



# Disposizioni a tutela dei consumatori in materia di fatturazione a conguaglio per l'erogazione di energia elettrica, gas e servizi idrici

## A.C. 3792-A

Dossier n° 607/1 - Elementi per l'esame in Assemblea  
1 dicembre 2017

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3792-A
Titolo:	Disposizioni a tutela dei consumatori in materia di fatturazione a conguaglio per l'erogazione di energia elettrica, gas e servizi idrici
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Baldelli
Date:	termine dell'esame in Commissione: 29 novembre 2017

### Contenuto

La proposta di legge A.C. [3792](#) Baldelli, come modificata nel corso dell'esame in sede referente e risultante dall'approvazione delle proposte emendative presentate, reca disposizioni a tutela dei consumatori in materia di **fatturazione a conguaglio per l'erogazione di energia elettrica, gas e servizi idrici** nei confronti **dell'utente domestico e delle microimprese**. In particolare, nei contratti di fornitura relativi a tali servizi, si introduce un termine di **prescrizione** pari a **due anni** del diritto al pagamento del corrispettivo. La proposta di legge reca altresì norme relative: al diritto dell'utente alla **sospensione del pagamento** in attesa della verifica della legittimità della condotta dell'operatore; al **rimborso** dei pagamenti effettuati a titolo di indebito conguaglio e alla definizione, da parte dell'Autorità di regolazione competente -l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) - di misure a tutela dei consumatori, di misure atte a incentivare l'autolettura, nonché di norme per l'accesso dei clienti finali ai dati riguardanti i propri consumi.

Con più specifico riferimento all'articolato, si segnala che la proposta è composta da **2 articoli**.

L'**art. 1, co 1**, prevede che nei contratti di fornitura di energia elettrica e gas e nei contratti di fornitura del servizio idrico, nei rapporti tra utente e venditore, il diritto al pagamento del corrispettivo si **prescrive** nel **termine di due anni**. Per i contratti di fornitura di energia elettrica e gas, tale termine di prescrizione opera **sia nei rapporti tra utente e venditore, sia nei rapporti tra distributore e venditore**.

Come è noto la disposizione relativa all'applicazione del termine di prescrizione ai rapporti tra distributore e venditore non opera con riguardo al settore idrico, dove distributore e venditore coincidono, essendo verticalmente integrati.

Si segnala, al riguardo, che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in occasione dell'audizione svolta presso la X Commissione, in data 12 settembre 2017, ha segnalato l'opportunità di introdurre un termine breve di prescrizione (ipoteticamente biennale) per l'emissione delle fatture relative ai consumi di energia e acqua effettuati in un determinato arco temporale. L'Autorità ha altresì sottolineato che tale termine di prescrizione breve dovrebbe essere applicabile sia alla fatturazione del consumatore da parte del venditore, sia alla fatturazione del venditore da parte del distributore.

Si ricorda inoltre che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nell'ambito di un'istruttoria avviata per accertare eventuali violazioni del Codice del Consumo da parte degli operatori (quali la fatturazione basata sui consumi presunti; mancata la effettuazione delle letture periodiche dei contatori; la mancata considerazione delle autoletture; la fatturazione a conguaglio di importi significativi, anche a seguito di conguagli pluriennali; la mancata registrazione dei pagamenti effettuati, con conseguente messa in mora dei clienti fino talvolta al distacco; il mancato rimborso dei crediti maturati dai consumatori) con i provvedimenti PS 9354, PS 9541, PS 9542 e PS 9883 dell'11 maggio 2016, ha concluso quattro procedimenti - avviati a luglio 2015 sulla base di numerose segnalazioni di singoli consumatori e diverse associazioni di consumatori - nei confronti di dei principali operatori nella vendita al dettaglio di energia elettrica e gas naturale (Acea, Edison, Eni, Enel Energia ed Enel Servizio Elettrico). I provvedimenti riguardano i meccanismi di fatturazione, le richieste di pagamento per bollette non corrispondenti a consumi effettivi, nonché gli ostacoli frapposti alla restituzione dei rimborsi. L'AGCM, con i menzionati atti, ha accertato che le cinque società avevano posto in essere nel 2015 posto in essere una pratica commerciale "aggressiva" per i seguenti motivi: gestione inadeguata delle istanze e delle comunicazioni di clienti finali che lamentavano la fatturazione di consumi di elettricità o di gas naturale divergenti da quelli effettivi. Nel caso di conguagli di elevato importo, le

imprese non avevano adottato misure per attenuare l'impatto della bolletta, senza informare adeguatamente gli utenti sulla possibilità di rateizzare né sui termini di pagamento più lunghi. Secondo l'Antitrust, tali comportamenti hanno violato il diritto del cliente a ricevere un'adeguata ed effettiva assistenza e verifica dei propri consumi, prima di procedere al pagamento delle fatture contestate e, pertanto, i comportamenti accertati costituiscono pratiche commerciali aggressive ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto idonei a creare ostacoli onerosi e sproporzionati di carattere non contrattuale all'esercizio di diritti contrattuali del consumatore. Ciò anche in quanto l'incombente minaccia dell'avvio o della prosecuzione delle procedure di riscossione costituisce, a parere dell'Autorità, un indebito condizionamento delle scelte del consumatore in merito al pagamento dei consumi non verificati e alla presentazione delle istanze e delle comunicazioni. Tutto questo da parte di imprese che hanno "un'importante leva commerciale come la minaccia di interrompere il servizio". mancata o ritardata restituzione di importi dovuti a vario titolo ai clienti finali. L'Autorità ha ritenuto, infatti, che le modalità informative e procedurali adottate dai cinque operatori non hanno permesso ai consumatori di ricevere pienamente e tempestivamente quanto versato in eccesso per la fornitura di energia elettrica o di gas. per le due società del gruppo Enel, è stato accertato l'addebito degli interessi di mora per tardivo pagamento, anche in caso di bollette recapitate in ritardo o non recapitate e in presenza di un reclamo in tal senso. Nel corso del procedimento, l'AEEGSI ha reso, nell'ambito della collaborazione prevista dal Protocollo di intesa tra le due Autorità, un articolato parere, unico in virtù delle analogie tra le condotte contestate ai quattro gruppi societari, che fa particolare riferimento all'avvio o prosecuzione delle procedure di riscossione, alla messa in mora e sospensione in caso di istanze pervenute dai clienti, alla fatturazione di importi definiti erronei, anomali e/o non correttamente stimati, e alle richieste di pagamento di importi di notevole entità a seguito di conguaglio o in caso di prolungato ritardo nell'emissione delle fatture.

Si ricorda, in proposito, che **l'Assemblea della Camera, nella seduta del 6 ottobre 2015, ha approvato le mozioni** Baldelli ed altri n. [1-00967](#), Ricciatti ed altri n. [1-00984](#), Ruocco ed altri n. [1-00985](#), Allasia ed altri n. [1-00986](#), Vargiu ed altri n. [1-00995](#) e Benamati ed altri n. [1-00996](#), concernenti iniziative per la **tutela dei diritti dei consumatori nei confronti degli operatori del mercato dell'energia elettrica e del gas**, che impegnavano il Governo: a intervenire varando una moratoria sulle c.d. «maxibollette» e rafforzando il principio che collega la fatturazione al consumo effettivo, almeno con cadenza annuale, assicurandone, attraverso idonee iniziative normative, le modalità di rimborso agli utenti degli importi già versati, qualora le fatturazioni, a seguito di accertamenti, risultassero illegittime e non rispondenti ai consumi reali di energia elettrica e del gas; ad assumere iniziative per la rapida diffusione di parametri finalizzati all'individuazione delle anomalie negli importi delle fatture e le modalità e procedure per la corretta gestione delle stesse, al fine di aumentare il grado di trasparenza dei mercati coinvolti e rafforzare i meccanismi a tutela dei consumatori; ad assumere iniziative per sospendere ogni attività esecutiva di pretesa di pagamento di bolletta elettrica e gas esosa nei confronti degli utenti fino a quando le autorità competenti non abbiano completato le verifiche per accertare che la condotta degli operatori non abbia violato le norme del codice del consumo e non sia illegittima; ad adottare specifiche iniziative per la sospensione dei pagamenti delle bollette energetiche con importi spropositati e non rispondenti ai consumi reali di energia elettrica e del gas, fino al completamento delle verifiche avviate dalle autorità competenti sulle condotte adottate dalle società fornitrici in merito alle violazioni del codice del consumo; a intervenire per stabilire che, in caso di condotta illegittima da parte dei gestori dei servizi, i consumatori coinvolti non fossero obbligati al pagamento dei conguagli considerati errati o delle fatture basate su consumi stimati per le quali il cliente avesse già comunicato i dati con l'autolettura o questi fossero stati letti a distanza, e che gli stessi ricevessero tempestivamente il rimborso delle somme eventualmente già versate, ma non dovute. Successivamente, anche a seguito dell'approvazione delle citate mozioni, **è stato istituito presso il MISE un tavolo tecnico**, finalizzato ad affrontare e risolvere la questione delle maxibollette di energia elettrica e gas derivanti da conguagli, presieduto da un rappresentante del MISE e composto da rappresentanti dell'Autorità Antitrust e dell'AEEGSI, di Igas, Assogas, Anigas, Assoelettrica, Utilitalia, Aiget, Energia concorrente, Unione nazionale consumatori, Codici, Cittadinanzattiva, Confapi, Confagricoltura, Concooperative, Cia e Rete Imprese Italia e da una delegazione del Consiglio nazionale consumatori e utenti. Il 23 marzo 2016, a conclusione dei lavori del Tavolo, il MiSE ha proposto l'adozione di un protocollo di autoregolamentazione che impegni le imprese ad accettare e stimolare le autoletture, a facilitarne l'acquisizione e fornire al consumatore informazione pronta ed esaustiva sulle bollette basate su consumi presunti. Il MISE ha inoltre invitato l'AEEGSI ad adottare opportuni provvedimenti per disciplinare le modalità attraverso cui tali informazioni devono essere fornite, ad adeguare le sanzioni ai distributori per la lettura o comunicazione tardiva dei dati di misura, a introdurre o rafforzare gli strumenti per responsabilizzare i distributori (tra cui gli indennizzi automatici a venditori e clienti finali in caso di lettura tardiva), e a migliorare ulteriormente la qualità dei dati di misura. Il MiSE ha inoltre promosso l'adozione di norme finalizzate a rendere più stringenti gli obblighi di fatturazione sulla base di dati reali. L'AEEGSI, con Deliberazione 463/2016/R/COM del 4 agosto 2016, ha dato atto dei lavori del Tavolo tecnico, che ha individuato alcune linee di intervento, e nello specifico: interventi di autoregolazione, relativamente ai quali le associazioni degli operatori si sono rese disponibili a sottoscrivere un protocollo di autoregolazione con impegni volti a promuovere l'autolettura; interventi di regolazione, finalizzati ad adottare provvedimenti per migliorare ulteriormente la qualità dei dati di misura, per responsabilizzare i diversi soggetti (clienti/venditori/imprese di distribuzione) nel caso di fatture basate su consumi presunti, per incrementare le sanzioni e per rafforzare gli strumenti per responsabilizzare i distributori; introduzione di obblighi di rateizzazione a fronte di casistiche di maxi-bollette (come individuate dalla stessa Autorità) e misure per corresponsabilizzare le imprese di distribuzione. All'esito dei lavori, il Tavolo ha quindi individuato una serie di proposte tra le quali: l'adozione di un protocollo di autoregolamentazione che impegni le imprese ad accettare e stimolare le autoletture, a facilitarne l'acquisizione e a fornire al consumatore informazioni pronte ed esaustive sulle bollette basate sui consumi presunti; l'emanazione, da parte dell'Autorità dell'energia, di provvedimenti sulle modalità di fornitura delle informazioni, sull'adeguamento delle sanzioni ai distributori per lettura o comunicazioni tardive delle misurazioni, sugli strumenti per responsabilizzare i distributori (ad es. indennizzi automatici) e sul miglioramento della qualità dei dati di misura; l'adozione di normative più stringenti sugli obblighi di fatturazione sulla base di dati reali di consumo attraverso un emendamento al D.D.L. Concorrenza (all'epoca in discussione presso il Senato); l'obbligo di rateizzazione per i consumatori in caso di maxi conguagli per ritardi ad essi non imputabili.

Con particolare riguardo **all'ambito soggettivo** di applicazione della norma, si evidenzia che essa è riferita

alle fatture emesse nei confronti dell'**utente domestico** e delle **microimprese**, ai sensi della definizione di cui alla Raccomandazione della Commissione europea, del 6 maggio 2003.

Si ricorda, al riguardo, che l'art. 2 della citata Raccomandazione della Commissione europea del 6 maggio 2003 definisce, all'interno della categoria delle PMI, le **microimprese** come le imprese che occupano **meno di 10 persone** e realizzano un **fatturato annuo** oppure un **totale di bilancio annuo** non superiori a **2 milioni di euro**. Tale definizione è stata poi testualmente trasposta nel D.M. 18 aprile 2005, che, all'art. 2 ha dato attuazione a quanto previsto dalla Raccomandazione in relazione alla definizione di microimprese.

L'**art. 1, co. 2**, sancisce – in caso di emissione di fatture a debito per conguagli riferiti a periodi maggiori di due anni e qualora l'autorità competente abbia aperto un procedimento per l'accertamento di eventuali violazioni del codice del consumo – il **diritto dell'utente** (che abbia inoltrato un reclamo inerente al conguaglio, nelle forme previste dall'AEEGSI) alla **sospensione del pagamento**, finché non sia stata **verificata la legittimità** della condotta dell'operatore.

Come evidenziato anche dalla relazione illustrativa, le sanzioni attualmente irrogate dall'Autorità *antitrust*, oltre a non salvaguardare pienamente gli utenti dal rischio della possibile traslazione dell'onere derivante dalle sanzioni stesse sul costo dei servizi erogati, non comportano alcuna sospensione dei termini di pagamento delle fatture emesse in conseguenza di pratiche giudicate scorrette dalla stessa Autorità, né tantomeno danno diritto a rimborsi automatici di quanto indebitamente corrisposto.

Nel corso dell'esame in sede referente è stato introdotto l'**obbligo del distributore di comunicare** all'utente **l'avvio del procedimento** e di **informarlo** dei conseguenti diritti.

L'**art. 1, co. 3**, garantisce il diritto dell'utente, in ogni caso, all'esito della verifica della legittimità della condotta dell'operatore, di ottenere entro tre mesi il **rimborso** dei pagamenti effettuati a titolo di **indebito** conguaglio.

L'**art. 1, co. 4**, prevede che le disposizioni contenute nei commi precedenti non si applichino qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo sia ascrivibile a **responsabilità dell'utente**.

L'**art. 1, co. 5** stabilisce che l'AEEGSI, con propria deliberazione, da adottare entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, definisca **misure a tutela dei consumatori**, determinando le forme attraverso le quali i distributori garantiscono l'accertamento e l'acquisizione dei dati dei consumi effettivi.

L'**art. 1, co. 6**, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, dà **facoltà** all'AEEGSI di definire misure finalizzate a **incentivare l'autolettura**, senza oneri a carico dell'utente.

L'**art. 1, co. 7** prevede che, entro il termine del 1° gennaio 2020, il Sistema informatico integrato (SII) per la gestione dei flussi informativi relativi ai mercati dell'energia elettrica e del gas dovrà permettere ai clienti finali di accedere ai dati riguardanti i propri consumi, senza oneri a loro carico.

Si prevede altresì che l'AEEGSI, con propria deliberazione, adotti le disposizioni per l'attuazione di tale norma, nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali, sentito il parere del Garante per la protezione dei dati personali.

Si ricorda che il Sistema informatico integrato per la gestione dei flussi informativi relativi ai mercati dell'energia elettrica e del gas (SII) è stato istituito, presso Acquirente unico S.p.A., dall'articolo 1-*bis* del [D.L. n. 105/2010](#), n. 105 ([L. n. 129/2010](#)) – recante misure urgenti in materia di energia – al fine di sostenere la competitività e di incentivare la migliore funzionalità delle attività delle imprese operanti nel settore dell'energia elettrica e del gas naturale.

L'**art. 1, co. 8**, stabilisce che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni stabilisca le modalità tecniche e operative che il servizio postale deve osservare per assicurare la certezza della data di spedizione delle fatture agli utenti da parte dei soggetti gestori di servizi di pubblica utilità.

L'**art. 2** definisce l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, limitandolo alle **fatture la cui scadenza:**

- per il **settore elettrico** – è successiva alla data di **entrata in vigore della legge**;
- per il **settore del gas** è successiva al **1° gennaio 2019**;
- per il **settore idrico** è successiva al **1° gennaio 2020**.

## Relazioni allegare o richieste

La proposta di legge, di iniziativa parlamentare, è accompagnata dalla relazione illustrativa.

## Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

L'esame della proposta di legge è iniziato il 13 luglio 2017. Nel corso dell'esame è stato svolto un ampio ciclo di audizioni. Al testo sono stati approvati diversi emendamenti, che recepiscono in parte i suggerimenti emersi nel corso delle audizioni. Il testo risultante dall'approvazione degli emendamenti, sostanzialmente condiviso da tutti i gruppi parlamentari presenti in Commissione, è stato sottoposto ai pareri delle commissioni competenti e ulteriormente modificato in seguito ai pareri espressi.

## I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Sul testo della proposta di legge si sono espresse: la I Commissione con un parere favorevole con condizione, la II Commissione con parere favorevole, la V Commissione con un parere favorevole con

condizione ex [articolo 81 della Costituzione](#), la VIII Commissione con parere favorevole con osservazione, la XIV Commissione con parere favorevole con un'osservazione e la Commissione per le questioni regionali con un nulla osta.

In particolare la I e la XIV Commissione hanno espresso il medesimo rilievo concernente la disposizione, presente nel testo inviato alle Commissioni per l'espressione dei pareri, che definiva la fatturazione a conguaglio per periodi superiori ai due anni quale pratica commerciale sleale. E' stato al riguardo ricordato che l'allegato I della [direttiva 2005/29/UE](#) sulle pratiche commerciali sleali prevede un elenco di 31 pratiche commerciali considerate in ogni caso sleali e che il diciassettesimo «considerando» della medesima direttiva precisa che tale elenco è da ritenersi esaustivo in quanto: «Si tratta delle uniche pratiche commerciali che si possono considerare sleali senza una valutazione caso per caso in deroga alle disposizioni degli articoli da 5 a 9» della direttiva medesima e che «L'elenco può essere modificato solo mediante revisione della presente direttiva». Inoltre è stato ricordato che la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea va nel senso di affermare l'impossibilità, per gli Stati membri, di introdurre ulteriori fattispecie di pratiche considerate in ogni caso sleali, ribadendo che l'elenco di cui alla citata [direttiva 2005/29/UE](#) non è in alcun modo modificabile, né integrabile ad opera dei singoli Stati membri. Sia la I Commissione che la XIV Commissione hanno dunque ribadito, nei rispettivi pareri, l'opportunità di espungere dal testo la disposizione che definiva la fatturazione a conguaglio per periodi superiori ai due anni quale pratica commerciale sleale, in quanto non compatibile con l'ordinamento comunitario. La Commissione di merito ha dunque approvato un emendamento soppressivo della suddetta disposizione, recependo i pareri espressi.

La X Commissione ha altresì recepito il parere espresso dalla Commissione bilancio che ha posto una condizione ex [articolo 81 della Costituzione](#), volta a censurare, al fine di escludere l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri a carico dello Stato, la disposizione la quale prevedeva che il termine di prescrizione biennale si applicasse anche all'obbligo di assolvimento dell'accisa.