

## COMMENTI E OSSERVAZIONI AL DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE 421/2015/R/EEL “RIFORMA DELLE TUTELE DI PREZZO NEL MERCATO RETAIL DELL’ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS NATURALE – PRIMA FASE DELLA ROADMAP – CLIENTI FINALI DI ENERGIA ELETTRICA NON DOMESTICI”

Con il presente documento il Gruppo A2A esprime le proprie considerazioni in relazione alle proposte illustrate dall’Autorità nella consultazione in oggetto.

### Premessa

L’attuale consultazione rientra nell’ambito più generale del percorso di riforma intrapreso dall’Autorità con la deliberazione 271/2015/R/com (c.d. *Roadmap*) al fine di promuovere un percorso di “*uscita volontaria e consapevole dei clienti finali dagli attuali servizi di tutela*” (cit. pag. 7 della *Roadmap*) nei settori dell’energia elettrica e del gas naturale. Tale percorso si dovrà sviluppare in parallelo agli interventi normativi attualmente in fase di discussione nell’ambito del c.d. DdL Concorrenza e volti al superamento dei regimi di tutela.

Benché apprezzabili gli intenti dell’Autorità e considerato che ormai sono maturi i tempi per la cessazione dei regimi di tutela di prezzo nei confronti dei clienti finali, si rileva una certa forzatura nell’intervento regolatorio prospettato, tenuto conto che il mercato elettrico è completamente liberalizzato dal 2007.

A tal proposito si citano gli esiti di due recenti *surveys* condotte dalle autorità di regolazione del Regno Unito (Ofgem e CMA Competition & Markets Authority<sup>1</sup>) relativamente agli esiti della liberalizzazione del mercato energetico, in cui si rileva come dopo 17 anni di apertura del mercato vi sia tuttora un numero significativo di clienti disinteressati ad un cambio del fornitore, nella fattispecie clienti domestici e piccole e medie imprese. Nel rapporto, l’autorità antitrust evidenzia la necessità di accostare alle politiche di garanzia della fornitura per queste categorie di clienti specifiche azioni finalizzate ad incrementare la consapevolezza e proattività degli stessi (“[...] *Informational remedies, which are aimed at giving customers information to help them make choices and thereby increase the competitive pressure on firms in a market [...]*”), contestualmente ad interventi volti a rendere la fatturazione e le offerte commerciali più chiare e comprensibili. A tale proposito il Governo inglese stesso è intervenuto promuovendo una campagna di informazione sui benefici dello switching denominata *Be an Energy Shopper*<sup>2</sup>.

Ciò, nella convinzione che nessun intervento regolatorio quanto la diffusione delle informazioni possa favorire una maggior consapevolezza dei clienti, limitando i

---

<sup>1</sup> CMA Competition & Markets Authority – *Energy Market Investigation*, 18 February 2015 ([https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/404867/Updated\\_Issues\\_Statement.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/404867/Updated_Issues_Statement.pdf)), e OFGEM - *The Retail Market Review – Implementation of Simpler Tariff Choices and Clearer Information* ([https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/decisions/the\\_retail\\_market\\_review\\_-\\_implementation\\_of\\_simpler\\_tariff\\_choices\\_and\\_clearer\\_information.pdf](https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/decisions/the_retail_market_review_-_implementation_of_simpler_tariff_choices_and_clearer_information.pdf))

<sup>2</sup> <http://www.goenergyshopping.co.uk/en-gb>.

potenziali effetti avversi di misure coercitive di passaggio al libero mercato, quali aste, regimi di salvaguardia ad hoc, e simili (“[...] Remedies [...] aim to [...] prevent energy suppliers from rolling inactive customers, ie those who do not engage in spite of the prompts provided, on to default contracts or a transitional ‘safeguard regulated tariff’ [...]”).

Il complesso impianto regolatorio descritto nel DCO 421/2015 è, infatti, finalizzato a fornire, con riferimento ad una determinata tipologia di clienti (peraltro già contendibile dal 2007), un anno non prorogabile di fornitura ad un prezzo scontato rispetto alle condizioni di tutela (con uno sconto relativo alla sola componente PCV). Per poi rientrare, in caso di perdurante inerzia da parte dei medesimi clienti, nell'ambito di un servizio (di ultima istanza) del tutto assimilabile all'attuale servizio di maggior tutela di prezzo, tuttavia con condizioni economiche meno vantaggiose rispetto alle attuali.

Tale intervento andrebbe a sanare un “fallimento del mercato”, in termini di scarsa capacitazione dei clienti, accelerando il percorso di uscita dalla tutela in modo forzato, ma:

- difficilmente l'intervento porterà ad una maggiore **capacitazione dei clienti**, in quanto non è prevista alcuna azione finalizzata a porre gli stessi nelle condizioni di scegliere liberamente e consapevolmente un'offerta commerciale sul mercato libero. Essi vengono “trasferiti” (più o meno forzosamente/consapevolmente, a seconda delle opzioni prospettate) in un terzo segmento di mercato transitorio, non soggetto fino in fondo alle logiche del libero mercato e denominato ambiguamente “Tutela SIMILE”. Tale processo rischia, al contrario, di confondere maggiormente i clienti, come si detaglierà nel seguito;
- non si comprende, inoltre, come tali misure possano portare ad un'**accelerazione del percorso di uscita dai regimi di tutela**, in quanto la “Tutela SIMILE” introdurrebbe una sorta di fase transitoria ibrida, che differirebbe ulteriormente i termini nella direzione di una completa rimozione delle tutele di prezzo;
- infine, quanto alla **promozione della concorrenza**, si osserva che nel percorso delineato dall'Autorità l'unico criterio in funzione del quale viene costruito il percorso di uscita dal regime di tutela consiste esclusivamente nel prezzo, e più precisamente nello sconto imposto su una componente tariffaria relativamente alla quale, ad oggi, vi è poco margine di manovra da parte degli esercenti (come ampiamente illustrato nel corso del 2014, anche dallo studio effettuato da Nomisma su incarico di Federutility). Peraltro, lo sconto potrebbe non essere migliorativo rispetto ad altre offerte commerciali già presenti sul mercato, a cui i clienti non aderiscono per semplice inerzia. Tutto ciò non crea una competizione intesa come diversificazione ed evoluzione dei servizi e di offerte commerciali proposte ai clienti, né tantomeno accompagna i consumatori ad una “vera” scelta consapevole e ponderata, semplicemente conduce ad una selezione degli esercenti basata su criteri ridotti e semplificati (un solo criterio, in realtà) senza tenere in alcuna considerazione la qualità del servizio offerto ai clienti.

Il proposto intervento si innesta tra l'altro in un contesto oggetto di profonda evoluzione: si considerino le recenti disposizioni previste in capo agli esercenti la maggior tutela in materia di *debranding*, le quali interessano il medesimo mercato con

le medesime tempistiche, sottoponendo alcuni esercenti ad onerosi ed impegnativi adempimenti, in uno scenario che volge al termine e nel quale vengono ulteriormente introdotte complessità e profonde incertezze.

Tutto ciò premesso, con riferimento alle singole opzioni di intervento prospettate, si ravvisano le criticità nel seguito dettagliate.

### **Considerazioni sugli spunti di consultazione**

#### *Opzione 1. Modifica delle condizioni di erogazione del servizio di Maggior Tutela*

**Tra le azioni proposte, A2A ritiene che l'Opzione 1 sia quella preferibile perché non impone forzature ai clienti finali e non altera il libero gioco della concorrenza.**

Con riferimento alle modifiche in tema di condizioni economiche del servizio, si apprezza il percorso intrapreso che va nella direzione di un servizio universale caratterizzato da condizioni realmente riflettenti i costi sostenuti per tutte le attività svolte.

Tuttavia, sebbene si condivida l'evoluzione da una modalità di determinazione delle condizioni economiche "ex-ante" ad una modalità "ex-post" incentrata su indici trasparenti agli operatori resi noti alla fine del periodo di riferimento, ed in particolare sugli esiti del MGP, si osserva quanto segue.

**Se da un lato è vero che tali indici sono realmente accessibili e trasparenti per gli operatori, dall'altro lato essi non replicano le strutture di prezzo attualmente presenti sul mercato libero.** Gli operatori attivi sul mercato libero, infatti, non si approvvigionano esclusivamente sul mercato spot ma effettuano azioni di copertura con riferimento al proprio portafoglio di acquisto. Conseguentemente, le offerte ai clienti si basano su tali logiche e raramente prevedono uno sconto rispetto al PUN.

Come, peraltro, valutato anche dalla medesima Autorità (cfr. § 4.49), **A2A ritiene che sia più opportuno determinare le condizioni economiche di erogazione del servizio universale sulla base delle quotazioni *forward* rilevate presso una piattaforma del mercato elettrico caratterizzata da un sufficiente grado di liquidità (quale ad esempio IDEX, MTE, ecc.).** Tali condizioni avrebbero, infatti, il pregio di permettere agli operatori sul mercato libero di formulare ulteriori offerte commerciali da proporre in alternativa alle condizioni di ultima istanza.

Tale intervento sarebbe, inoltre, del tutto analogo a quello operato nell'ambito del mercato del gas con la recente riforma (cfr. deliberazione 196/2013/R/gas) che introduce, ai fini del calcolo della componente a copertura dei costi di approvvigionamento del gas naturale nei mercati all'ingrosso ( $C_{mem}$ ), le quotazioni *forward* dei prodotti trimestrali relative al trimestre di riferimento presso l'hub TTF.

Un'ulteriore analogia rispetto al settore del gas naturale dovrebbe, a nostro avviso, essere inoltre intrapresa con riferimento all'organizzazione del comparto ed alle relative attività sottese. Nel mercato del gas naturale il servizio di tutela è oggi erogato da tutti gli esercenti la vendita presenti sul mercato, i quali hanno l'obbligo di includere tra le proprie offerte, con riferimento a determinate tipologie di clienti, anche le condizioni

tutelate di cui al TIVG. Tali esercenti svolgono tutte le attività a tal fine necessarie, compresa l'attività di approvvigionamento, diversamente dal settore elettrico dove, con riferimento al servizio di maggior tutela, la stessa viene svolta dall'Acquirente Unico, così come previsto dalla L. n. 125/07.

La **presa in carico da parte dei singoli esercenti la maggior tutela dell'attività di approvvigionamento**, avrebbe il vantaggio di:

- rimuovere una criticità tipica solo del mercato elettrico italiano che vede l'esistenza di un soggetto pubblico che ha un potere di mercato potenzialmente esercitabile nell'acquisto all'ingrosso di volumi ingenti;
- incrementare la liquidità sulle piattaforme di scambio della commodity "elettricità";
- mantenere, per il cliente finale, il medesimo livello di tutela ma incrementarne la facoltà di scelta (il cliente potrebbe scegliere il proprio fornitore tra tutti quelli esistenti, e non solo tra alcuni), e quindi innescare un processo concorrenziale tra i fornitori.

Con riferimento al tema della **capacitazione dei clienti finali**, riteniamo che l'inerzia di taluni clienti (e certamente tra questi ricadono senz'altro i clienti BT altri usi) non sia dovuta ad incompetenza o mancanza di informazioni, ma semplicemente ad un disinteresse dovuto alla scarsa appetibilità dei vantaggi economici in presenza di consumi mediamente modesti, ed abitudini di utilizzo essenzialmente anelastiche, a differenza di altri settori liberalizzati. Come noto la c.d. *componente di vendita* nel settore elettrico è pari a circa il 40% del totale della fattura e gli sconti prospettati sul mercato libero sono spesso in valore assoluto poco incidenti, se non trascurabili.

L'interesse del cliente potrebbe, tuttavia, essere sollecitato dallo sviluppo di servizi a valore aggiunto collegati alla fornitura, o da un palese svantaggio delle condizioni economiche praticate nell'ambito del servizio universale (si pensi ai servizi di ultima istanza nel settore gas).

**L'Opzione 1, avrebbe il vantaggio di consentire la naturale evoluzione di tale processo di capacitazione.**

**Opzione 2A. Modifica delle condizioni di erogazione del servizio e passaggio volontario al mercato**

Tale opzione introduce, parallelamente al c.d. servizio di ultima istanza, un nuovo servizio, denominato "Tutela SIMILE" fornito dagli operatori del mercato libero e caratterizzato da una fornitura, annuale e non prorogabile, a condizioni determinate dall'Autorità, a meno di uno sconto sulla componente PCV (sconto in base al quale verrebbe stilata la "graduatoria" degli operatori offerenti la "Tutela SIMILE").

Con riferimento al c.d. servizio di ultima istanza, si rimanda a quanto già osservato relativamente alla Opzione 1.

Per quanto attiene la "Tutela SIMILE", si ribadisce quanto già espresso nella Premessa, evidenziando che l'unico ambito di modifica introdotto rispetto alle attuali condizioni consiste nello sconto (forzato) su una componente relativamente alla quale la maggior parte degli operatori ha ridotti margini di manovra.

Si esprimono, altresì, alcune perplessità relativamente all'obiettivo di **capacitazione del cliente**. Anche soltanto il nome proposto per questo regime transitorio ("Tutela Simile") introduce ambiguità per un servizio offerto alla stregua di un contratto sottoscritto nel mercato libero, di durata annuale non rinnovabile, ma il cui prezzo è comunque determinato in modo amministrato.

Ci si chiede come il cliente possa comprendere, da un lato, la vera natura del servizio erogato, dall'altro lato, le strade percorribili una volta terminato l'anno di fornitura, una delle quali contempla comunque il rientro in un ambito tutelato. **Si tratta di passaggi complessi, e comunque forzati, nonostante la proclamata volontarietà sottesa alla proposta.**

Le maggiori perplessità riguardano, comunque, la modalità di selezione dei fornitori così come prospettate nel documento.

Oltre a ribadire le contrarietà relativamente ai criteri semplificati in base ai quali verranno selezionati i fornitori del servizio (uno sconto forzato sulla componente PCV), **A2A esprime preoccupazioni in relazione ai prospettati livelli soglia riferiti alla capacità dei singoli fornitori di servire un numero di clienti, i cosiddetti "tetti individuali" che saranno valutati dall'Autorità sulla base di criteri ancora non noti.**

Tale meccanismo appare molto pervasivo e dissimula una regolamentazione della segmentazione del mercato tra gli operatori, contraria a qualsivoglia logica di mercato.

Opzione 2B. Modifica delle condizioni di erogazione del servizio e passaggio automatico al mercato

La presente opzione considera un meccanismo automatico di passaggio dei clienti finali al servizio di "Tutela SIMILE", mediante aste di lotti di clienti determinati dall'Autorità.

In aggiunta a quanto finora espresso relativamente al servizio di ultima istanza e alla "Tutela SIMILE", riteniamo che la proposta dell'Autorità, così come illustrata, non sia percorribile dal punto di vista giuridico.

**Un simile percorso sarebbe, infatti, in contrasto con quanto previsto dalla normativa primaria a tale proposito.** La Legge n. 125/07 prevede, infatti, che, in mancanza di scelta di un fornitore nel mercato libero, i clienti meritevoli di tutela debbano continuare ad essere forniti *"dall'impresa di distribuzione, anche attraverso apposite società di vendita, e la funzione di approvvigionamento continua ad essere svolta dall'Acquirente Unico Spa"* a condizioni determinate dall'Autorità.

Non è quindi possibile, salvo modifiche alla normativa primaria, un trasferimento forzoso di tali clienti ad altre società di vendita.

**Ma in ogni caso tale modalità non andrebbe, evidentemente, nella direzione di un interesse nei confronti del cliente finale, il quale rimarrebbe inconsapevole rispetto ai cambiamenti subiti, non ne verrebbe stimolata in alcun modo la proattività e la capacitazione, e potrebbe, per di più, non gradire il cambiamento subito. L'Opzione 2B pare piuttosto finalizzata a privare forzatamente alcune categorie di esercenti di una parte dei propri clienti.**

Come già osservato, si tratterebbe, anche in questo caso, di un'eccessiva ingerenza nel mercato, questa volta anche nei confronti dei clienti finali, nella direzione di una sempre più manifesta regolamentazione della segmentazione del mercato tra gli operatori. Tutto ciò per 1 solo anno di fornitura, non prorogabile.

## **Conclusioni**

In definitiva, A2A ritiene che tutti i proposti percorsi di cessazione dei regimi di tutela di prezzo siano innaturali, complessi e complicati, se non addirittura in conflitto rispetto alle norme primarie vigenti, con significative incombenze in capo agli operatori a fronte di esiti incerti.

Tra tutte, si ritiene preferibile l'Opzione 1.

In ogni caso, il dispiegarsi appieno di tutte le misure già avviate dall'Autorità ed indicate nel DCO (quali, ad esempio, il *debranding*, l'avvio del SII, la Bolletta 2.0, ecc.) ma anche il portale informatico previsto dal DdL Concorrenza da realizzarsi sul sito stesso dell'Autorità per la raccolta e pubblicazione delle offerte vigenti sul mercato retail, favoriranno lo sviluppo di una clientela informata che sceglie consapevolmente, innescando in modo naturale un'efficace dinamica concorrenziale tra gli operatori a monte.