefficace l'applicazione della prescrizione nelle bollette di conguaglio ed è chiaro che il legislatore volontariamente ha eliminato uno dei pochi strumenti per il fornitore di opporsi in maniera efficace all'applicazione, ormai automatica, della prescrizione biennale nel caso di conguagli pluriennali.

L'abrogazione del comma 5 ha anche come conseguenza che il fornitore, nel momento in cui comunica all'utente la presenza di possibili crediti prescritti, dovrà scegliere se rinunciare al credito volontariamente o attendere la possibile eccezione dell'utenza sulla parte del credito prescrivibile; anche tale aspetto di fronte ad una stesura scarna del testo normativo rimane molto complesso nella fase di applicazione.

Un'ultima particolarità che si segnala è che la normativa sulla prescrizione cd brevissima nei settori regolati è entrata in vigore il 1° gennaio del 2020 (comma 10 art.1 legge 205/2017) in contemporanea con la legge di bilancio 2020 con l'effetto, a dir poco paradossale, di un'abrogazione prima della sua applicazione limitatamente al comma 5.

Come risulta evidente da un primo sommario esame del nuovo quadro normativo si aprono interessanti spazi di approfondimento e di confronto sia di natura dottrinale che regolatoria e soprattutto si evidenziano molte perplessità applicative da superare per arrivare a quella armonizzazione auspicata per un settore fondamentale come quello idrico ove la tutela dei diritti dell'utenza garantita dalla legislazione primaria sembra scontrarsi in maniera forte con l'attività regolatoria dell'autorità di settore.

### **Sulla transizione energetica**

**La transizione energetica, intesa come costruzione di un nuovo modello di organizzazione sociale basato su produzione e consumo di energia proveniente da fonti rinnovabili, sul risparmio energetico e sull'efficienza dei consumi, ha bisogno dell'attivazione di nuove forme di azione collettiva e di economie collaborative (in cui produzione e consumo danno vita a nuovi sistemi di scambio), unite alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie digitali.**

Se la transizione energetica è necessaria in termini di sostenibilità ambientale, essa non potrà pienamente **realizzarsi senza una gestione congiunta di problemi ambientali, sociali ed economici che utilizzi un approccio co-evolutivo e interattivo, data l'inseparabilità e l'influenza reciproca del cambiamento sociale e tecnologico.**



## **Capacitazione del consumatore e centralità del suo ruolo attivo**

L'evoluzione delle politiche di efficienza energetica dimostra come l'incremento dell'efficienza negli usi finali di energia sia il risultato di innovazioni e cambiamenti tecnologici, economici ma anche in gran parte comportamentali e culturali.

Non è un caso che il tema della informazione e **della formazione** rappresenti uno dei nuclei intorno a cui ruotano importanti misure.

**Asimmetrie informative e carenza di una corretta informazione** rappresentano in primo luogo barriere economiche che ostacolano il raggiungimento di una gestione efficiente delle politiche di efficienza attraverso la strategia delle 3 D:

- **Digitalizzazione**
- **Decarbonizzazione**
- **Dynamic Regulation** (Regolazione Dinamica)

**l'obiettivo della nuova strategia che quindi è una promozione della transizione energetica per contribuire alla costruzione di una società e di un'economia a emissioni zero attraverso un rafforzamento del ruolo dei consumatori.**

A questo scopo si possono prevedere tre direttrici:

- **Integrare il sistema energetico favorendo lo sviluppo delle rinnovabili e l'innovazione tecnologica e digitale;**
- **Attuare quella regolazione dinamica nell'ambito di una normativa primaria che ne indirizzi lo sviluppo e che ponga i consumatori al centro dei mercati energetici permettendo loro di contribuire attivamente e beneficiare di un sistema energetico flessibile e costruibile anche dal basso;**
- **garantire mercati aperti, con nuovi modelli di business.**

Elettrificare l'economia rappresenta un'enorme opportunità per i consumatori e creare la figura di un **"Active consumer"**, ovvero un attore del **processo "consapevole delle proprie necessità energetiche e delle opportunità per soddisfarle;**

**Elettrificazione che è partita dalla dolorosa cancellazione della tariffa progressiva degli anni '70 del secolo scorso (che spingeva a tener valido il principio "pagar meno consumando meno") e che hanno tenuto conto della razionalizzazione dei consumi provenienti da fonti rinnovabili e a fronte di un consumatore più capacitato.**

**Il nuovo approccio regolatorio dell'Arera tende e dovrà sempre più tendere a spostare il baricentro dal lato dell'offerta a quello della domanda in quanto riconosce una necessaria valorizzazione del consumatore finale.**

A questo, infatti, va riconosciuto un ruolo centrale anche grazie alla introduzione e alla installazione degli smart metering di seconda generazione (2G) che consentono non solo fatturazione su misure reali e informazione giornaliera sui consumi ma anche un miglioramento delle performance relative alle attività commerciali e alle offerte dei venditori.



Inoltre introducono una nuova funzionalità (dal contatore direttamente al cliente) utilizzabile per informazione e per servizi di efficienza energetica.

### **In particolare: La figura del *prosumer* energetico.**

Una transizione energetica richiede cambiamenti culturali, materiali ed immateriali, basati sul risparmio energetico e l'efficienza dei consumi che passano necessariamente attraverso nuove figure attive nell'ambito sociale sia individuali che collettive.

Partiamo dalla figura individuale per eccellenza nel settore energetico e cioè il prosumer. Mutuato dall'inglese, il termine è utilizzato per riferirsi all'utente che non si limita al ruolo passivo di consumatore (consumer), ma partecipa attivamente alle diverse fasi del processo produttivo (producer). In pratica, il prosumer è colui che possiede un proprio impianto di produzione di energia, della quale ne consuma una parte. La rimanente quota di energia può essere immessa in rete, scambiata con i consumatori fisicamente prossimi al prosumer o anche accumulata in un apposito sistema e dunque restituita alle unità di consumo nel momento più opportuno. Pertanto, il prosumer è un protagonista attivo nella gestione dei flussi energetici e può godere non solo di una relativa autonomia ma anche di benefici economici. Questa definizione seppur basica porta al nostro ragionamento un primo punto di partenza importante: il ruolo attivo individuale può essere una parte necessaria ma non sufficiente a realizzare l'obiettivo della socializzazione degli strumenti digitali e del ruolo attivo dei corpi rappresentativi del sociale rispetto alle scelte ed agli indirizzi che lo stato e il regolatore orienta in un momento tanto importante come quello della transizione energetica nell'ambito della emergenza pandemica.

**Tra le forme collettive innovative sono in particolare le comunità energetiche (CE), ossia una coalizione di utenti che, tramite la volontaria adesione ad un contratto, collaborano con l'obiettivo di produrre, consumare e gestire l'energia attraverso uno o più impianti energetici locali, rappresentano una nuova modalità di produzione energetica.**

La comunità energetica un concetto ampio che identifica una varietà di esperienze comprendenti comunità di interessi e comunità di luogo che condividono lo sviluppo di un progetto per la produzione di energia rinnovabile e i benefici economici e sociali che ne derivano. **Con le dovute distinzioni e differenze tra loro, le comunità energetiche sono tutte accomunate da uno stesso obiettivo: fornire energia rinnovabile a prezzi accessibili ai propri membri, piuttosto che dare la priorità al profitto economico come una società energetica tradizionale.** Decentramento e localizzazione della produzione energetica sono i principi su cui si fonda una comunità energetica che, attraverso il coinvolgimento di pubblica amministrazione, cittadini, attività commerciali e imprese del territorio, risulta in grado di produrre, consumare e scambiare energia in un'ottica di autoconsumo e collaborazione. **Il concetto di autoconsumo si riferisce alla possibilità di consumare in loco l'energia elettrica prodotta da un impianto di generazione locale per far fronte ai propri fabbisogni energetici. Produrre, immagazzinare e consumare energia**



elettrica nello stesso sito prodotta da un impianto di generazione locale permette al prosumer di contribuire attivamente alla transizione energetica e allo sviluppo sostenibile del Paese, favorendo l'efficienza energetica e promuovendo lo sviluppo delle fonti rinnovabili. Oggi l'autoconsumo può essere attuato non solo in forma individuale ma anche in forma collettiva all'interno di condomini o comunità energetiche locali. L'aumento della generazione distribuita, soprattutto tramite la diffusione di sistemi fotovoltaici, rende rilevante l'integrazione della produzione e il consumo di energia all'interno di quartieri e distretti, all'interno di reti di media e bassa tensione. **Per consentire al sistema elettrico nazionale di funzionare in maniera ottimale, è necessario abbinare l'offerta di energia alla domanda di consumo. Una delle soluzioni per giungere tale obiettivo è sovrapporre la dimensione spaziale individuale a quella collettiva, ad esempio, facendo coincidere la produzione locale di energia con la domanda del circuito costituito da: edifici di proprietà pubblica, casa, il condominio e vicinato azienda-edificio/centro commerciale.** Vista le grandi prospettive che si aprono su questa nuova definizione e attuazione del concetto di produzione energetica sociale devono essere dati dei validi sistemi giuridici e sociali di controllo e orientamento della comunità energetica e senza **approfondire troppo questa parte si evidenziano la necessità di:**

- 1) dare indicazioni giuridiche di cornice in grado di non fare "deragliare" il sistema complessivamente, lasciando la libertà di scelta delle forme aggregative;
- 2) dare priorità alle Comunità energetiche "miste" nelle quali cioè il ruolo della PA resta preminente almeno sotto il profilo degli obiettivi sociali e cooperativistici;
- 3) elevare il ruolo dei corpi intermedi partecipanti come cogestore degli interessi collettivi rappresentati;
- 4) incrementare la negoziabilità delle forme di contrattazione anche in riferimento al collegamento con altri incentivi sociali (bonus 110% conto termico etc);
- 5) utilizzare l'energia residua sulla finalità e sugli obiettivi sociale "dati" delle CER.

**La progressiva attivazione delle comunità locali, tramite processi partecipativi incentrati sulla rigenerazione dell'economia locale e pubblica, fa intravedere la nascita di un nuovo sistema socio-energetico basato sulla produzione di energia da fonti rinnovabili e sull'uso di impianti locali di generazione di energia distribuita.** Attraverso il reinvestimento dei profitti generati e l'ottenimento di benefici energetici, sociali e ambientali, le comunità energetiche mirano alla sostenibilità economica con una missione sociale più ampia. **La produzione locale, per molto tempo messa ai margini del sistema produttivo, riacquista così il suo valore strategico nel processo di transizione energetica, diventando il luogo, fisico e simbolico, in cui innescare una rivoluzione verde in risposta alla crisi climatica, alla disuguaglianza economica e all'ingiustizia socio-ambientale.** In tutte queste finalità individuate chiaro che deve essere posta al centro **il ruolo delle Pubbliche Amministrazioni locali** come fulcro strategico di indicazioni degli obiettivi concordati e negoziati con le parti sociali.

Essere comunità energetica, dunque, significa partire dalle origini, dalla dimensione comunitaria e sociale per intraprendere nuove strade verso modi di produzione e consumo



dell'energia e, nel contempo, significa ristabilire una relazione con l'ambiente a partire dall'uso di fonti rinnovabili per la realizzazione di un sistema economico e sociale sostenibile per le presenti e future generazioni nel quale riprende e si rafforza il ruolo dei corpi intermedi.

Roma, 29 giugno 2021

**Avv. Ovidio Marzaioli**  
Vicesegretario Generale  
Movimento Consumatori