

CONSULTAZIONE PUBBLICA SULLE MODALITÀ TECNICHE E OPERATIVE PER RENDERE CERTA LA DATA DI SPEDIZIONE DA PARTE DEI GESTORI DI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ DELLE FATTURE AGLI UTENTI (ART. 9, COMMA 1, DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 2017, N. 205, LEGGE DI BILANCIO 2018)

INDICE

1. **PREMESSA**
 - 1.1 La consultazione pubblica di cui alla delibera n. 398/18/Cons e la prosecuzione delle attività istruttorie.

2. **GLI APPROFONDIMENTI SVOLTI DALL'AUTORITÀ**
 - 2.1 L'analisi svolta dall'Autorità sulla base dei contributi pervenuti in consultazione.
 - 2.2 L'interlocuzione con gli uffici tecnici dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente.

3. **GLI ULTERIORI ORIENTAMENTI DELL'AUTORITÀ**
 - 3.1 Individuazione di una quarta soluzione tecnica oltre a quelle già indicate nel documento di consultazione di cui alla delibera n. 398/18/Cons.

1 PREMESSE

1.1 La consultazione pubblica di cui alla delibera n. 398/18/CONS e la prosecuzione delle attività istruttorie.

Come è noto, la legge di bilancio per l'anno 2018 prevede all'art. 9, comma 1, che *“l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni stabilisce 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'Autorità, dopo una fase di iniziale confronto svoltasi nell'ambito di tavoli tecnici con gli operatori postali, i consolidatori ed alcune Associazioni dei Consumatori, ha sottoposto a consultazione pubblica un documento nel quale si sono delineate tre possibili

soluzioni tecniche per assicurare certezza alla data di spedizione delle fatture da parte dei gestori dei servizi di pubblica utilità.

Il dibattito emerso in sede istruttoria ha convogliato e circoscritto l'intervento su un'unica modalità per assicurare tale certezza: la stampa della data di spedizione o sulla busta o sulla fattura da parte dell'operatore postale. Si tratta della terza ipotesi di soluzione tecnica riportata nel documento di consultazione pubblica di cui alla delibera n. 398/18/CONS).

Tuttavia, anche in ragione di quanto rappresentato in diversi contributi pervenuti nel corso della consultazione, si è ritenuto necessario verificare se il tipo di intervento delineato dall'Autorità nel suddetto documento di consultazione fosse l'unico che potesse essere considerato conforme alle finalità sostanziali perseguite dal legislatore o se, anche alla luce dell'applicazione pratica, potesse essere individuato un altro tipo di intervento analogamente soddisfacente degli interessi dei consumatori ed utenti dei servizi di pubblica utilità.

A tal fine, è emersa l'esigenza da parte dell'Autorità di condurre ulteriori approfondimenti con l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (di seguito "ARERA"), come peraltro suggerito da alcuni partecipanti alla consultazione pubblica, al fine di valutare la possibilità, attraverso un opportuno coordinamento, di individuare soluzioni effettivamente rispondenti alle finalità sottese all'intervento del Legislatore e pienamente rispondenti alle esigenze di tutela degli utenti.

Con la delibera n. 591/18/CONS è stata disposta la proroga dei termini del procedimento per svolgere i suddetti approfondimenti.

2. GLI APPROFONDIMENTI SVOLTI DALL'AUTORITÀ

2.1 L'analisi svolta dall'Autorità sulla base dei contributi pervenuti in consultazione.

Nel corso degli approfondimenti, ci si è soffermati innanzitutto sul tenore testuale della norma (l'art. 9 della legge di bilancio) che impone di rendere certa la data di spedizione della fattura attraverso "*modalità tecniche ed operative*": l'espressione è generica e non specifica che l'apposizione dell'indicazione della data sull'invio, o sul suo contenuto, sia l'unico strumento che consenta di assicurare "la certezza della data di spedizione". Il fine perseguito dal legislatore è quello di evitare che i ritardi da parte dell'esercente del servizio di pubblica utilità nella gestione delle fatture, e in particolare, quelli antecedenti alla data di spedizione, siano causa anche di eventi pregiudizievoli per

gli utenti (applicazione di interessi di mora, interruzione del servizio per mancato pagamento).

A fronte delle finalità sostanziali perseguite dal legislatore, la modalità tecnica della stampa della data di spedizione, seppure in astratto accettabile sotto il profilo dell'ossequio formale al dato testuale, non è l'unico strumento a disposizione per assicurare certezza alla data di spedizione; la soluzione della stampa della data, inoltre, potrebbe essere non del tutto soddisfacente e rispondente alle finalità perseguite (ad esempio non assicura la tempestiva tutela dell'utente), mentre nel contempo risulta essere particolarmente onerosa per gli operatori postali.

A tale ultimo proposito, occorre considerare che l'assoluta maggioranza dei soggetti che emettono la fattura (i gestori dei servizi di pubblica utilità) sono gli unici, dell'intera filiera, in possesso di tutte le informazioni sull'intero ciclo di lavorazione della fattura: dalla data di elaborazione a quella di invio delle fatture per la stampa, dalla data di consegna delle fatture imbustate all'operatore postale fino, addirittura (ove si utilizzino servizi con rendicontazione della consegna) alla data di recapito al destinatario.

Si potrebbe, dunque, affermare che, poiché attualmente i gestori dei servizi di pubblica utilità (i c.d. fatturatori) utilizzano in larghissima maggioranza i servizi tracciati, essi hanno già a disposizione tutti i dati di lavorazione e quindi sono pienamente in grado di evitare che possano essere avviate iniziative pregiudizievoli nei confronti dei loro utenti (richiesta di interessi, interruzione del servizio). In pratica, sarebbe forse possibile evitare già a monte (attraverso, ad esempio, un intervento regolamentare ex ante) che i gestori dei servizi di pubblica utilità, che si ripete, nella stragrande maggioranza, conoscono tutte le tappe del flusso di lavorazione, possano assumere iniziative ingiustificate nei confronti degli utenti (es. solleciti di pagamento per fatture non ancora consegnate).

Una ulteriore possibile soluzione ai disservizi lamentati dagli utenti, e sulla quale vi è stato un approfondimento con gli uffici tecnici dell'ARERA (v. *infra*), potrebbe essere quindi ricercata all'interno delle procedure di pagamento e di sollecito del singolo gestore del servizio di pubblica utilità, ferma restando la loro conoscenza della data di spedizione attraverso l'ordinaria tracciatura dell'invio.

In tal modo informazioni certe sulla data di spedizione (di cui già i c.d. fatturatori dispongono attraverso la tracciatura) potrebbero essere fornite anche dall'operatore postale, ma solo in via eventuale e su richiesta dell'utente, ove dovessero sorgere controversie con il gestore del servizio di pubblica utilità su tale specifico punto.

Altro intervento che, in astratto, potrebbe essere preso in considerazione riguarda la possibilità di prevedere nella regolamentazione di settore, in analogia a quanto stabilito nella direttiva generale in materia di qualità e carte dei servizi di telecomunicazioni di cui alla delibera n. 179/03/CONS, una tempistica, con l'indicazione di termini cautelativi, per l'invio della fattura all'utente. Ciò consentirebbe a quest'ultimo di conoscere con ampio anticipo il corrispettivo dovuto all'operatore e di rispettare così i termini di scadenza dello stesso.

A tale ultimo proposito si osserva, infatti che, la terza ipotesi prospettata nel documento di consultazione di cui alla delibera n. 398/18/Cons – vale a dire quella che prevede la stampa della data sulla busta – benché idonea a garantire il massimo grado di certezza della data di spedizione attraverso lo strumento della stampa, determina oggettivamente un impatto rilevante sugli operatori postali perché comporta una totale ridefinizione del processo di smistamento di invii, con possibili ripercussioni negative sulle tempistiche del servizio.

In effetti, tale onere potrebbe essere riconosciuto solo a seguito di una, non facile, revisione dei contratti in essere con i gestori dei servizi di pubblica utilità.

Sul punto gli operatori postali hanno evidenziato che l'impatto sui processi e sui costi a loro avviso risulterebbe eccessivamente oneroso, al contrario dei consolidatori che invece la ritengono la più pertinente e appropriata per il rispetto di quanto richiesto nei termini legislativi. Ad avviso di alcuni consolidatori infatti l'operatore postale è l'unico soggetto della filiera in grado di avere assoluta certezza del momento in cui la busta (fattura /bolletta) è effettivamente stata spedita in quanto accettata in ingresso nella loro rete. È infatti in capo all'operatore postale la raccolta e distribuzione (nei propri *hub* di smistamento) della corrispondenza.

È comunque evidente, anche tenuto conto delle stime prodotte dagli operatori, l'impatto maggiore della terza soluzione proposta, ed il relativo onere sui processi produttivi (in particolare i *pallet* contenenti le scatole con gli invii, dovrebbero essere "disarticolati", presso i centri di lavorazione, per stampare su ogni singola busta la data di spedizione).

Sui temi sopracitati è apparso quindi opportuno avviare anche un'interlocuzione, a livello tecnico, con gli uffici dell'ARERA al fine di definire interventi effettivamente soddisfattivi degli interessi degli utenti.

2.2 L'interlocuzione con gli uffici tecnici dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente.

Il mercato di riferimento regolato dall'ARERA, nell'ambito dell'organizzazione dei mercati relativi ai servizi elettrici e gas, si divide in due tipologie: il mercato libero (in cui il cliente sceglie fornitore e condizioni di fornitura; quindi solo parzialmente soggetto a regolamentazione), il mercato tutelato (in cui le condizioni contrattuali ed economiche sono fissate dal regolatore, queste ultime sulla base delle condizioni di mercato).

Per quel che concerne il servizio integrato (la cui regolazione è di più recente introduzione) il relativo mercato è completamente regolamentato e di notevoli dimensioni in quanto risulta caratterizzato dalla presenza di circa 150 - 200 gestori di maggiori dimensioni ed altri 1900 di modesta rilevanza.

Dall'interlocuzione con gli uffici dell'ARERA¹, in merito alla tempistica e alle modalità di fatturazione delle bollette/fatture che riguardano i servizi elettrici, gas, idrici e rifiuti², è emerso innanzitutto che, ad oggi, la normativa vigente non detta specifici obblighi in capo ai gestori di servizi di pubblica utilità concernenti la tracciabilità della data di spedizione delle fatture. L'unica indicazione prevista nell'ambito della regolamentazione posta in essere dall'ARERA è quella c.d. di emissione della fattura e su questa data è stato costruito l'intero impianto regolamentare a tutela dell'utenza che consiste nell'imposizione ai gestori di servizi di pubblica utilità (con riferimento ai regimi di tutela e al servizio idrico integrato) di emettere la fattura almeno 20 giorni prima della data di scadenza.

Con specifico riferimento alla terza soluzione tecnica individuata dall'Autorità, l'approfondimento tecnico svolto ha confermato che la stampa sulla busta della data di spedizione, comporterebbe un aggravio dei costi sul mercato e probabilmente anche la necessità di una modifica sostanziale di tutta la normativa attualmente vigente relativa all'emissione delle fatture, cui sono sottoposti i gestori di pubblica utilità.

Attualmente infatti è il gestore di servizi di pubblica utilità che risponde al cliente di un eventuale ritardo nell'emissione della fattura.

Si è convenuto pertanto che la soluzione tecnica da individuare dovrebbe corrispondere a parametri di semplicità e minima onerosità in termini economici e di sistema, pur conferendo e garantendo certezza all'utente.

E ciò anche in ragione della limitata portata del fenomeno di ritardato invio di bollette e fatture.

¹ In particolare con le Direzioni "Advocacy Consumatori e Utenti", "Sistemi Idrici" e "Mercati Retail e Tutele dei Consumatori di Energia".

² Per il settore dei rifiuti solo una piccola parte interessa la fatturazione, ovvero quella relativa ai Comuni, per i quali è previsto il pagamento di un corrispettivo tramite fatturazione.

A tal riguardo, per avere una più precisa cognizione del fenomeno, sono stati estratti i dati relativi ai reclami e alle segnalazioni relativi ai ritardi nell'invio della bolletta/fattura. Con riferimento a reclami e segnalazioni inoltrate allo Sportello per il Consumatore Energia e Ambiente (e quindi a controversie non risolte nel rapporto diretto tra venditore e cliente e/o utente gestore), nel settore dei servizi elettrici e gas, sono stati registrati sotto tale voce complessivamente 398 reclami e segnalazioni nell'anno 2017, 310 nell'anno 2018, ma si può stimare che solo il 5% di questa casistica sia stata in realtà dovuta a lamentate ritardate o mancate consegne delle fatture, di solito tale lamentela è la conseguenza di successivi solleciti di pagamento. Si tratterebbe in sostanza, relativamente all'anno 2018, solo di poche decine di segnalazioni laddove il corrispondente numero di fatture emesse per i due settori è nell'ordine di oltre i 260 Milioni.

Con riferimento invece al Servizio Idrico Integrato lo Sportello ha registrato nell'anno 2018 15 casi di segnalazioni di ritardata/mancata consegna della fattura, ma in molti di questi casi il fenomeno è dovuto non alla tardività della spedizione bensì ad errori nell'indirizzo di esazione in possesso dell'attuale Gestore del Servizio idrico Integrato causate da errata trasmissione o acquisizione dal precedente Gestore o a intervenute modifiche della toponomastica.

3 GLI ULTERIORI ORIENTAMENTI DELL'AUTORITÀ

3.1 Individuazione di una quarta soluzione tecnica oltre a quelle già indicate nel documento di consultazione di cui alla delibera n. 398/18/CONS.

A seguito dei suddetti approfondimenti, l'Autorità tenuto conto dell'elevata onerosità in termini di costi e di processo che comporterebbe l'applicazione della terza ipotesi di soluzione tecnica e della constatazione che il fenomeno del ritardato/mancato recapito delle fatture nell'ultimo biennio risulta essere stato piuttosto contenuto, ritiene di proporre in consultazione pubblica una quarta soluzione che consiste nel porre in capo agli operatori postali l'obbligo, nell'ambito della risposta ad un reclamo dell'utente o nell'ambito di una procedura di conciliazione, di fornire informazioni dettagliate sia all'utente che al gestore di servizio di pubblica utilità sull'intera tracciatura della fattura, vale a dire una chiara rappresentazione cronologica delle operazioni e delle fasi che si concludono con il recapito della fattura/bolletta.

Tale soluzione si rende necessaria al fine di tenere tracciatura di tutte le fasi e metterle a disposizione in caso di un grave disservizio eventualmente anche ripetuto ed anche al fine di rendere più efficiente, adeguandolo nei contenuti, il rapporto contrattuale che intercorre tra l'operatore postale ed il gestore dei servizi di pubblica utilità.

La nuova ed ulteriore ipotesi di attuazione della norma in questione che si vuole sottoporre a consultazione costituisce quindi un *addendum* alle tre soluzioni già elaborate e sulle quali l'Autorità ha già raccolto osservazioni commenti e proposte da parte dei soggetti interessati alla regolamentazione nell'ambito della consultazione pubblica di cui alla delibera n. 398/18/CONS.

Per qualsiasi dettaglio o informazione riferibile alle valutazioni già svolte dall'Autorità si rinvia integralmente al documento di consultazione di cui alla delibera n. 398/18/CONS disponibile sul sito internet dell'Autorità.

Quesito n. 1

Si condivide l'orientamento dell'Autorità di imporre agli operatori postali l'obbligo, nell'ambito della risposta ad un reclamo dell'utente o nell'ambito di una procedura di conciliazione o di controversia, di fornire informazioni dettagliate sia all'utente che al gestore del servizio sull'intera tracciatura e quindi sulle date di compimento delle varie fasi del servizio postale?