

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3792

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BALDELLI, RICCIATTI, LIBRANDI, ALLASIA, GIGLI, RAMPELLI, PALESE, BRUNETTA, MATARRESE, OCCHIUTO, POLIDORI, POLVERINI, VARGIU

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

Presentata il 29 aprile 2016

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Da diverso tempo si è purtroppo diffuso il fenomeno delle cosiddette maxi-bollette o maxi-conguagli: si tratta dei ben noti bollettini relativi alle utenze dell'energia elettrica, dell'acqua e del gas, in ragione delle quali i cittadini si vedono costretti a corrispondere sostanziosi conguagli. In molti casi, come riportato anche da alcuni organi di informazione, i conguagli ricevuti dagli utenti non sono altro che il frutto di anni di addebiti dovuti a conteggi di consumi meramente stimati, ma non effettivi. Ciò accade con particolare frequenza perché le aziende erogatrici di tali servizi non tengono conto delle periodiche letture dei contatori, oppure in seguito a errori di valutazione o,

comunque, a causa di fatturazioni incongrue, certamente non imputabili agli utenti.

Molti consumatori, non avendo gli strumenti idonei per difendersi e far valere i propri diritti o, più semplicemente, per non dover entrare nel complesso e oneroso meccanismo per l'accertamento della verità per via amministrativa o giudiziaria, rischiano di trovarsi di fatto costretti a pagare somme ingenti, anche di alcune migliaia di euro, per evitare il distacco dell'utenza domestica. La crisi economica ha già colpito molto duramente tante famiglie italiane e il fenomeno delle maxi-bollette di conguaglio non fa altro che minare ulteriormente il contesto economico.

A fronte delle numerose segnalazioni e dei reclami ricevuti, anche da parte di

diverse associazioni dei consumatori, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) in data 13 luglio 2015 ha dato notizia di avere avviato procedimenti istruttori nei confronti delle società per azioni ENI, ACEA energia, Edison energia, ENEL energia e ENEL servizio elettrico. Tali indagini sono volte ad accertare eventuali violazioni del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, di seguito denominato « codice del consumo », in merito a varie condotte degli operatori: la fatturazione basata su consumi presunti; 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, nonché il mancato rimborso dei crediti maturati dai consumatori.

Sul fronte del servizio idrico, di recente l'AGCM si è già pronunciata su alcune pratiche scorrette messe in atto nella fornitura di acqua: lo scorso mese di gennaio l'Autorità ha infatti stabilito una sanzione complessiva di oltre due milioni di euro nei confronti di ACEA Ato 2, GORI (Gestione ottimale risorse idriche), CITL (Consorzio idrico Terra di Lavoro) e congiuntamente Publiservizi. Le imprese dovranno inoltre comunicare all'AGCM le modifiche apportate per superare le criticità accertate nel corso delle istruttorie.

È stato infatti riconosciuto che non venivano eseguite le letture periodiche dei contatori, non veniva rispettata la periodicità della fatturazione, era minacciato il distacco immediato dell'utenza, e inoltre si rilevavano gravi carenze nella gestione dei reclami. In sintesi un vero e proprio abuso in danno dei diritti dei consumatori. Nel corso delle indagini, si sono svolte anche ispezioni nelle sedi delle imprese interessate, con la collaborazione del Nucleo speciale antitrust del Corpo della guardia di finanza. In ogni istruttoria, ha spiegato l'AGCM, sono emerse condotte contrarie al codice del consumo. Pratiche particolarmente pesanti nei confronti dei consumatori sono state rilevate specialmente nell'accertamento e nella fatturazione dei con-

sumi: « mancata effettuazione delle letture periodiche dei contatori; mancata acquisizione delle autoletture comunicate dagli utenti, con conseguente fatturazione sulla base di stime che a volte si sono rivelate errate o eccessivamente elevate ovvero con l'invio di fatture di conguaglio pluriennali di elevata entità; mancato rispetto della periodicità di fatturazione, con invio di bollette relative a consumi pluriennali di elevato importo; procedure che ponevano sui consumatori gran parte dell'onere di pagamento dell'acqua non consumata effettivamente, a causa di perdite occulte nell'impianto idrico. Una volta emesse fatture di questo genere – prosegue l'AGCM – alla scadenza del termine per il pagamento i gestori hanno avviato immediatamente le procedure di morosità, minacciando il distacco dell'utenza ». Sono pratiche che hanno carattere aggressivo, prosegue l'Autorità, perché finiscono per condizionare il consumatore e spingono per ottenere il pagamento di importi non corrispondenti ai consumi oppure dovuti, ma con tempi e modi diversi. Tutto questo da parte di imprese che hanno « un'importante leva commerciale come la minaccia di interrompere il servizio ».

Tali sanzioni però, 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 tanto meno danno diritto a rimborsi automatici di quanto indebitamente corrisposto.

Il 6 ottobre 2015 sono state approvate diverse mozioni sul tema delle maxi-bollette: alla mozione capostipite, a firma del proponente della presente proposta di legge e sottoscritta anche da rappresentanti dei gruppi parlamentari di Forza Italia, Lega nord, Area popolare, Fratelli d'Italia, Scelta civica e Democrazia solidale-Centro democratico, sono stati abbinati ulteriori testi depositati sul medesimo argomento dai gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle, Sinistra italiana, Lega nord, Scelta

civica e Partito democratico. A seguito della discussione, il Governo ha assunto una serie di impegni precisi. L'Esecutivo si è impegnato, per quanto di competenza, a intervenire per assicurare, da parte degli operatori del settore, una moratoria sulle maxi-bollette derivanti da conguagli superiori a due anni, finché le autorità non abbiano completato gli accertamenti circa eventuali violazioni del codice del consumo. Il Governo ha assunto inoltre l'impegno, anche attraverso un intervento legislativo, di stabilire che, in caso di condotta illegittima da parte dei gestori dei servizi, i consumatori coinvolti non siano obbligati al pagamento dei conguagli considerati errati o delle fatture basate su consumi stimati per le quali il cliente abbia già comunicato i dati con l'autolettura o questi siano stati letti a distanza, e che gli stessi ricevano tempestivamente il rimborso delle somme eventualmente già versate, ma non dovute.

La presente proposta di legge consegue a quanto già stabilito dalla stessa AGCM e a quanto definito a livello europeo in tema di pratiche scorrette messe in atto nella fornitura di servizi. La proposta di legge, composta da un unico articolo, al comma 1 definisce come pratica commerciale contraria ai principi di buona fede, correttezza e lealtà, di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *c-bis*), del codice del consumo, l'emissione di fatture a debito nei riguardi dell'utente per conguagli riferiti a periodi maggiori di due anni, nell'ambito dei contratti di fornitura di energia elettrica, di gas e del servizio idrico.

Il codice del consumo riconosce espressamente come fondamentale il diritto all'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà. Con il recepimento della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, sulle pratiche commerciali sleali, si è infatti provveduto a introdurre nel nostro ordinamento una nuova disciplina di applicazione inter-settoriale volta a coprire, con un decalogo di divieti specifici, una serie di condotte commerciali degli operatori, tanto diffuse quanto – alla luce della nuova normativa –

scorrette. La collocazione sistematica delle norme di recepimento – articoli da 18 a 27 del codice del consumo – denota chiaramente l'intenzione del legislatore, ossia l'introduzione di una serie di indicazioni di carattere generale che possano trovare applicazione con riferimento all'intero atto di consumo nel suo aspetto dinamico: *a*) nella fase del primo contatto commerciale; *b*) nella fase della comunicazione commerciale; *c*) nella fase propriamente negoziale (che coinvolge anche la fase della trattativa precontrattuale); *d*) nella fase dell'esecuzione del contratto.

È evidente dunque come l'emissione di maxi-bollette per conguagli riferiti a periodi maggiori di due anni costituisca, nei fatti, una pratica commerciale contraria ai principi richiamati nella fase di esecuzione del contratto, in particolare perché presuppone un ritardo che non può essere in alcun modo attribuito al consumatore, ma solo all'operatore che, in quel caso, non può venire meno al proprio dovere di correttezza facendo ricadere sull'utente la gravosità di un onere derivante da un proprio errore. L'obbligo di correttezza e di buona fede si concretizza infatti nell'obbligo per ciascun operatore di proteggere i consumatori da comportamenti scorretti, non soltanto sleali, ma anche negligenti.

Al comma 2 si stabilisce che l'inserimento nella fattura dell'intimazione di pagamento immediato della somma a conguaglio costituisce pratica commerciale aggressiva, in quanto la minaccia di distacco può esercitare un indebito condizionamento sulla volontà dell'utente, alterandone la libera capacità di valutazione.

Il comma 3 prevede che, in caso di emissione di fatture a debito nei riguardi dell'utente per conguagli riferiti a periodi maggiori di due anni, i consumatori hanno diritto alla sospensione del pagamento, in pendenza di accertamenti da parte della competente autorità di regolazione, fino a che non sia verificata la conformità del comportamento degli operatori a quanto previsto dal codice del consumo.

Il comma 4 dispone che, qualora le autorità competenti accertino comportamenti illegittimi da parte dei gestori dei

servizi, gli utenti lesi da tali comportamenti non siano obbligati al pagamento delle fatture conseguentemente emesse. In ogni caso, gli utenti non sono obbligati al pagamento delle fatture emesse sulla base di consumi stimati per periodi relativamente ai quali essi abbiano tempestivamente comunicato gli effettivi consumi ovvero quando per le rispettive utenze siano operanti sistemi di telelettura. Il comma 5 consente di derogare alla durata biennale massima dei periodi di conguaglio con clausola specificamente approvata per

iscritto dall'utente. In tali casi non è comunque ammessa l'applicazione di interessi. Il comma 6 reca disposizioni concernenti i rimborsi di pagamenti non dovuti. Il comma 7 consente il pagamento rateale del conguaglio. Il comma 8 attribuisce all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico il compito di definire misure a tutela dei consumatori determinando le forme attraverso le quali i distributori garantiscono l'accertamento e l'acquisizione dei dati dei consumi effettivi.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Nei contratti di fornitura di energia elettrica, di gas e del servizio idrico, l'emissione di fatture a debito nei riguardi dell'utente per conguagli riferiti a periodi maggiori di due anni costituisce pratica commerciale contraria ai principi di buona fede, correttezza e lealtà previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera *c-bis*), del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

2. Nei contratti di cui al comma 1 del presente articolo, l'inserimento dell'intimazione di pagamento immediato, con minaccia del distacco dell'utenza, nelle fatture emesse per conguagli riferiti a periodi maggiori di due anni costituisce pratica commerciale aggressiva ai sensi degli articoli 24, 25, comma 1, lettera *c*), e 26, comma 1, lettera *f*), del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

3. Nei contratti di cui al comma 1 del presente articolo, in caso di emissione di fatture a debito nei riguardi dell'utente per conguagli riferiti a periodi maggiori di due anni, qualora l'autorità competente abbia aperto un procedimento per l'accertamento di eventuali violazioni del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, l'utente ha diritto alla sospensione del pagamento finché non sia stata verificata la legittimità del condotta dell'operatore.

4. Qualora le autorità competenti accertino comportamenti illegittimi da parte dei gestori dei servizi di fornitura di energia elettrica, di gas e del servizio idrico, gli utenti lesi da tali comportamenti non sono obbligati al pagamento delle fatture conseguentemente emesse. In ogni caso, gli utenti non sono obbligati al pagamento delle fatture emesse sulla base di consumi stimati per periodi relativamente ai quali essi abbiano tempestivamente comunicato gli effettivi consumi ovvero quando per le

rispettive utenze siano operanti sistemi di telelettura.

5. Nei contratti di cui al comma 1, l'utente può consentire, con clausola specificamente approvata per iscritto, la fatturazione a conguaglio per periodi maggiori di due anni. Nei casi di conguaglio espressamente consentito ai sensi del primo periodo non è comunque ammessa l'applicazione di interessi.

6. È in ogni caso diritto dell'utente, anche nel caso di contratti stipulati in regime di libero mercato, all'esito della verifica di cui al comma 3, ottenere entro tre mesi il rimborso dei pagamenti effettuati a titolo di conguaglio non espressamente consentito dall'utente ai sensi del comma 5.

7. L'utente può sempre chiedere di procedere al pagamento rateale del conguaglio espressamente consentito ai sensi del comma 5.

8. L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, con propria deliberazione, definisce misure a tutela dei consumatori determinando le forme attraverso le quali i distributori garantiscono l'accertamento e l'acquisizione dei dati dei consumi effettivi.

ART. 2.

1. Le disposizioni dell'articolo 1 si applicano anche ai rapporti contrattuali in atto e in relazione ai procedimenti e agli accertamenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Con regolamento adottato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i termini e le modalità per la sospensione dei pagamenti e per i rimborsi di cui ai commi 3, 4 e 6 dell'articolo 1, relativi a fatture emesse a decorrere dal 1° gennaio 2016.

PAGINA BIANCA



17PDL0041760