

## **COMMENTI E OSSERVAZIONI AL DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE 597/2017/R/EEL “INTERVENTI IN ORDINE ALLA DISCIPLINA DELLE GARANZIE CONTRATTUALI E ALLA FATTURAZIONE DEL SERVIZIO DI TRASPORTO DELL’ENERGIA ELETTRICA”**

Con il presente documento il Gruppo A2A esprime le proprie considerazioni in relazione alle proposte illustrate dall’Autorità in tema di disciplina delle garanzie contrattuali e fatturazione del servizio di trasporto dell’energia elettrica.

### **Premessa**

A2A apprezza il tentativo dell’Autorità di risolvere l’incertezza e le criticità determinate dai pronunciamenti della giustizia amministrativa nei confronti della regolazione inerente la gestione delle garanzie dovute in relazione agli oneri generali di sistema (OGS)<sup>1</sup>. Tali pronunciamenti, individuando nei soli clienti finali i soggetti passivi del versamento degli OGS, hanno evidenziato la fragilità e peculiarità del modello di gestione ed esazione di tali importi ad oggi vigente, delineato dapprima dal D.Lgs. n. 79/99 (Decreto Bersani) e declinato successivamente dal TIT, il quale pone in capo ai venditori l’obbligo di esazione di tali componenti relative ad attività di interesse generale, e al distributore la relativa responsabilità del versamento del gettito nei confronti dei soggetti destinatari.

I pronunciamenti hanno, altresì, contestato il potere dell’Autorità di eterointegrare i contratti di trasporto mediante l’introduzione di un sistema di garanzie che trasferisse sul venditore il rischio del mancato incasso delle componenti a copertura degli OGS da parte dei clienti finali imponendo forme di garanzia a carico degli stessi.

La delicatezza di tale contesto e il contenzioso tutt’ora aperto rendono ogni intervento regolatorio, sebbene auspicato, estremamente fragile e incerto relativamente agli esiti, in quanto soggetto a probabile ulteriore contenzioso.

L’attesa riforma normativa finalizzata alla fiscalizzazione di tali importi, benché invocata dalle istituzioni e dagli operatori, non è stata ad oggi ancora inserita nell’agenda dei lavori del Governo e verosimilmente non sarà finalizzata entro il termine della presente legislatura. Il periodo transitorio potrebbe quindi potenzialmente protrarsi anche per alcuni anni.

**Occorre pertanto una disciplina che regoli tale periodo transitorio, in grado di individuare regole condivisibili, chiare e facilmente implementabili, a garanzia e tutela degli operatori e del sistema complessivo, e nel rispetto dei principi affermati dai pronunciamenti del Giudice.**

**Dal nostro punto di vista la proposta illustrata dell’Autorità, benché condivisibile negli intenti, non presenta tali caratteristiche.**

Essa infatti, come si provvederà a dettagliare puntualmente nel seguito:

- sebbene abbia una carattere transitorio, è caratterizzata da un’eccessiva complessità di implementazione soprattutto a carico del distributore, la cui operatività verrebbe significativamente appesantita dalla duplicazione di attività, con impatti rilevanti sui sistemi informativi;

---

<sup>1</sup> Sentenza del Consiglio di Stato 2182/2016 sul ricorso avverso la Delibera 612/2013, e sentenze del TAR Lombardia nn. 237/2017, 238/2017, 243/2017, e 244/2017 sui ricorsi avverso la Delibera 268/2015/R/eel.

- non apporta alcun correttivo efficace ai fini di un sicuro funzionamento del sistema, il quale rimane vulnerabile rispetto a eventuali condotte inadempienti degli operatori;
- lasciando sostanzialmente invariati i ruoli, le responsabilità e gli istituti regolatori di cui alla disciplina attuale, si presta ad essere criticata per una non completa ottemperanza alle sentenze del TAR ed è, pertanto, suscettibile di ricorsi da parte dei medesimi soggetti che hanno alimentato il contenzioso in corso.

Nei mesi scorsi, a valle di un lungo dibattito tra gli operatori, era stata elaborata e portata all'attenzione di codesta Autorità una proposta interassociativa che continuiamo a ritenere preferibile, dal punto di vista dell'operatività e dell'efficacia. Tale proposta, caratterizzata da un'ampia condivisione tra gli operatori del sistema, prevedeva, in continuità con l'assetto regolatorio vigente ma senza la necessità di implementare nuove e ulteriori complessità operative e gestionali, che il venditore continuasse a versare al distributore tutti gli OGS da questi fatturati, anche qualora non riscossi dal cliente, e che il distributore, a sua volta, continuasse a versare ai soggetti interessati (CSEA/GSE) i medesimi importi fatturati. I venditori, potenzialmente esposti al rischio di mancato incasso degli OGS da parte dei clienti finali morosi, avrebbero trovato adeguata copertura attraverso il ricorso a opportuni meccanismi di perequazione/indennità analoghi a quelli già vigenti per altri fini, ma più puntuali, e alimentati da un fondo appositamente costituito presso Cassa Servizi Energetici e Ambientali mediante un'apposita componente tariffaria da introdurre ex-novo.

Tale soluzione transitoria avrebbe presentato molteplici vantaggi:

- la possibilità di essere implementata con urgenza, non essendo necessarie modifiche ai sistemi informativi, ai sistemi di fatturazione e ai flussi di comunicazione vigenti e non rendendosi necessarie ulteriori attività a carico degli operatori;
- il ricorso a meccanismi di perequazione/indennità analoghi a quelli già presenti e consolidati, sempre e comunque affiancati dalla verifica delle azioni intraprese dagli operatori a tutela del proprio credito, al fine di evitare eventuali condotte improprie;
- una maggiore solidità nei confronti di eventuali contestazioni, non essendo più i venditori soggetti garanti del sistema relativamente agli OGS in ragione dei nuovi meccanismi di reintegro a sostegno degli importi non esigibili.

Ribadita la predilezione per la soluzione condivisa, nel seguito provvediamo ad evidenziare puntualmente le criticità emerse con riferimento alle singole proposte illustrate dall'Autorità nell'ambito della presente consultazione e, infine, a suggerire una nuova soluzione che riteniamo comunque preferibile rispetto a quella prospettata dal DCO.

## **Considerazioni del Gruppo A2A**

*S1. Si condivide l'orientamento di prevedere fin da subito distinte discipline relative alle garanzie, da un lato, dei corrispettivi del servizio di trasporto e, dall'altro, delle componenti a copertura degli oneri generali di sistema?*

*S2. Si condivide l'orientamento volto a separare le garanzie versate a copertura dei servizi di rete da quelle inerenti gli oneri generali?  
Quale valore dell'intervallo indicato per la fissazione della percentuale targeting di raccolta potrebbe essere ritenuto congruo?*

A2A condivide, o meglio si auspica, un celere intervento normativo volto a definire una nuova disciplina degli OGS nella direzione di una fiscalizzazione degli stessi,

e, quindi, una netta separazione della disciplina relativa agli oneri del trasporto da quella relativa agli OGS, **pertanto un intervento regolatorio orientato verso tale scenario prospettico è pienamente condiviso.**

**Si concorda con la proposta di una gestione separata degli oneri di rete rispetto agli oneri di sistema e la previsione di garanzie a copertura dei soli oneri di rete.**

**Tuttavia la riforma illustrata dall’Autorità non è nostro avviso percorribile, in ragione della permanenza di garanzie relative agli OGS e delle eccessive complessità gestionali derivanti dalla gestione separata delle due tipologie di garanzie.**

Il futuro auspicato assetto degli OGS in una direzione analoga a quella implementata per la riscossione del canone RAI svincolerà di fatto gli attori attualmente coinvolti (distributore e venditore) dalla gestione degli OGS e delle relative garanzie, non si condivide pertanto l’introduzione di declinazioni operative così pressanti e impattanti quali quelle prospettate nel documento, in capo ai distributori in relazione a tali oneri.

L’impatto gestionale prospettato, peraltro, richiedendo investimenti significativi con riferimento ai sistemi operativi e alle procedure di monitoraggio dei pagamenti e tempi di implementazione ben più lunghi di quelli prospettati nel documento di consultazione, mal si concilia con una logica di transitorietà della disciplina, e, oltretutto, rischierebbe di essere immediatamente vanificato da ulteriori contenziosi, come accennato nella Premessa del presente documento.

Nel seguito saranno quindi evidenziate alcune modifiche alle misure proposte che potrebbero a nostro avviso rispondere meglio all’esigenza di individuare un meccanismo transitorio coerente con le interpretazioni del Giudice e in grado di consentire un corretto funzionamento del sistema.

### **Garanzia prevalente (GAR<sub>rete</sub>)**

S3. *Si condividono le percentuali soglia individuate al punto 3.1.3 ai fini dell’adeguamento periodico relativo alla verifica di capienza della garanzia prevalente?*

*Si condivide il meccanismo premiante? In considerazione del dimezzamento della garanzia, si ritiene corretta la scelta di determinare l’importo della garanzia in modo non proporzionale all’entità dei ritardati pagamenti?*

*Si ritiene che il margine di tolleranza applicato nella valutazione del requisito di “regolarità” sia stato correttamente determinato?*

Con riferimento alle proposte illustrate in relazione alla garanzia prevalente, osserviamo quanto segue.

**Innanzitutto prendiamo atto del fatto che nessun intervento è stato prospettato relativamente alla qualità delle garanzie ammesse.** Riteniamo tale intervento prioritario rispetto ad ogni altra proposta, in ragione dell’attuale fragilità del sistema. A questo proposito in più occasioni abbiamo avuto modo di segnalare a codesta Autorità l’inadeguatezza del sistema di garanzie previsto per l’accesso delle reti di distribuzione. Tale sistema, a differenza di quelli contemplati dalle discipline di partecipazione ai mercati energetici e di accesso alle infrastrutture di

trasporto<sup>2</sup>, amplia il novero delle agenzie che possono rilasciare il giudizio di *rating* degli istituti bancari e assicurativi che emettono garanzie rispetto ai primari organismi internazionali Moody's Investor Services, Standard & Poor's Corporation e Fitch Ratings. Questa estensione, operata al fine di favorire l'accesso al credito nei confronti degli operatori di piccole dimensioni in relazione ad importi giudicati dall'Autorità "contenuti", e da subito ritenuta estremamente rischiosa dagli operatori della distribuzione, come ben noto ha reso possibili alcune condotte inopportune le quali hanno determinato perdite economiche estremamente ingenti (quindi affatto "contenute", soprattutto considerando il fatto che le stesse sono state generate da un solo utente del trasporto) per le quali hanno garantito le imprese di distribuzione.

**A fronte di queste evidenze, riteniamo imprescindibile un urgente intervento di adeguamento del sistema di garanzie nella direzione di un allineamento della disciplina a quella prevista per le altre attività della filiera.**

A questo proposito segnaliamo, tra l'altro, che ad oggi non è possibile effettuare consultazioni sul sito gestito da CERVED per verificare il livello di rating assegnato agli istituti bancari e assicurativi, né sono disponibili funzionalità in abbonamento a tal fine, diversamente da quanto previsto dal CADE<sup>3</sup>.

Giova infine ricordare il pronunciamento del Consiglio di Stato in occasione del ricorso avanzato da CERVED in merito all'esclusione dall'elenco delle agenzie ammesse al sistema di garanzie previsto dal Codice di Rete<sup>4</sup>, che ribadiva la possibilità per Snam Rete Gas di escludere agenzie diverse se poi avesse dovuto accollarsi essa stessa le conseguenze di eventuali inadempimenti: "[...] *Non risulta plausibile invero – prima ancora che legittimo – un sistema che fosse basato sulla regola per cui il soggetto nei cui riguardi una garanzia deve operare non possa, in primo luogo, decidere se e quali garanzie accettare a copertura di propri rischi (rectius, decidere in ordine agli emittenti tali garanzie) e, al tempo stesso, debba poi comunque accollarsi le conseguenze dell'eventuale inaffidabilità ed ineffettività delle garanzie ricevute [...]*".

Relativamente al dimensionamento della garanzia, effettuato ai sensi del DCO in considerazione dell'intera esposizione dell'impresa distributrice (6 mesi), osserviamo quanto segue. Apprezziamo il correttivo apportato, il quale rischia però di venire prontamente vanificato dal meccanismo premiante che provvede a ridurre del 50% tale importo nei casi di utenti puntuali nei pagamenti. **Tale misura si rivela infatti nuovamente poco efficace rispetto al rischio di inadempienza degli utenti del trasporto, riportando il sistema nell'attuale situazione di fragilità e mancata copertura del rischio.**

### **Garanzia complementare (GAR<sub>oneri</sub>)**

---

<sup>2</sup> Cfr. Regolamento del sistema di garanzie di cui all'articolo 49 dell'allegato A alla delibera 111/06 dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (TERNA), Disposizioni tecniche di funzionamento pubblicate dal Gestore dei mercati energetici (GME), e Codice di rete per l'accesso al servizio di trasporto gas pubblicato da Snam Rete Gas (SRG).

<sup>3</sup> Cfr. Allegato B alla Delibera 268/2015/R/eel §4 "Ai fini delle garanzie previste al paragrafo 2.4 (rating e parent company guarantee), il giudizio di rating creditizio, in possesso dell'utente o della società controllante, deve essere un rating divulgato al pubblico, o distribuito previo abbonamento, emesso, monitorato e aggiornato secondo le disposizioni del Regolamento CE 1060/2009".

<sup>4</sup> Cfr. Sentenza del Consiglio di Stato n. 1266/2017.

- S4. Si ritiene correttamente individuata la gestione della garanzia complementare? Si ritengono correttamente individuate le tempistiche di cui al punto 4.2.7 per il reintegro della garanzia e per la prestazione delle forme tradizionali nei casi di cui al punto 4.3.1?*

L'imposizione ai venditori di forme di garanzia relativamente a oneri che la recente giurisprudenza ha riconosciuto essere in capo esclusivamente al cliente finale è estremamente rischiosa in quanto espone la materia a un protrarsi del contenzioso in atto.

In aggiunta a ciò, e come già accennato nella Premessa, l'introduzione di un duplice sistema di gestione delle garanzie, suddivise tra oneri di rete e OGS, risulta estremamente complessa. A ciò si aggiunga la necessità di monitorare puntualmente, con cadenza mensile, le partite di ogni singolo utente del trasporto, attività che andrebbe implementata interamente, in quanto ad oggi il monitoraggio dei pagamenti viene effettuato con riferimento a tutte le fatture in contestuale scadenza e senza suddividere gli oneri del trasporto dagli OGS. Occorrerebbero, inoltre, chiare regole di attribuzione di eventuali pagamenti parziali, nonché le ricadute sul regime fiscale di tale gestione dei pagamenti, aspetti che andrebbero approfonditi puntualmente con la dovuta cautela.

In ragione di quanto sopra osservato la soluzione prospettata non sarebbe percorribile nelle tempistiche indicate e comunque non tutelerebbe il sistema da eventuali condotte speculative di alcuni operatori: in assenza di meccanismi di controllo delle condotte poste in atto dai venditori, permane il rischio potenziale che alcuni operatori possano trattenere senza conseguenze la differenza tra gli OGS fatturati dal distributore e il *target*, in palese violazione dei medesimi pronunciamenti del Giudice, i quali prevedono che i venditori versino tutte le somme incassate.

Relativamente al dimensionamento della garanzia, ribadiamo quanto già precedentemente osservato in merito al rischio di mancata copertura degli importi introdotta dal meccanismo premiante, il quale potenzialmente consentirebbe un adeguamento delle garanzie a un solo mese di erogazione del servizio. A titolo esemplificativo, qualora un distributore verificasse alla scadenza trimestrale il mancato versamento degli OGS da parte di un venditore fino ad allora diligente (quindi con garanzia dimensionata su un mese di erogazione del servizio), in caso di perdurante mancato adeguamento della garanzia, il distributore, giunto alla risoluzione del contratto, si troverebbe scoperto di un importo pari a circa 5 mesi di erogazione del servizio. Ciò soprattutto in considerazione del fatto che gli OGS, come noto, sono ad oggi preponderanti nell'ambito della fattura di trasporto (circa il 70%).

A ciò si aggiungano le considerazioni precedentemente avanzate in merito all'inadeguatezza delle forme di garanzie ammesse.

***Meccanismo di reintegrazione del gettito anticipato dalle imprese distributrici a copertura degli oneri generali di sistema***

- S5. Si condividono i criteri generali del meccanismo di reintegrazione? Si individuano modalità diverse da quelle rappresentate per il riconoscimento degli oneri altrimenti non recuperabili? Motivare la risposta. Si intendono adeguate le tempistiche individuate per la presentazione delle istanze di ammissione?*

*Le condizioni di accesso al meccanismo sono state correttamente individuate? Vi sono ulteriori elementi da prendere in considerazione per determinare l'ammontare di reintegrazione? Motivare la risposta.  
Per la determinazione del livello efficiente degli importi reintegrati, dovrebbero essere presi in considerazione ulteriori elementi?  
Quali ulteriori azioni e/o attività potrebbero essere prese in considerazione ai fini della minimizzazione degli importi da reintegrare?  
Si condividono le modalità di recupero dei crediti non altrimenti recuperabile? Quali altri meccanismi potrebbero essere valutati?*

**A2A ritiene il meccanismo di reintegrazione del gettito anticipato dalle imprese distributrici, così come proposto dall'Autorità, inadeguato in quanto non comprensivo degli oneri non riscossi con riferimento al servizio di trasporto**, limitandosi invece a riconoscere la sola quota parte relativa agli OGS. Le già citate condotte inopportune verificatisi nei primi mesi del 2017, e l'impossibilità di escutere le garanzie dovuta all'inadeguatezza delle forme ammesse, hanno determinato perdite economiche riconducibili agli interi importi fatturati e non solo agli OGS.

La disciplina tariffaria dei servizi di trasporto, risulta del tutto inadeguata rispetto al verificarsi di gravi condotte come quelle accadute di recente. Il parametro  $\beta$  non copre, infatti, questo tipo di rischio. Peraltro, la necessità di adottare misure di ulteriore copertura in caso di **eccezionali situazioni di morosità** è stata già contemplata dalla medesima Autorità<sup>5</sup>. L'attuale processo di consultazione è l'occasione opportuna per definire tali misure.

In ogni caso, non sarebbe comunque corretto addossare al distributore anche gli effetti del mancato incasso delle componenti tariffarie a copertura degli oneri di trasmissione, che invece il distributore ha puntualmente versato a Terna.

Inoltre, benché il meccanismo non sia ancora definito nel dettaglio, paiono eccessivamente severi i criteri di esclusione degli oneri ammessi al reintegro nei casi di mancata esecuzione delle richieste di sospensione presentate ai sensi del TIMOE, e in caso di problematiche inerenti i dati di misura, fattispecie relativamente alle quali la regolazione vigente già prevede indennizzi e che nulla hanno a che fare con le gravi condotte subite sopra richiamate.

Infine suscita perplessità il **periodo oggetto di reintegrazione**, il quale sarebbe circoscritto agli OGS versati con riferimento alle fatture emesse successivamente all'entrata in vigore della deliberazione 109/2017/R/eel. **Non comprendiamo infatti il riferimento a tale termine che risulta successivo rispetto agli eventi del contenzioso**, in considerazione del fatto che le condotte inadempienti da parte degli utenti del trasporto sono state intraprese in conseguenza della prima sentenza del Consiglio di Stato del 24 maggio 2016, che aveva confermato l'annullamento della precedente Delibera 612/2013/R/eel disposto dal TAR, e delle successive sentenze del TAR Lombardia del 31 gennaio 2017, che avevano annullato la Delibera 268/2017/R/eel. A tale proposito ci preme evidenziare come la stessa Delibera 109/2017/R/eel aveva prospettato l'individuazione di meccanismi di compensazione ai venditori e alle imprese distributrici rispetto all'eventuale mancato incasso degli OGS a decorrere dal 1 gennaio 2016.

A tale proposito segnaliamo che, alla luce dei pronunciamenti del Giudice, diversi utenti del trasporto hanno chiesto la restituzione degli importi versati per OGS ma

---

<sup>5</sup> Cfr. il Considerato di pag. 3 della Delibera 609/2015.

non riscossi dai clienti nei dieci anni precedenti, richiedendo addirittura la compensazione di tali importi con partite future. **In ragione di quanto sopra esposto riteniamo opportuno che il meccanismo di reintegrazione degli OGS non riscossi dalle imprese di distributrici abbia efficacia con riferimento all'intero periodo interessato dal contenzioso in atto, pertanto dal 2016, e includa gli oneri di trasporto non riscossi, nonché i relativi oneri finanziari.**

***Meccanismo di riconoscimento dei crediti non recuperabili relativi agli oneri generali di sistema versati dagli Utenti del trasporto successivamente alla deliberazione 109/2017/R/eel***

S6. *Si intravedono criticità relativamente ai tempi di entrata in vigore descritti? Se sì, motivare.*

*Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito alla determinazione della garanzia prevalente e della garanzia complementare in sede di prima attuazione?*

*Si ritiene che il primo periodo di applicazione del meccanismo di reintegrazione sia stato correttamente individuato? Motivare la risposta in caso contrario?*

*Si ritengono congrue le misure proposte alle per reintegrare gli oneri altrimenti non recuperabili descritte nel paragrafo 7.2?*

Come già osservato, le tempistiche di entrata in vigore del meccanismo transitorio indicate non sono compatibili con le modifiche da apportare ai sistemi di fatturazione e con la nuove attività di monitoraggio da implementare.

Inoltre, il periodo oggetto del meccanismo di riconoscimento dei crediti non recuperabili versati dai venditori, analogamente a quello previsto per i distributori, dovrebbe essere esteso a tutto il periodo interessato dal contenzioso, pertanto anche al 2016.

\* \* \*

In ragione delle criticità sopra evidenziate, non riteniamo percorribile la proposta illustrata dall'Autorità.

A tale proposito, pur ribadendo la preferibilità della proposta interassociativa suggerita lo scorso giugno, riteniamo percorribile **una seconda soluzione, anch'essa in grado di salvaguardare l'assetto e le prassi operative vigenti con il supporto di meccanismi perequativi analoghi a quelli già in vigore, e di essere quindi implementata con urgenza.**

Tale nuova proposta muove dall'estensione dei principi affermati dal Giudice anche al distributore il quale, a differenza del venditore, non disponendo di alcuna leva contrattuale efficace nei confronti del cliente finale moroso e non avendo addirittura modo di venire a conoscenza né tanto meno verificare la morosità del singolo cliente, risulta un soggetto ancora meno titolato del venditore a garantire il sistema dell'eventuale morosità inerente gli OGS.

In base al principio chiarito dal Giudice, pertanto, limitatamente agli OGS **il distributore sarebbe tenuto a versare ai soggetti interessati (CSEA/GSE) esclusivamente gli oneri incassati dal venditore, senza l'imposizione di target.**

**Il venditore, in ottemperanza alle sentenze, non dovrebbe essere tenuto a versare garanzie relativamente agli OGS**, discutibili dal punto di vista della legittimità, ma dovrebbe essere incentivato a condotte eque da un **meccanismo premi/penali** imperniato sul medesimo livello *target* di cui al presente DCO, volto a massimizzare il gettito e a salvaguardare il sistema da condotte speculative. Sulla base di tale meccanismo il venditore:

- che versasse il *target*, si troverebbe in posizione neutrale rispetto al meccanismo, senza essere oggetto di premi o penali;
- che versasse un importo superiore al *target*, avrebbe accesso a un meccanismo premiante (da definire, in analogia con il meccanismo attualmente previsto per il sistema indennitario, basato sull'introduzione di una *fee* finalizzata ad incentivare l'attività di incasso e di anticipo di somme non ancora incassate dai cliente);
- che versasse un importo inferiore al *target*, si troverebbe in una situazione di penalità (da definire, tenendo in considerazione l'*unpaid ratio* medio dell'operatore e delle condotte poste in atto a tutela del proprio credito). Ovviamente tale casistica sarebbe contestualmente affiancata dalle azioni volte a inibire l'operatività di tali operatori (blocco degli *switching*, risoluzione del contratto di trasporto).

Tale soluzione renderebbe non più necessaria l'introduzione di meccanismi di reintegro, se non con riferimento ai crediti maturati dall'inizio del contenzioso all'entrata in vigore della presente disciplina transitoria, e ad eventuali situazioni di criticità non prevedibili, relativamente alle quali l'Autorità valuterà come più opportunamente intervenire.