

Documento per la consultazione DCO 200/2024
INTERVENTI DI AGGIORNAMENTO ED EFFICIENTAMENTO DEL CODICE DI CONDOTTA
COMMERCIALE A VANTAGGIO DEI CLIENTI FINALI DI ENERGIA ELETTRICA E GAS NATURALE

Osservazioni di Confartigianato Imprese

PREMESSA

Il documento di consultazione alla nostra attenzione è di quelli che dispiacciono a tutti coloro i quali, come la scrivente Confederazione, credono nelle potenzialità di un mercato concorrenziale in cui trasparenza degli operatori e consapevolezza del consumatore sono condizioni imprescindibili ai fini dell'efficienza allocativa delle risorse.

In ogni mercato gli operatori economici perseguono il loro scopo, che è quello di massimizzare il profitto. I dati dei bilanci delle imprese energetiche italiane recentemente riportati dal Sole 24 Ore, con un Ebitda medio pari a 24,3, testimoniano lo stato di ottima salute del comparto, del quale come Confederazione di Imprese, non possiamo che rallegrarci.

Allo stesso tempo è però legittimo aspettarsi che l'Autorità di Regolazione di Settore intervenga con decisione in qualità di arbitro per riequilibrare le posizioni di venditori e consumatori ove le evidenze a sua disposizione ne mostrino la necessità.

Il monitoraggio Retail dell'Autorità, nella sua ultima edizione disponibile aggiornata a gennaio 2024 rileva che *"gli approfondimenti dell'Autorità su un campione di clienti domestici del settore elettrico che hanno cambiato fornitore nel 2022 e nel 2023 confermano che un significativo numero di clienti sceglie offerte economicamente meno vantaggiose rispetto alla maggior tutela, pur in presenza di offerte disponibili economicamente favorevoli. Nonostante l'informazione ottenibile consultando il Portale Offerte circa le opportunità di risparmio, in molti casi il cliente finale che cambia fornitore nel mercato libero o che lascia i servizi di tutela non sempre sceglie un'offerta economicamente più vantaggiosa, preferendo contratti che non presentano nemmeno particolari servizi aggiuntivi"*.

Vanno nella stessa direzione i dati presentati da ARERA nel corso dell'incontro con i consumatori domestici del 19/05 scorso, sui rientri in Tutela dei clienti domestici non vulnerabili, che disegnano un flusso di soli 27 mila rientri a fronte di 400 mila uscite verso il mercato libero in tre mesi; considerato che le condizioni economiche dell'STG, pur nell'incertezza dello sconto definitivo, sono molto più convenienti di quanto al momento offerto dal mercato libero a tali clienti, l'esiguità dei rientri e l'entità dei flussi in uscita verso il libero sono suggestivi, in linea con quanto evidenziato dal monitoraggio Retail sopracitato, di un consumatore domestico che non sa scegliere. Non è quindi peregrino ritenere che l'aggressività del comportamento di gara dei venditori partecipanti alle aste STG per i clienti domestici non vulnerabili, il cui esito è stato inferiore al prezzo della Tutela, calcolato dall'Autorità come il prezzo del servizio di un operatore efficiente, sia originato proprio grazie a questa difficoltà e sia in realtà un investimento basato sulla scommessa di facili spostamenti dei clienti così acquisiti verso le proprie offerte del mercato libero.

L'indagine commissionata dall'Autorità nel corso del procedimento di consultazione n.517/2023 sulla riforma della bolletta, delineando un consumatore che vuole capire di più, conferma la difficoltà di orientamento nel mercato. Infatti *“tra le voci meno chiare spiccano il dettaglio dei costi fissi e variabili, il dettaglio delle voci di spesa e le tariffe e i prezzi dell'energia per il periodo, tutte selezionate da almeno un intervistato su due”*. Nella stessa rilevazione la maggioranza del campione ha espresso preferenza per un modello più dettagliato di bolletta, che consenta, in ultima analisi, di discernere la complessità che la compone.

Nonostante una pluralità di indicatori concordi nel delineare un'oggettiva difficoltà del cliente finale nella comprensione delle condizioni contrattuali della propria fornitura, l'Autorità, con il DCO alla nostra attenzione, non sembra cogliere il disagio e le difficoltà dei consumatori finali dinnanzi ad un mercato in cui, a tendere, saranno collocati senza più alternative ma che non capiscono; non sembra volersi misurare con le ragioni che ne sono all'origine e si concentra su una serie di aspetti eufemisticamente marginali rispetto alle criticità rilevate dalle sue stesse indagini e monitoraggi o, peggio, su soluzioni palesemente inadeguate, come l'autoregolazione dei venditori in risposta al *teleselling* aggressivo, che sta opprimendo da mesi milioni di consumatori.

Nello spirito costruttivo che da sempre anima la partecipazione di Confartigianato alle consultazioni di ARERA, trovate qui di seguito una serie di proposte, aggiuntive rispetto a quelle prospettate nel DCO, avanzate nell'auspicio che possano rappresentare la base per un lavoro condiviso, anche grazie a un secondo *round* di consultazione su nuove e differenti proposte, che si auspica vivamente come prova della vitalità dello strumento stesso della consultazione, strumento irrinunciabile di *better regulation* in cui Confartigianato continua a credere nonostante questo episodio purtroppo sconcertante del dco in esame.

Il diritto di ripensamento rappresenta uno strumento molto importante nella regolazione contrattuale in generale ed ancora di più in un mercato in cui, come evidenziato nella premessa, il consumatore risulta ancora piuttosto confuso.

L' Autorità non ha ovviamente la paternità o maternità che dir si voglia delle modifiche introdotte dall'articolo 1 comma 15 e 16 lettera b) del Decreto Legislativo 26/2023 al codice del consumo. Rispetto a tale previsione che dispone che *"qualora il cliente richieda l'inizio della fornitura durante il periodo per l'esercizio del diritto di ripensamento e il contratto imponga al consumatore l'obbligo di pagare, il consumatore deve esplicitare tale richiesta al venditore su supporto durevole in caso di contratto negoziato fuori dei locali commerciali e riconoscere che, una volta che il contratto sarà stato interamente eseguito, non potrà più esercitare il diritto di ripensamento"* ARERA è meramente responsabile dell'adattamento della propria regolazione a tali principi normativi.

In tale attività di adattamento, tuttavia, è possibile utilizzare un margine discrezionale che cerchi di salvaguardare il più possibile il diritto di ripensamento, prezioso per un consumatore disorientato. Nello specifico, il codice di condotta commerciale affida all'articolo 9 gli obblighi informativi preliminari alla conclusione del contratto, definendone il contenuto, molto dettagliato e lo strumento, che è la scheda sintetica da consegnare al cliente finale. Tuttavia, se nonostante l'articolo 9 del CCC, il consumatore presenta oggi il livello di confusione certificato dalle rilevazioni menzionate in premessa- che Confartigianato riscontra e conferma dal proprio osservatorio- una modifica come quella prospettata dall'Autorità nel documento di consultazione, **che integra il contenuto informativo prestando poca attenzione sul perché queste informazioni non arrivino al cliente finale**, produrrà ragionevolmente la stessa confusione anche in merito alla rinuncia a questo importante diritto.

Se la ratio della norma da recepire è che il consumatore debba essere consapevole di quello che chiede e di quello a cui rinuncia dal momento in cui il contratto è eseguito, è opportuno assicurarsi di tale consapevolezza chiedendo un comportamento attivo del cliente finale, come una comunicazione di presa d'atto della rinuncia *inviata al venditore tramite mezzo da quest'ultimo definito che restituisca al cliente finale una risposta che rechi il testo, l'orario e la data della comunicazione.*

In questo modo, quando l'esecuzione immediata della fornitura è già possibile, come ad esempio nel caso di un cliente domestico non vulnerabile in STG che "voglia" passare subito ad un contratto di Mercato Libero con lo stesso fornitore per i vantaggi che sicuramente l'offerta sul Mercato Libero gli arreca, la richiesta di un comportamento attivo, sicuramente più impegnativo per il cliente finale rispetto ad esempio alla modalità di accettazione telefonica di richiesta (di esecuzione anticipata) e rinuncia (al diritto di ripensamento.), induce il cliente finale ad un maggiore sforzo e quindi ad una rafforzata volizione.

Pertanto, ad avviso di Confartigianato sarebbe opportuno integrare (in grassetto colore rosso le aggiunte) le modifiche proposte dall'Autorità all'articolo 9, comma 5, lettera b., del Codice di condotta commerciale come segue (in grassetto le aggiunte):

*“nel caso di richiesta di esecuzione del contratto prima che sia decorso il termine per il ripensamento, e qualora il contratto imponga, in tale caso, al cliente l’obbligo di pagare, il cliente medesimo dovrà farne esplicita richiesta al venditore (su supporto durevole in caso di contratto negoziato fuori dei locali commerciali) **e riconoscere per iscritto con- comunicazione inviata al venditore tramite mezzo da quest’ultimo definito che restituisca al cliente finale una risposta che rechi il testo, l’orario e la data della comunicazione-** che non potrà più esercitare il suddetto diritto una volta che il contratto sarà stato interamente eseguito dal venditore, cioè una volta avviata la fornitura, in tali casi, lo stesso sarà tenuto a corrispondere al venditore gli importi previsti dal medesimo contratto;*

Prolungamento del diritto di ripensamento.

L’articolo 1 comma 17 lettera a) del Decreto Legislativo 26/2023 prevede un prolungamento del diritto di recesso a 30 giorni per i contratti conclusi presso l’abitazione del consumatore o nel contesto *“di escursioni organizzate da un professionista con lo scopo o con l’effetto di promuovere o vendere prodotti ai consumatori”*.

Anche in questo caso, si chiede che l’Autorità non si limiti ad un recepimento formale nel CCC, ma utilizzi la massima discrezionalità concessa dalla finalità della norma, per migliorare la tutela del cliente finale che ha bisogno di più tempo **nelle occasioni di conclusione dei contratti di fornitura di energia elettrica e gas in cui è più esposto a decisioni meno accurate**, come nel caso del *teleselling*.

Tipicamente, i contratti di fornitura di energia elettrica e gas si concludono:

- 1) Presso i locali commerciali del venditore.
- 2) Presso l’abitazione del cliente finale.
- 3) Telefonicamente.
- 4) Tramite il sito del venditore.

In assoluto, la modalità di conclusione più critica di un contratto di fornitura di energia elettrica e gas è il *teleselling*, strumento, ad avviso di chi scrive, inappropriato sebbene ad oggi legittimo, sia per la complessità di questa tipologia di contratto che per l’impossibilità ad avere nel momento del contatto telefonico la documentazione sotto controllo.

La norma da recepire soffre della sua stessa portata generale, riferendosi alla conclusione della totalità dei contratti dei consumatori e per tale ragione prevede una modalità, quella delle escursioni, che non sembra ricorrere nelle forniture di energia elettrica e gas, ma è ricorrente soprattutto nella vendita di beni. Tuttavia, la finalità è chiara e va nella direzione di concedere più tempo lì dove la possibilità di decidere con cognizione di causa è più compromessa.

Appare pertanto coerente con la finalità della norma un’interpretazione estensiva della categoria *“della visita a domicilio non richiesta”*, inclusiva anche del *teleselling*, che a tutti gli effetti è un’incursione non richiesta nella sfera del cliente finale, che non ha strumenti di difesa preventivi anche quando ha inserito il proprio numero nel registro delle opposizioni.

Pertanto, ad avviso di Confartigianato sarebbe opportuno integrare (in rosso grassetto le aggiunte) le modifiche previste dall'Autorità nel Documento di Consultazione 200/2024 all'articolo 12, comma 4, del Codice di condotta commerciale come segue (in rosso le aggiunte):

*Qualora il contratto di fornitura sia stato concluso dal cliente finale domestico in un luogo diverso dai locali commerciali del venditore o a distanza, il cliente può recedere dal contratto senza oneri e senza dover fornire alcuna motivazione entro 14 (quattordici) giorni decorrenti dalla data di conclusione del contratto, secondo quanto previsto dal Codice del consumo, fatto sempre salvo quanto specificamente previsto dal medesimo Codice agli articoli 52 e 53. **Il periodo di ripensamento di 14 giorni è prolungato a 30 (trenta) giorni nel caso di contratti conclusi nel contesto di visite non richieste, a cui è assimilato il teleselling, di un venditore presso l'abitazione di un cliente finale domestico, oppure di escursioni organizzate da un venditore con lo scopo o con l'effetto di promuovere o vendere contratti di fornitura di energia elettrica e/o gas naturale ai clienti finali domestici.***

Ove anche non si concordasse sull'interpretazione estensiva della norma proposta, riteniamo che rientri tra i poteri di un'Autorità di Settore quello di regolare prevedendo tutele più efficaci (ossia 30 giorni anziché 14) rispetto a quella disciplinata dalla norma generale del codice del consumo, in particolari fattispecie che secondo la propria valutazione tecnica, giustifichino tali tutele rafforzate.

OBBLIGHI DEL VENDITORE IN MATERIA DI MODIFICA DELLE CONDIZIONI CONTRATTUALI

Gli orientamenti e la visione complessiva espressa nel DCO in tema di revisione degli obblighi del venditore in materia di modifica delle condizioni contrattuali rappresentano, ad avviso di Confartigianato, la parte più critica su cui si auspica una profonda riconsiderazione.

La fenomenologia della variazione delle condizioni contrattuali di carattere economico (variazioni unilaterali, evoluzioni automatiche e rinnovi con modifica delle condizioni) rappresenta, come è noto, un punto molto critico del rapporto tra consumatore e mercato tanto da meritare nell'anno 2022, di deflagrazione mai registrata prima dei prezzi all'ingrosso, un intervento legislativo specifico, il Decreto Aiuti bis (185/2022) che sospese l'efficacia di ogni clausola contrattuale che consentisse al venditore di modificare unilateralmente le condizioni di prezzo, sino al 30 aprile 2023.

Nel DCO alla nostra attenzione, l'Autorità propone in sintesi:

- 1) la riduzione da tre a due mesi del preavviso per le variazioni unilaterali ed i rinnovi;
- 2) l'eliminazione del collegamento nell'articolo 13 del CCC tra la presunzione di ricevimento della comunicazione di variazione e l'invio della stessa;
- 3) l'inserimento negli elementi informativi del diritto a ricevere un indennizzo, in caso di mancato rispetto delle modalità di preavviso;
- 4) la specifica che variazioni unilaterali evoluzioni automatiche e rinnovi vadano comunicati in forma scritta su supporto durevole preventivamente accettato dal cliente finale, sulla base della rilevata elevata alfabetizzazione digitale che contraddistinguerebbe sia la conclusione dei contratti che l'invio della bolletta.

Dando per scontato che l'obiettivo del DCO dovrebbe essere la tutela del consumatore, non si capisce come ed in che misura questi interventi possano effettivamente rappresentare un rafforzamento della posizione del cliente di piccola dimensione. Le variazioni unilaterali sono un aspetto importante della vicenda contrattuale che spesso mettono le famiglie in difficoltà e non si comprende come queste siano più tutelate con minore tempo di preavviso e perché l'allineamento rispetto ad altri mercati (servizi bancari, telefonia) debba prevalere rispetto ad un consumatore che fa fatica ad orientarsi ed avrebbe bisogno, al contrario, di più tempo.

Se il mancato preavviso comporta un indennizzo, è necessario mettere il cliente nelle condizioni di controllare agevolmente sia la tempistica di invio del preavviso sia la tempistica entro il quale l'indennizzo deve essere corrisposto, mentre il DCO affida il rafforzamento della tutela del consumatore agli elementi informativi di cui all'articolo 9 del CCC, sebbene l'articolo 9 non sembra essere così performante considerato che l'ultimo Monitoraggio Retail evidenzia ancora un cliente che non sa scegliere l'offerta che gli conviene di più.

La specifica della forma scritta su supporto durevole rasenta, a nostro avviso, l'assoluta inadeguatezza non solo per quanto ricordato sopra relativamente all'efficacia degli elementi informativi ma anche perché queste modalità non considerano le difficoltà di soggetti fragili come gli anziani o le persone con accesso ad Internet limitato o con alfabetizzazione digitale contenuta. Essere dotati di uno smart phone non significa essere in grado di farne un utilizzo evoluto, condizione in cui si trovano le persone che si dovrebbe avere maggiormente a cuore nella predisposizione delle tutele.

Per tali ragioni ad avviso di Confartigianato, occorrerebbe cogliere lo stimolo del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che recentemente, in risposta alle interrogazioni di alcuni parlamentari successive all'Audizione del 28 maggio scorso presso la Commissione X del Senato, nel rispetto delle prerogative Arera, "si permette di suggerire" l'introduzione di un obbligo per i venditori di rendere tracciabili le comunicazioni di modifica, come la raccomandata o la PEC.

La legittima preoccupazione relativa ai costi di tali comunicazioni tracciabili, avanzata dall'Autorità, è a nostro avviso facilmente superabile in un temperamento di interessi che vede prevalere la tutela dall'onerosità della fornitura su un bilancio familiare rispetto al rischio dell'onerosità di una raccomandata o di una PEC.

Il DCO alla nostra attenzione si concentra su aspetti formali della modalità di comunicazione delle variazioni, rinnovi e le evoluzioni automatiche, perdendo l'opportunità di affrontare le ragioni per cui i clienti finali non capiscono cosa cambia con le variazioni che vengono comunicate.

Il Codice di condotta commerciale affida la comprensione delle variazioni economiche alla comunicazione **della stima della spesa nuova annua**. Si pretende, cioè, che il cliente finale abbia conservato la scheda sintetica del contratto in essere e la utilizzi come termine di paragone rispetto alla nuova spesa annua che gli viene comunicata.

Se si aggiunge che il cliente domestico così come il piccolo cliente non domestico non riceve una stima annua relativa al suo profilo ma ad un cluster (es. cliente con potenza impegnata 3kW, consumo annuo 1.500 kWh, 2.200 kWh, etc.), si comprende come queste informazioni non parlino al cliente perché non rispondono alla semplice domanda che ciascun si pone quando riceve una notifica di aumento, che può sintetizzarsi con l'interrogativo: che impatto avrà sulla mia bolletta.

Ad avviso della scrivente Confederazione, tale legittima domanda dovrebbe essere evasa prevedendo nel codice di condotta commerciale un obbligo di inserimento nella comunicazione di tutte e tre le fattispecie, di un facsimile di una bolletta con l'applicazione dei nuovi corrispettivi, riferita ai consumi dell'ultima fattura emessa prima dell'invio della comunicazione. In questo modo il cliente finale potrebbe agevolmente confrontarla con la fattura che ha ricevuto e fare le sue valutazioni.

Una possibile opzione alternativa potrebbe rinvenirsi nell'inserimento nella comunicazione di due tabelle riassuntive delle vecchie e nuove condizioni, articolate secondo un modello quote fisse/ quote variabili assimilabile al box offerta che ragionevolmente sarà presente nel nuovo modello di bolletta che uscirà fuori dalla consultazione 517/2023. Tale opzione è in linea con una proposta avanzata recentemente da Confartigianato all'Autorità, che qui si riallega, tesa alla previsione di inserimento di un obbligo tabellare riassuntivo dei corrispettivi nelle condizioni economiche di fornitura disciplinate dall'articolo 10 del Codice di Condotta Commerciale.

RAFFORZAMENTO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TELEMARKETING E TELESELLING.

Come efficacemente affermato dal Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella Audizione presso la X Commissione sopracitata *"in una fase di passaggio obbligato di milioni di utenti dal mercato tutelato al mercato libero, lo sfruttamento del canale telefonico si è intensificato ed ha assunto spesso carattere di aggressività"*.

Le dimensioni del fenomeno hanno assunto dimensioni tali da:

- 1) indicare in maniera inequivocabile l'inadeguatezza di ogni misura ad oggi introdotta per regolare tali attività;
- 2) richiedere un intervento normativo urgente teso a prevenire il verificarsi di tali condotte; ad avviso della scrivente Confederazione la modalità telefonica non è adeguata alla conclusione di contratti di fornitura di Energia Elettrica e Gas destinati ai clienti di piccola dimensione ed esprimiamo l'auspicio che l'Autorità, nella sua attività di segnalazione al Parlamento ed al Governo voglia suggerire l'eliminazione di tale modalità di conclusione del contratto;
- 3) nelle more dell'intervento legislativo, introdurre tutte le iniziative possibili, anche con finalità deterrente per contrastare l'aggressività del telemarketing e del teleselling.

In riferimento all'ultimo punto, a poco vale, dal nostro punto di vista ribadire delle responsabilità quali il rispetto del CCC a prescindere dalla tecnologia utilizzata, il rispetto degli obblighi formativi del personale, il diritto dei clienti al riconoscimento del numero e seguenti prospettati dal documento di consultazione. Anche in questo punto, è difficile comprendere come ribadire che il venditore è responsabile del rispetto del CCC anche se si avvale di call centers, possa in nessun modo alleviare l'enorme pressione telefonica a cui milioni di clienti finali sono sottoposti da mesi.

Sorprende inoltre, in un tale contesto in cui il mondo della vendita in generale non stia dando la miglior prova di correttezza, la proposta del ricorso all'autoregolazione, che ha una sua efficacia e viene adottato perché più snella rispetto alla regolazione e non quando questa dà invece una prova così evidente di scarsa efficacia.

Ad avviso di Confartigianato uno spunto interessante proviene nuovamente dalla relazione del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato citata nella parte in cui rileva che *"occorre sottolineare che l'interposizione di uno o più soggetti nel rapporto fra l'operatore commerciale e la clientela non esclude la responsabilità dell'impresa. Pertanto, l'adozione di strategie commerciali ingannevoli o aggressive da parte delle agenzie di vendita – comprese le insistenti sollecitazioni telefoniche alla sottoscrizione di contratti di fornitura – sono imputabili anche all'operatore commerciale che ne trae in ultima analisi un vantaggio economico, quante volte sia possibile dimostrare una carenza di diligenza professionale. Il Consiglio di Stato ha infatti precisato che "il mancato impiego della diligenza ordinariamente pretendibile da parte dell'operatore commerciale, in eligendo e in vigilando, riguarda non soltanto le condotte direttamente attuate da quest'ultimo, ma anche le attività che siano state demandate ad altri e che vengano, conseguentemente, eseguite nell'immediato interesse del mandante.*

Tuttavia, la necessità di provare in concreto il deficit di diligenza professionale del fornitore- in un contesto in cui permangono fortissimi gli incentivi economici delle reti di vendita alla stipula dei contratti - limita la capacità dell'Autorità di garantire un ristoro efficace ai consumatori danneggiati dalle pratiche illecite e agevola l'elusione delle norme da parte degli operatori meno scrupolosi."

I venditori quindi rispondono direttamente anche delle condotte poste in essere dalle società di telemarketing salva la prova del deficit di diligenza professionale e stante la difficoltà della prova di quest'ultima, sembra essere compito di un'Autorità di Regolazione di Settore, che tra le prerogative affidatele dalla legge annovera "il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità", la definizione di standards di diligenza professionale dei venditori che possano essere di ausilio all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella propria attività di enforcement.

La scrivente Confederazione offre sin da subito la propria disponibilità a collaborare in sinergia con le altre associazioni dei consumatori domestici e non domestici con ARERA, alla definizione di standards di diligenza dei venditori nella scelta, gestione e controllo delle società di *teleselling* che semplifichino il collegamento tra le loro attività di vendita e la responsabilità dell'impresa committente, con finalità prevalentemente dissuasiva e deterrente.