

DELIBERAZIONE 13 GIUGNO 2013
260/2013/R/COM

AVVIO DI UNA ISTRUTTORIA CONOSCITIVA IN MATERIA DI TRASPARENZA DEI DOCUMENTI DI FATTURAZIONE, AL FINE DI RACCOGLIERE ELEMENTI INFORMATIVI SU BASE PARTECIPATIVA PER SUCCESSIVI INTERVENTI REGOLATORI, NELL'AMBITO DEI PRINCIPI E DEI CRITERI DELLA DIRETTIVA EUROPEA 27/2012

L'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS

Nella riunione del 13 giugno 2012

VISTI:

- la direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009;
- la direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009;
- la direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 (di seguito: direttiva 2012/27/UE);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481;
- il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79;
- il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164;
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244;
- la legge 3 agosto 2007, n. 125, che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge 18 giugno 2007, n. 73, recante “Misure urgenti per l’attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell’energia” (di seguito: legge 125/07);
- il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93, recante “Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica, del gas naturale ed a una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE” (di seguito: decreto legislativo 93/11);
- la deliberazione dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas (di seguito: Autorità) 20 maggio 1997, n. 61/97;
- la deliberazione dell’Autorità 18 novembre 2008, ARG/com 164/08 e l’Allegato A, recante “Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di vendita di energia elettrica e di gas naturale”, come successivamente modificato ed integrato (di seguito: TIQV);
- la deliberazione dell’Autorità 28 maggio 2009, ARG/gas 64/09 e sue successive modifiche e integrazioni (di seguito: deliberazione ARG/gas 64/09) e l’Allegato A, recante “Testo integrato delle attività di vendita al dettaglio di gas naturale e gas

diversi da gas naturale distribuiti a mezzo di reti urbane”, come successivamente modificato ed integrato (di seguito: TIVG);

- la deliberazione dell’Autorità 30 dicembre 2009, ARG/com 202/09 (di seguito: deliberazione ARG/com 202/09);
- la deliberazione dell’Autorità 11 ottobre 2010, ARG/com 167/10 (di seguito: deliberazione ARG/com 167/10);
- la deliberazione dell’Autorità 19 luglio 2012, 301/2012/R/eel (di seguito: deliberazione 301/2012/R/eel) e l’Allegato A, recante “Testo integrato delle disposizioni dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas per l’erogazione dei servizi di vendita dell’energia elettrica di maggior tutela e di salvaguardia ai clienti finali ai sensi della legge 18 giugno 2007, n. 73/07” (di seguito: TIV);
- la deliberazione dell’Autorità 26 luglio 2012, 317/2012/E/com (di seguito: deliberazione 317/2012/R/com)

CONSIDERATO CHE:

- tutti i clienti finali di gas naturale, a partire dall’1 gennaio 2003 e tutti i clienti finali di energia elettrica, a partire dall’1 luglio 2007, possono scegliere un venditore nel mercato libero dell’energia;
- nel prevedere la completa apertura del mercato della vendita al dettaglio, in conformità con quanto previsto dalle Direttive europee, il legislatore ha predisposto strumenti di tutela specifici per i clienti di piccole dimensioni;
- in particolare, la legge 125/07 ha stabilito, tra l’altro:
 - per quanto attiene il mercato dell’energia elettrica, l’istituzione del servizio di maggior tutela, nei confronti dei clienti finali domestici e delle piccole imprese che non hanno un venditore nel mercato libero, alle condizioni definite dall’Autorità;
 - per quanto attiene il mercato del gas naturale, che l’Autorità definisce transitoriamente prezzi di riferimento per le forniture ai clienti domestici, che le imprese di vendita, nell’ambito degli obblighi di servizio pubblico, comprendono tra le proprie offerte commerciali;
- in tema di assetto del mercato della vendita al dettaglio, successivamente il decreto legislativo 93/11 ha:
 - confermato, con riferimento ad entrambi i settori, l’obbligo di erogazione dei servizi di tutela per i clienti senza un venditore sul mercato libero;
 - previsto, per il settore del gas naturale, l’ampliamento dei clienti aventi diritto a tale servizio, includendo anche le utenze relative ad attività di servizio pubblico e i clienti non domestici con consumo non superiore a 50.000 metri cubi annui;
- le condizioni dei servizi di tutela per l’energia elettrica e per il gas naturale sono state definite dall’Autorità, rispettivamente, nel TIV e nel TIVG e, inoltre, nell’ambito dello svolgimento dei propri compiti, l’Autorità ha nel tempo predisposto specifici strumenti di tutela destinati ai clienti finali e, in particolare, ai clienti di piccole dimensioni, data anche la loro minore conoscenza del mercato e ridotta capacità contrattuale;
- ai sensi della legge 481/95 l’Autorità è infatti investita di una generale funzione di regolazione dei settori dell’energia elettrica e del gas naturale orientata alla promozione della concorrenza e dell’efficienza nell’offerta dei servizi e alla

contemporanea promozione della tutela degli interessi dei consumatori; a tal fine, tra l'altro, l'Autorità studia l'evoluzione del settore e dei singoli servizi, pubblicizza e diffonde la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenza dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte dei clienti finali nonché controlla lo svolgimento dei medesimi servizi;

- l'accesso dei clienti finali ad adeguate informazioni sui consumi e sui costi energetici e l'esigenza di garantire la massima trasparenza, la concorrenza dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte dei clienti finali sono obiettivi confermati anche in ambito europeo; infatti la direttiva 2012/27/UE prevede, tra l'altro, che siano messe a disposizione dei clienti finali informazioni sui costi energetici che siano esaurienti e in formato comprensibile, nonché tali da consentire ai clienti finali un raffronto con offerte comparabili

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- in tema di documenti di fatturazione, la citata direttiva 2012/27/UE prevede altresì che le fatture siano precise e basate sul consumo effettivo, con opzione di ricevimento della bolletta in formato elettronico;
- il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 31 luglio 2009 ha definito criteri e modalità di pubblicazione nelle fatture dei clienti finali delle informazioni sulla composizione del mix energetico utilizzato per la produzione dell'energia elettrica fornita;
- l'Autorità ha adottato la deliberazione ARG/com 202/09 relativa alla trasparenza dei documenti di fatturazione che pone obblighi a carico dei venditori, siano essi venditori di clienti nei servizi di tutela che venditori di clienti nel mercato libero, relativamente alle fatture inviate a:
 - tutti i clienti finali titolari di punti di prelievo connessi in bassa tensione;
 - tutti i clienti finali di gas naturale e di gas diversi con consumi annui inferiori a 200.000 smc;
- nello specifico, la deliberazione ARG/com 202/09 ha definito la struttura dei documenti di fatturazione, non differenziata per settore e per tipologia di clienti finali serviti, prevedendo che tali documenti siano costituiti da:
 - un quadro sintetico, che fornisce:
 - i. le principali informazioni necessarie alla gestione della fornitura, comprese quelle relative al pagamento (importo complessivo, scadenza) e ai consumi;
 - ii. ulteriori informazioni utili per il cambio di fornitore (quali, ad esempio, i codici POD e PDR e il consumo annuo), per aumentare la consapevolezza del cliente finale circa le condizioni di fornitura applicate (mercato di appartenenza, denominazione dell'offerta se il cliente è servito nel mercato libero) e per la risoluzione di problematiche (quali, ad esempio, il numero relativo al servizio clienti o servizio di pronto intervento);
 - un quadro di dettaglio che fornisce il dettaglio degli importi fatturati, separando tali importi in servizi di vendita, servizi di rete e imposte, e prevedendo una specifica articolazione delle singole voci definita dall'Autorità;
- la deliberazione ARG/com 202/09 ha previsto inoltre che, attraverso i documenti di fatturazione, siano rese disponibili al cliente finale oltre alle informazioni sempre presenti, quali ad esempio quelle relative alle modalità e allo stato dei pagamenti:

- specifiche informazioni qualora si verificano determinate situazioni, quali ad esempio le modalità per ottenere la rateizzazione in caso di fatture di importi per i quali il cliente può richiedere la rateizzazione;
- informazioni periodiche, seppur non connesse con la fatturazione, quali quelle relative al mix delle fonti della produzione nazionale e agli standard, specifici e generali, di qualità commerciale, di cui a TIQV;
- infine, la deliberazione ARG/com 167/10 ha approvato un Glossario dei principali termini utilizzati nelle fatture dei clienti finali, stabilendo che tutti i venditori adeguino, di conseguenza, la terminologia utilizzata nei documenti di fatturazione;
- l'attuale regolazione in tema di trasparenza dei documenti di fatturazione è stata definita in un contesto di mercato da poco liberalizzato e, anche al fine di garantire una adeguata informazione al cliente finale e tenere conto della potenziale diffusione delle offerte *dual fuel*, è improntata al perseguimento dei seguenti obiettivi:
 - semplificare la lettura dei documenti di fatturazione;
 - migliorare la confrontabilità delle offerte;
 - armonizzare la struttura e i contenuti dei documenti di fatturazione relativi ad entrambi i settori;
- in particolare, l'attuale struttura dei documenti di fatturazione contiene elementi volti a consentire al cliente finale di verificare la corretta applicazione delle condizioni economiche sottoscritte, attraverso:
 - l'indicazione del mercato di appartenenza e, nel caso di clienti serviti nel mercato libero, la denominazione dell'offerta sottoscritta (nel quadro sintetico);
 - il dettaglio degli importi di quanto fatturato separando la fatturazione delle componenti afferenti i servizi di vendita, che peraltro devono rispettare una precisa articolazione, o prevedendo apposite deroghe alla separazione tra i servizi di vendita e i servizi di rete nel caso di offerte onnicomprensive (nel quadro di dettaglio);
- inoltre, con specifico riferimento al quadro di dettaglio, la previsione di una struttura uguale per tutti gli operatori con una precisa articolazione delle voci ha avuto lo scopo di perseguire anche l'obiettivo di rendere possibile al cliente finale di poter effettuare un primo confronto con altre offerte;
- con deliberazione 317/2012/R/com, l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva sul mercato libero e sulle condizioni di vendita al dettaglio di energia elettrica e di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni per acquisire elementi informativi anche al fine di valutare i potenziali interventi regolatori e non, volti a migliorare il coinvolgimento dei clienti finali nel mercato della vendita al dettaglio e ad aumentare la loro capacità di fare propri i benefici potenziali derivanti dalla concorrenza, anche tenuto conto dell'impatto che tali interventi potrebbero avere sullo sviluppo dell'offerta nella vendita al dettaglio;
- nell'ambito della suddetta indagine è stato previsto di attivare apposite rilevazioni presso i consumatori e, in particolare, sono state effettuate specifiche rilevazioni demoscopiche per individuare le esigenze dei clienti, anche con riferimento al tema di trasparenza dei documenti di fatturazione, soprattutto relativamente ai clienti serviti nel mercato libero, verificando tra l'altro se i suddetti documenti vengono utilizzati dal cliente finale per effettuare un primo confronto con altre offerte.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- la regolazione del mercato della vendita al dettaglio e gli strumenti di tutela sono volti ad aumentare la fiducia dei clienti finali nel funzionamento del mercato e finalizzati ad elevare la loro capacitazione, sia attraverso la definizione di meccanismi che aumentino la conoscenza del singolo cliente che attraverso una maggiore partecipazione dei medesimi clienti nell'ambito del processo di consultazione e nelle scelte regolatorie;
- in tema di tutela, l'aumento della fiducia dei clienti finali può essere perseguito anche attraverso la disponibilità di un ampio ventaglio di strumenti che consentano al cliente finale la possibilità di effettuare le migliori scelte e di comprendere le offerte sottoscritte;
- le prime evidenze pervenute dalle rilevazioni demoscopiche sembrerebbero mostrare, da parte dei clienti finali, la non completa soddisfazione sull'effettiva semplicità dei documenti di fatturazione e il non utilizzo, di norma, di questi quali strumenti di confronto delle offerte; analoghe segnalazioni sono peraltro pervenute anche da parte delle Associazioni rappresentative dei clienti finali;
- anche dal lato dei venditori sono state, in diverse occasioni, presentate richieste di intervento in materia di trasparenza dei documenti di fatturazione, soprattutto in un'ottica di semplificazione dell'attuale regolazione;
- in tale ambito, si inserisce, pertanto, una riflessione in merito alla leggibilità dei documenti di fatturazione;
- propedeutico a qualsiasi intervento in tema di trasparenza dei documenti di fatturazione, è un maggior approfondimento circa le esigenze, probabilmente diverse, dei soggetti coinvolti, clienti finali o venditori, valutando in particolare:
 - le possibili alternative di razionalizzazione e semplificazione delle informazioni contenute nei documenti di fatturazione, pur nell'ottica di continuare a garantire ai clienti finali tutte le informazioni necessarie alla gestione del contratto;
 - l'impatto sui costi di commercializzazione delle diverse alternative, in quanto l'intervento vuole perseguire anche la finalità di portare ad una riduzione, rispetto all'attuale regolazione, di tali costi;
- inoltre, la suddetta valutazione dovrà, altresì, tenere conto delle risultanze dell'indagine conoscitiva avviata con deliberazione 317/2012/R/com, con particolare riferimento ai potenziali interventi regolatori e non volti a migliorare il coinvolgimento dei clienti finali nel mercato della vendita al dettaglio e ad aumentare la loro capacitazione

RITENUTO:

- necessario avviare un'istruttoria conoscitiva in materia di trasparenza dei documenti di fatturazione, volta a raccogliere elementi per possibili interventi di razionalizzazione e semplificazione delle informazioni contenute nei medesimi documenti;
- opportuno prevedere che, nell'ambito della suddetta istruttoria, si possano collocare diversi esiti conoscitivi intermedi a supporto delle attività istruttorie di eventuali provvedimenti dell'Autorità in materia e che detti esiti trovino massima diffusione presso i soggetti interessati;

- necessario acquisire elementi ed esigenze di intervento da parte dei soggetti interessati, anche propedeutici alla predisposizione dei documenti che sintetizzano gli esiti conoscitivi di cui al precedente punto, prevedendo a tal fine che i medesimi soggetti forniscano specifici documenti indicando:
 - a) i principali interventi di razionalizzazione e semplificazione, comprese possibili opzioni circa le modalità di ricevimento dei documenti di fatturazione, possibili alternative circa la struttura dei documenti, nonché specificando se e quali informazioni attualmente presenti nella bolletta potrebbero essere eliminate o semplificate;
 - b) le esigenze che devono essere maggiormente perseguite nell'eventuale definizione della nuova regolazione in tema di trasparenza dei documenti di fatturazione, specificando se rientrano in tali esigenze la possibilità di effettuare una comparazione delle offerte;
- al fine della predisposizione dei documenti di cui al precedente punto, opportuno prevedere che:
 - le Associazioni rappresentative dei clienti finali forniscano elementi e motivazioni che evidenzino le criticità legate all'attuale struttura dei documenti di fatturazione in tema di leggibilità e comprensione dei medesimi documenti, nonché definiscano i potenziali ambiti di intervento proponendo anche soluzioni specifiche per i clienti che hanno una minore capacitazione;
 - i venditori o le loro associazioni esponenziali forniscano specifici elementi di supporto anche in tema di variazione dei costi di commercializzazione che i singoli interventi possono avere nonché relativamente alle tempistiche di implementazione

DELIBERA

1. di avviare un'istruttoria conoscitiva in materia di trasparenza dei documenti di fatturazione, volta ad analizzare i possibili interventi di razionalizzazione e semplificazione delle informazioni contenute nei medesimi documenti;
2. di stabilire che, nell'ambito dell'istruttoria di cui al punto 1., possano essere:
 - a) acquisiti dai soggetti interessati, rappresentativi delle istanze della domanda e dell'offerta del mercato, elementi a supporto, ulteriori rispetto a quelli già attualmente disponibili presso l'Autorità, volti a comprendere maggiormente le esigenze di intervento da parte dei diversi soggetti interessati;
 - b) pubblicati documenti di ricognizione, anche al fine di rendere noto a tutti i soggetti interessati il riscontro degli elementi acquisiti ai sensi della precedente lettera a);
 - c) tenute in considerazione le risultanze dell'indagine conoscitiva avviata con deliberazione 317/2012/R/com;
3. di prevedere che al fine di acquisire gli elementi a supporto, di cui al precedente punto 2., lettera a), siano acquisite specifiche informazioni da:
 - a) le Associazioni rappresentative dei clienti finali, al fine di evidenziare:
 - i. le criticità legate all'attuale struttura dei documenti di fatturazione in tema di leggibilità e comprensione dei medesimi documenti;

- ii. le esigenze che devono essere maggiormente perseguite nell'eventuale definizione della nuova regolazione in tema di trasparenza dei documenti di fatturazione;
 - iii. i potenziali ambiti di intervento, proponendo anche soluzioni specifiche per i clienti che hanno una minore capacitazione;
 - b) i venditori e/o le relative Associazioni di categoria, al fine di evidenziare:
 - i. le criticità legate all'attuale struttura dei documenti di fatturazione, evidenziando gli impatti in tema di incremento dei costi di commercializzazione, ad esempio per aumento richieste di informazioni sulla bolletta o per spese di spedizione, che l'implementazione delle regolazione ha comportato;
 - ii. le esigenze che devono essere maggiormente perseguite nell'eventuale definizione della nuova regolazione in tema di trasparenza dei documenti di fatturazione;
 - iii. i potenziali ambiti di intervento, indicando gli effetti in termini di variazione sui costi di commercializzazione di ciascun intervento prospettato e eventuali vincoli in termini di implementazione, quali tempi minimi necessari per l'intervento prospettato;
- 4. di convocare, nell'ambito dell'istruttoria di cui al punto 1., audizioni di clienti e delle relative Associazioni rappresentative, di venditori e delle relative Associazioni di categoria e di altri soggetti interessati;
- 5. di attribuire la responsabilità dell'istruttoria, di cui al punto 1., al Direttore della Direzione Mercati, con il supporto della Direzione Consumatori e Utenti relativamente alle attività di cui ai punti 3. e 4., con particolare riferimento ai rapporti con le Associazioni rappresentative dei clienti finali e della Direzione Comunicazione e Stampa relativamente agli aspetti di comunicazione connessi ai documenti di fatturazione;
- 6. di prevedere che l'istruttoria conoscitiva venga conclusa entro il mese di dicembre 2013;
- 7. di pubblicare la presente deliberazione sul sito internet dell'Autorità www.autorita.energia.it.

13 giugno 2013

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni