

CAMERA DEI DEPUTATI
X COMMISSIONE
ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO

**Audizione del Presidente dell’Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato**
Prof. Giovanni Pitruzzella

*Esame delle proposte di legge n. 3792 e n. 4596 concernenti le disposizioni a tutela
dei consumatori in materia di fatturazione a conguaglio per l’erogazione di energia
elettrica, gas e servizi idrici*

Roma, 3 ottobre 2017

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

La proposta di legge in esame intende introdurre un ulteriore tassello a protezione dei consumatori in relazione al diffuso fenomeno delle c.d. “maxi-bollette” o “maxi conguagli”, ossia all’emissione di fatture di rilevante importo a conguaglio dei consumi di energia elettrica, gas e acqua, allorché il fornitore del servizio, dopo aver fatturato, per un certo periodo, al consumatore sulla base di consumi stimati, emette una fattura basata sui consumi reali nella quale ricalcola quanto effettivamente dovuto dal consumatore, al netto di quanto già da questo versato “in acconto” sulla base dei consumi stimati (c.d. conguaglio).

La fatturazione sulla base di consumi stimati è fisiologica in assenza di dati di consumo reali, derivanti dalle letture effettuate dal distributore – soggetto deputato

alla rilevazione dei consumi di energia elettrica, gas e acqua – o delle autoletture del consumatore¹.

Tuttavia, la fatturazione su consumi stimati può derivare da condotte patologiche quando essa si protrae per lunghi periodi, a causa (i) di condotte da parte del distributore, quali: la mancata rilevazione dei dati reali, la mancata o tardiva comunicazione al venditore (di seguito anche fornitore) degli stessi, la comunicazione di letture stimate come dati reali, la mancata validazione di autoletture correttamente effettuate, mancata sostituzione di contatori guasti o sospetti malfunzionanti, ovvero (ii) di malfunzionamenti dei sistemi di fatturazione del venditore e/o mancato recepimento dei dati del distributore o delle autoletture, o ancora (iii) dalla mancata comunicazione delle autoletture da parte del consumatore, anche a fronte di solleciti del venditore e di persistenza della fatturazione sulla base di stime.

Di conseguenza, sulla scorta di quanto sopra, pur condividendo appieno la preoccupazione per un'effettiva tutela dei consumatori nei loro rapporti con i fornitori nel settore energetico e idrico, l'Autorità ritiene che un intervento normativo in materia debba essere concepito e formulato in modo da garantire una protezione effettiva degli utenti con particolare attenzione al quadro normativo già attualmente vigente.

In particolare, sul tema delle “maxi bollette” è intervenuta la legge per la concorrenza recentemente approvata (Legge n. 124 del 4 agosto 2017), introducendo ai commi 78 e 79 dell'articolo 1 l'obbligo di rateizzazione delle stesse, con il solo diritto per i fornitori agli interessi legali nei confronti del cliente finale, nonché attribuendo ad AEEGSI il compito di adottare misure per responsabilizzare i distributori e individuare modalità idonee a favorire l'accessibilità dei gruppi di misura (contatori) da parte dei distributori.

L'Autorità Antritrust, considerando il fenomeno delle “maxi bollette” meritevole di intervento prioritario, ha recentemente sanzionato, quali pratiche commerciali scorrette aggressive, le condotte tenute da alcuni fornitori dei settori energetico e idrico nei confronti dei consumatori. In tali provvedimenti, l'Autorità non ha ritenuto che la fatturazione a conguaglio o la fatturazione stimata siano, di per sé, condotte scorrette da parte dei venditori, tenuto conto dei motivi fisiologici che le possono generare. L'Autorità ha, tuttavia, ritenuto che, in questo contesto, i venditori di energia elettrica e gas devono esercitare la massima diligenza per tenere indenni i consumatori dalle conseguenze patrimoniali di errori ripetuti e sistematici nelle stime

¹ La fatturazione sulla base di consumi stimati è più frequente laddove il misuratore non sia teleleggibile e non sia accessibile in assenza del consumatore – situazione che riguarda circa il 50% dei punti di prelievo di gas e di acqua, ed una frazione marginale dei punti di prelievo di elettricità.

dei consumi, del protrarsi della fatturazione basata su stime e di inefficienze nel complessivo processo di fatturazione, attraverso una adeguata e tempestiva risposta alle istanze dei consumatori in tema di fatturazione e l'adozione di misure volte a prevenire e contenere le conseguenze della prolungata fatturazione su dati stimati.

In particolare, in una serie di procedimenti conclusi a maggio 2016 nei confronti di ACEA (PS9354), EDISON (PS9541), ENI (PS9542) ed ENEL (PS9883) riguardanti le modalità di trattazione delle istanze dei consumatori in merito ai consumi fatturati, l'Autorità ha affrontato anche il tema dei conguagli pluriennali nel settore energetico, in relazione ai quali sono state individuate alcune condotte scorrette relative ai conguagli, segnatamente:

(i) la mancata effettuazione di adeguate azioni preventive dei conguagli – quali la promozione dell'autolettura e la sua sollecitazione dopo che diversi cicli di fatturazione sono stati basati su consumi stimati – e di *caring* nei confronti dei consumatori interessati (avviso dell'emissione di una fattura di importo rilevante e della possibilità di chiederne la rateizzazione);

(ii) una carente informazione sulle possibilità di rateizzazione delle fatture, sia in bolletta che nelle Condizioni Generali di Contratto (CGC);

(iii) una gestione carente delle istanze (reclami, comunicazioni, richieste di informazioni), presentate sia in forma scritta sia in forma orale, riguardanti le fatture di conguaglio ricevute;

(iv) l'opposizione di ostacoli al riconoscimento della prescrizione;

(v) la mancata sospensione delle azioni di riscossione fino all'effettivo accertamento del credito vantato dall'impresa, in caso di contestazione da parte del consumatore.

Con riferimento alle “maxi bollette” emesse a conguaglio dagli operatori del sistema idrico, l'Autorità ha accertato la scorrettezza di talune pratiche poste in essere da ABBANOVA (PS8949), ACEA ATO 2 (PS9916), GORI (Gestione Ottimale Risorse Idriche, PS9919) e CITL (Consorzio Idrico Terra di Lavoro, PS9923). In particolare, l'Autorità ha ritenuto parte di una complessa pratica commerciale scorretta di tipo aggressivo sia il sistematico ricorso alla fatturazione su dati stimati – dovuta a una carente raccolta di dati reali di consumo e ad una insufficiente promozione dell'autolettura (peraltro spesso scartata) – sia il conseguente invio di fatture di conguaglio di rilevante entità, senza dotarsi di adeguati strumenti per la gestione tempestiva, puntuale ed esaustiva delle istanze dei consumatori in merito a tali fatture, ma procedendo invece nelle procedure di riscossione nelle more delle risposte ai reclami.

A seguito dell'intervento dell'Autorità e della conseguente modifica delle procedure di fatturazione da parte dei professionisti, il flusso di segnalazioni nei loro confronti si è notevolmente ridotto. Nel settore idrico, peraltro, i professionisti coinvolti hanno generalmente modificato le proprie condotte, anche in ossequio alla regolamentazione della misura, della fatturazione e dei reclami introdotta dall'AEEGSI tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016, che ha introdotto precisi *standard* e penalità per la mancata esecuzione delle letture prescritte.

Tuttavia, il fenomeno è ancora attuale, atteso che l'Autorità continua a ricevere segnalazioni da parte dei consumatori in relazione a fatture di conguaglio pluriennali, ben superiori ai due anni, contenenti anche la richiesta di somme prescritte, in particolare per utenze presso le quali è stato cambiato il misuratore gas.

* * *

In relazione al contesto economico e giuridico appena descritto e all'attualità del fenomeno delle "maxi bollette", l'Autorità ritiene condivisibile e meritevole di approfondimento la preoccupazione del legislatore di incrementare la tutela dei consumatori nei loro rapporti con i fornitori dei servizi energetici (elettricità e gas) e idrico.

E' certamente condivisibile il principio ispiratore delle proposte in esame, contenuto nell'articolo 1 comma 1, ossia l'introduzione di un limite all'esigibilità dei crediti maturati nella fornitura di energia elettrica, gas e acqua ai consumatori finali domestici e alle microimprese, al fine di responsabilizzare tutti gli attori della filiera – sia venditori che distributori – riguardo alla necessità di assicurare che le partite finanziarie relative a tali consumi si chiudano entro i due anni.

Tuttavia, anziché qualificare *ex lege* come pratica commerciale scorretta l'emissione di fatture pluriennali, sembra più corretto introdurre espressamente nell'ordinamento un termine breve di prescrizione per l'emissione delle fatture relative ai consumi di energia e acqua effettuati in un determinato arco temporale. Tale termine, ipoteticamente biennale, dovrebbe riguardare tanto il rapporto tra consumatore e venditore, quanto i rapporti tra venditori e distributori.

L'opzione prescelta nelle proposte in esame rischia, invece, di porsi in contrasto con l'ordinamento comunitario e segnatamente con la natura di armonizzazione massima della direttiva sulle pratiche commerciali scorrette (o sleali)². Infatti, la direttiva 2005/29/CE, al suo allegato I, prevede un elenco esaustivo

² Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive

di 31 pratiche commerciali, considerate sleali «in ogni caso». Pertanto, come espressamente precisato dal diciassettesimo ‘considerando’ della direttiva, si tratta delle uniche pratiche commerciali che si possono considerare sleali senza una valutazione caso per caso ai sensi delle disposizioni degli articoli da 5 a 9 del medesimo testo normativo. Come affermato più volte dalla Corte di Giustizia non è quindi possibile per gli Stati membri introdurre ulteriori fattispecie di pratiche considerate sleali “in ogni caso” o *per se*³.

Inoltre, l’intero impianto delle proposte in esame – con l’eccezione dell’ultimo comma dell’articolo 1 di entrambe le proposte di legge – si concentra esclusivamente sul rapporto tra consumatore e venditore, trascurando che nel settore energetico la causa principale dei conguagli per periodi superiori ai 24 mesi è la mancanza di letture reali comunicate dal distributore o la mancata validazione delle autoletture da parte dello stesso. L’introduzione di un termine di prescrizione breve applicabile sia alla fatturazione del consumatore da parte del venditore, sia alla fatturazione del venditore da parte del distributore, consentirebbe di affrontare in maniera radicale il problema per tutti i rapporti economici tra gli operatori della filiera.

Infatti, imporre di fatto il divieto al venditore di emettere fatture di conguaglio per periodi superiori ai 24 mesi, senza contemporaneamente imporre al distributore l’obbligo di fornire, entro un termine congruente, i dati di misura reali e le eventuali rettifiche, senza qualificazioni ulteriori, appare assoggettare il venditore ad un onere eccessivo ed ingiustificato – anche tenuto conto del fatto che il venditore è tenuto a versare comunque al distributore i c.d. oneri passanti relativi alla distribuzione e agli oneri di sistema e ha pagato l’energia fornita – e potrebbe permettere un ingiustificato arricchimento del consumatore che comunque ha consumato elettricità e gas.

L’introduzione di un termine di prescrizione breve sarebbe auspicabile anche con riguardo al settore idrico, dove distributore e venditore coincidono, essendo verticalmente integrati. In tale settore, l’introduzione di tale prescrizione potrebbe incentivare un comportamento efficiente e corretto del monopolista nei confronti del consumatore.

In alternativa, qualora non si ritenesse percorribile la strada dell’introduzione di una prescrizione breve per la fatturazione dei servizi in questione, sarebbe preferibile, anziché qualificare *ex lege* come pratica commerciale scorretta l’emissione di fatture pluriennali, definire legislativamente alcuni principi di

97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»), in G.U.U.E. [2005] L149/22.

³ Cfr. le sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia nelle cause riunite C-261/07 e C-299/07, *VTB-VAB NV c. Total Belgium NV e Galatea BVBA c. Sanoma Magazines Belgium NV*, ECLI:EU:C:2009:244, nonché nella causa C-540/08, *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG c. "Österreich"-Zeitungsverlag GmbH*, ECLI:EU:C:2010:660.

diligenza ai quali venditori e distributori dovrebbero attenersi nella fatturazione dei consumi di energia e di acqua e dei servizi connessi.

In particolare, si dovrebbe prevedere almeno che:

(i) i conguagli possono avvenire esclusivamente sulla base di dati reali;

(ii) tutte le partite di fatturazione (incluse le rettifiche dei dati di misura) si devono chiudere entro due anni dall'avvenuto consumo dell'energia elettrica, del gas o dell'acqua,

(iii) qualunque sia la tipologia di misuratore installato, i consumatori possono trasmettere l'autolettura, di cui il venditore e il distributore devono tener conto nelle rispettive fatturazioni,

(iv) il venditore ha l'obbligo di rettificare le fatture stimate sulla base delle autoletture, mettendo a disposizione dei clienti adeguati sistemi per inviare l'eventuale prova dell'autolettura comunicata (per es. fotografia del contatore);

(v) il termine di pagamento per le fatture di conguaglio di importo anomalo deve essere significativamente più ampio (per es. 60-90 gg.) rispetto a quello previsto per il pagamento delle fatture ordinarie;

(vi) il consumatore ha diritto alla rateizzazione delle fatture di conguaglio, con rate di periodicità non inferiore a quella delle fatture ordinarie;

(vii) in caso di contestazione sull'importo della fattura di importo anomalo, le azioni di sollecito del pagamento – sia sulla fattura contestata che sulle successive – sono sospese fino al momento in cui il venditore fornisce una risposta motivata ed esauriente alla contestazione del consumatore.

* * *

Il comma 2 dell'articolo 1 dell'AC3972 prevede che l'inserimento dell'intimazione di pagamento immediato, con minaccia di distacco dell'utenza nelle fatture emesse per conguagli riferiti a periodi maggiori di due anni costituisce una pratica aggressiva ai sensi del codice del consumo, in violazione degli articoli 24, 25, comma 1, lettera c) e 26 comma 1, lettera f).

In proposito si rileva che, per un verso, la qualificazione *ex lege* quale pratica aggressiva della condotta in esame presenta gli stessi profili di incompatibilità con il diritto europeo già esaminati in relazione alla disposizione di cui al comma 1. Inoltre, si osserva che la fattispecie oggetto della disposizione non sembra sussumibile

nell'ipotesi di pratica aggressiva contemplata all'articolo 26, comma 1, lettera f) del codice del consumo che riguarda la richiesta di pagamento di una fornitura non richiesta dal consumatore.

Per altro verso, si evidenzia che la regolamentazione attualmente vigente sia nel settore energetico che in quello idrico prevede che l'intimazione di pagamento con minaccia di distacco della fornitura avvenga soltanto con la messa in mora del cliente per il mancato pagamento di una data fattura, e la procedura è dettagliatamente regolata. Il mancato rispetto di tale procedura non solo costituisce una violazione della regolamentazione ma costituisce, sulla base della giurisprudenza amministrativa, una pratica aggressiva, per qualsiasi fattura⁴.

* * *

Il comma 2 dell'articolo 1 dell'AC4596 chiarisce, a differenza dell'AC3792, che l'Autorità competente ad intervenire, ai sensi del codice del consumo, per reprimere eventuali pratiche commerciali scorrette derivanti da fatturazioni anomale è l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, così superando l'ambiguità lessicale che caratterizza l'AC3792, la quale si riferisce genericamente all' "Autorità competente".

Tuttavia, dopo aver specificato quanto sopra, la disposizione in questione stabilisce che, a seguito dell'accertamento della pratica commerciale scorretta, l'AGCM ordini la sospensione immediata della pratica e imponga una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 a 20.000 euro.

In proposito si rileva innanzitutto che l'Autorità ai sensi dell'articolo 27, comma 8, del codice del consumo ha già il potere di vietare la diffusione o la continuazione della pratica commerciale di cui è stata accertata la scorrettezza. Inoltre, si evidenzia che non appare chiara la *ratio* per la quale la forcella sanzionatoria, fissata in via generale dal codice del consumo tra il minimo editale di 5.000 euro e il massimo di 5 milioni di euro venga ridotta a 2.000 e 20.000 euro in relazione alle pratiche commerciali scorrette derivanti da "maxi bollette". Qualora la ragione dovesse ascriversi alla circostanza che la sanzione prevista da questa disposizione è stabilita per ogni "maxi bolletta" emessa, si rileva che l'apertura di un procedimento istruttorio per ogni "maxi bolletta" emessa da un operatore energetico o idrico produrrebbe notevoli inefficienze sul piano dell'organizzazione amministrativa, creando dei *bottleneck* nell'attività dell'Autorità.

⁴ Cfr. Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione I, sentenza n. 886 del 30 gennaio 2011.

* * *

Il comma 3 dell'articolo 1 dell'AC3792, assai simile al 3 dell'articolo 1 dell'AC4596, stabilisce che l'apertura di un procedimento per l'accertamento di eventuali violazioni del codice del consumo in relazione alle "maxi-bollette" sospende l'obbligo di pagamento delle stesse da parte dell'utente fino a che non sia stata verificata la legittimità della condotta dell'operatore.

Pur condividendo la preoccupazione di sospendere il pagamento delle maxi bollette recapitate ai consumatori, l'Autorità ritiene che, anziché far discendere la sospensione dell'obbligo di pagamento dall'avvio di un procedimento amministrativo per violazione del codice del consumo, sarebbe più efficace prevedere la sospensione del pagamento, tanto della fattura contestata quanto delle successive, a fronte della mera contestazione sull'importo anomalo da parte del consumatore, fino a quando il venditore non abbia fornito una risposta motivata ed esauriente alla contestazione del consumatore.

Inoltre, si segnala che la sospensione del pagamento delle fatture anomale prevista dall'AC4596 si applica agli utenti finali, i quali sono definiti dalla stessa disposizione come *"la persona fisica o giuridica che ha stipulato un contratto di fornitura per uso proprio di servizi di energia elettrica, di gas e del sistema idrico"*. In tal modo norma in esame trova applicazione ben oltre il perimetro soggettivo disegnato dal codice del consumo che riguarda, come noto, solamente i consumatori e le micro-imprese, estendendosi anche rapporti B2B con soggetti diversi dalle micro-imprese.

* * *

Con riferimento al comma 4, il primo periodo dell'AC3792, simile al comma 3 secondo periodo dell'articolo 1 dell'AC4596, prevede che l'utente non è tenuto a pagare le fatture emesse, qualora l'Autorità competente abbia accertato comportamenti illegittimi da parte dei fornitori dei servizi di energia, gas e acqua.

Al riguardo si evidenzia, in primo luogo, che in entrambe le proposte la disposizione non individua chiaramente l'Autorità competente, utilizzando l'espressione generica "Autorità competente", lasciando aperta la formulazione del testo normativo.

In secondo luogo, si rileva che in entrambe le proposte la disposizione in questione fa riferimento a “comportamenti illegittimi” da parte dei gestori dei servizi di fornitura di energia elettrica, di gas e del servizio idrico, accertati dalle Autorità competenti; così formulata la portata della norma sembrerebbe riguardare non solo la violazione di quanto prescritto al comma 1 delle proposte di legge (ossia i conguagli ultra-biennali), ma sembrerebbe interessare la violazione di qualsiasi disposizione del codice del consumo, se non addirittura qualsiasi disposizione legislativa o regolamentare a cui sono sottoposti i fornitori dei servizi energetici ed idrici.

A fronte della genericità della disposizione, la previsione del “diritto” per l’utente a non pagare la fattura emessa, qualora non limitato esplicitamente ai casi di consumi prescritti o non effettuati, rappresenterebbe un ingiustificato arricchimento per il consumatore, il quale ha richiesto e consumato l’energia e l’acqua fatturate nelle “maxi-bollette”.

Infine, in via generale, si osserva che non sembra corretto penalizzare solo il venditore per eventuali comportamenti illegittimi in sede di fatturazione, la cui responsabilità, come già rilevato, è ascrivibile almeno in parte anche al distributore, essendo il dato del consumo effettivo nella disponibilità di quest’ultimo.

Il secondo periodo del comma 4 dell’AC3792 stabilisce, invece, che gli utenti non siano tenuti a pagare le fatture emesse sulla base del consumo stimato per periodi in relazione ai quali abbiano comunicato tempestivamente i consumi effettivi al venditore ovvero quando le utenze siano dotate di sistemi di telelettura.

In via preliminare si osserva che la disposizione correttamente intende favorire la fatturazione sulla base dei consumi effettivi, anziché sulla base di quelli stimati qualora il venditore abbia la disponibilità dei dati di consumo effettivo.

Tuttavia, si rileva che sarebbe opportuno prevedere espressamente, nella medesima disposizione, l’obbligo per il fornitore di emettere una nuova fattura sulla base dei consumi effettivi a seguito della comunicazione dell’autolettura da parte del consumatore, mettendo a disposizione dei clienti adeguati sistemi per inviare eventuale prova dell’autolettura comunicata (per esempio, la fotografia del contatore). Diversamente, si potrebbe ritenere che la norma intende escludere *tout court* il pagamento di quanto consumato dall’utente, producendo così un ingiustificato arricchimento dello stesso che non sarebbe tenuto a pagare per i servizi energetici o idrici ricevuti. Inoltre, si rileva che l’esistenza di sistemi di telelettura non garantisce che il venditore abbia effettivamente accesso al dato dei consumi effettivi, infatti: le letture sono effettuate dal distributore – che potrebbe non comunicare i dati al venditore – e gli stessi sistemi di telelettura non garantiscono una

completa affidabilità. A tal proposito, sarebbe opportuno integrare la medesima disposizione prevedendo (i) che i consumatori possono inviare l'autolettura qualsiasi sia la tipologia di misuratore installato, (ii) che i misuratori elettronici siano programmati in modo da facilitare l'acquisizione dell'autolettura e (iii) che il venditore e il distributore devono basare le rispettive fatturazioni sull'autolettura comunicata dal consumatore adeguatamente documentata.

* * *

Il comma 5 dell'AC3972 introduce la possibilità di una deroga che appare contraddittoria con la *ratio* del provvedimento e, segnatamente, con la previsione di cui al comma 1 che qualifica l'emissione di conguagli per periodi superiori a due anni come una pratica contraria ai principi di buona fede e correttezza.

Infatti, ai sensi del comma 5, è sufficiente che l'utente, in sede di stipula del contratto di fornitura, autorizzi espressamente per iscritto la fatturazione a conguaglio per periodi maggiori di due anni per escludere l'applicabilità della tutela che la proposta di legge intende introdurre. Ciò fa venir meno il carattere imperativo della disposizione di cui al comma 1, trasformandola in una norma dispositiva, suscettibile di essere derogata dalla volontà delle parti.

Analoghe osservazioni valgono per le simili previsioni contenute nel comma 4 dell'articolo 1 di AC4596.

* * *

L'Autorità auspica che le osservazioni rappresentate siano tenute in considerazione nell'ambito della discussione parlamentare.