



Acea SpA - Funzione Regulatory

Spett.le

**Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico**

Direzione Mercati

Piazza Cavour 5

20121 Milano

e-mail: mercati@autorita.energia.it

**Prot. n. 14/P/R/Y del 30 settembre 2015**

**Osservazioni al documento di 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"**

\*\*\*

## **OSSERVAZIONI GENERALI**

Il documento per la consultazione 421/2015/R/eel (di seguito "DCO") segue il percorso tracciato dall'AEEGSI nel Quadro Strategico 2015-2018 ("OS10"), in merito alla promozione della concorrenza e avviato tramite il documento 271/2015. Tale percorso vede una tappa fondamentale nella riforma dei meccanismi di mercato per la tutela di prezzo dei clienti domestici e delle piccole imprese, nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale (c.d. Tutela 2.0).

Acea vede con favore il disegno di un percorso di **uscita rigorosamente volontaria dei clienti finali** dalle attuali tutele di prezzo, contestualmente ad **un'evoluzione graduale** degli attuali servizi di tutela che conduca al loro superamento a favore di un servizio gradualmente assimilabile ad una vera e propria "*ultima istanza*".

I principi di volontarietà, di evoluzione graduale, e di **separazione tra le tutele** (tutela della continuità della fornitura e tutela del prezzo, anche a condizioni economiche diversificate) trovano peraltro ampio riscontro nel *framework* normativo nazionale (procedimento di formazione del DDL Concorrenza) e comunitario ai quali le proposte dell'Autorità si ispirano.



#### Acea SpA - Funzione Regulatory

Il percorso di sviluppo intrapreso dall'AEEGSI, in maniera evidentemente più puntuale, definisce tracciati differenziati per tipologia di cliente finale e per settori, in ragione del loro grado di partecipazione attiva al mercato, anche in base alle evidenze del Rapporto dell'Autorità "sul monitoraggio della vendita al dettaglio di energia elettrica e gas". In questa direzione appare condivisibile la proposta che, in una prima fase della riforma, le misure proposte prevedano un ambito di attuazione **limitato alle forniture di energia elettrica alle piccole imprese** (di seguito "*BT Altri usi*"), in ragione della maggiore propensione che esse manifestano nel ricorso al mercato e nel maggiore dinamismo rispetto ai clienti domestici.

Acea ritiene altresì che la definizione di un percorso di superamento della maggior tutela, basato sul rigoroso rispetto di un principio di volontarietà di scelta dei clienti finali, abbia il pregio di essere coerente con la cornice definita dalla Normativa Primaria a far data dal 1° gennaio 2008 (**Legge 125/2007**) per la totale liberalizzazione del mercato. In sostanza, non deve essere trascurata la circostanza che la nascita del servizio di maggior tutela a suo tempo impose alle società di distribuzione di separare dei **rami d'impresa**, comprendenti quelle attività e passività che negli anni successivi hanno consentito l'erogazione di tale servizio a tutti quei clienti finali che hanno scelto di non avvalersi di una fornitura sul mercato libero.

In tal senso qualunque soluzione per il superamento del servizio di maggior tutela che dovesse prevedere **modalità di trasferimento "coattivo" e "di massa" dei clienti finali verso fornitori del mercato libero**, non solo **colliderebbe in nuce con un principio di libera scelta** che dovrebbe ispirare lo sviluppo del mercato, ma evidenzerebbe profili di dubbia legittimità ove non fosse accompagnata da misure concrete che prevedano modalità di ristoro e/o di indennizzo per il trasferimento coatto, a beneficio di altri soggetti, dei rami d'impresa attualmente sottostanti.

Le considerazioni appena esposte, dunque, impongono al Regolatore il reperimento di **soluzioni di equilibrio e di gradualità** che, ad avviso di Acea, dovrebbero essere in grado di coniugare due diverse istanze: 1) la dinamica di progressivo "svuotamento" del bacino servito dall'attuale servizio di maggior tutela, con il **conseguente emergere di costi di servizio crescenti su base unitaria per gli esercenti che saranno destinati ad assumere il ruolo di fornitori di ultima istanza**; 2) la capacità degli operatori del mercato libero di gestire una mole di clienti



#### Acea SpA - Funzione Regulatory

finali crescente, con un progressivo mutamento dell'attuale geografia delle quote di mercato secondo logiche e dinamiche tipiche di un mercato pienamente competitivo.

Nel merito del DCO in discussione, viene dunque espresso apprezzamento per le indicazioni sulla volontarietà del percorso di uscita dei clienti finali dalle attuali tutele di prezzo e sull'evoluzione graduale dagli attuali servizi verso i soli servizi di continuità di fornitura ed inoltre si valutano positivamente alcuni degli interventi intrapresi dall'AEEGSI in merito alla trasparenza, alla apertura del mercato e delle informazioni.

In linea generale Acea osserva che le opzioni rappresentate nel DCO evidenziano in sequenza un livello di complessità e/o di vincoli applicativi crescenti che collidono con il breve orizzonte temporale di superamento del regime di tutela di prezzo. Tale constatazione induce a ritenere preferibili percorsi di superamento più semplici e di maggiore praticità, piuttosto che architetture più complesse che passano attraverso la creazione di un servizio di "Tutela SIMILE", quale mero strumento di transizione e traghettamento del cliente verso il mercato libero.

In linea di principio, Acea ritiene che un modello di superamento ottimale dell'attuale regime di tutela di prezzo dovrebbe *in primis* agire proprio sul segnale di prezzo fornito al cliente finale, per indurre il medesimo ad affacciarsi sul mercato libero, limitando al massimo la previsione di schemi e/o meccanismi di transizione consistenti in forme intermedie e più attenuate di fissazione di prezzo, sulla base di procedure competitive "a sconto" tra operatori. In tal senso **l'opzione 1**, pregevole per la sua semplicità, **appare tuttavia insufficiente nella misura in cui sembra agire unicamente sulle condizioni economiche di erogazione del servizio a copertura dei soli costi di approvvigionamento**, dato che la necessità di rivedere il livello base della componente PCV, per rendere tale componente maggiormente aderente ai costi sostenuti dall'operatore del servizio di ultima istanza e dunque più efficace nello sviluppo di dinamiche di approdo dei clienti verso il mercato libero, è appena tratteggiata nella presente consultazione. Pertanto, sembrerebbe più agevolmente perseguibile un'opzione di tipo intermedio tra la 1 e la 2A.1, ossia che prevedesse un forte correttivo proprio sulla componente PCV senza però prevedere l'introduzione di un servizio di Tutela SIMILE. Rimane in ogni caso ferma la necessità che il percorso di superamento del servizio di maggior tutela e la sua evoluzione verso un servizio di ultima istanza siano condotti con i massimi livelli di trasparenza nei confronti dei clienti finali, anche attraverso lo svolgimento di apposite campagne informative ed istituzionali.



#### Acea SpA - Funzione Regulatory

Per quanto concerne le opzioni poste in consultazione da AEEGSI che prevedono l'istituzione di un servizio di **Tutela SIMILE** deve osservarsi in primo luogo che ciascun venditore del mercato libero (soprattutto se si tratta di un soggetto giuridico che esercita anche il servizio di maggior tutela e, quindi, a tendere pure il servizio di ultima istanza) potrebbe essere messo in una anomala situazione di "concorrenza con se stesso", dovendo offrire prezzi (e servizi) differenti con conseguente rischio di confusione dei clienti.

Infatti, la metodologia di selezione relativa al solo prezzo (nelle attuali proposte generico "PCV a sconto") potrebbe ingenerare confusione nei clienti tra le offerte attualmente in essere da parte degli operatori alla vendita del mercato libero e gli stessi sulla "Tutela SIMILE". Mentre i venditori si dotano di offerte accompagnate da servizi e da attività di gestione del cliente, nel caso del segmento "Tutela SIMILE" gli stessi si troverebbero a dichiarare un prezzo di riferimento e a competere sul mercato solo sul prezzo finale "ex-post", a cui difficilmente potrebbero essere abbinati servizi oltre la fornitura. Il timore, pertanto, è che i clienti finali possano avere una percezione poco chiara, se non distorta, rispetto al proprio fornitore di "Tutela SIMILE" e che, in sostanza, verrebbe introdotto un ulteriore filtro di complessità a carico del cliente rispetto alle sue possibilità di effettiva valutazione di convenienza delle offerte del mercato libero.

A tal proposito, è opinione di Acea che le recenti novità introdotte dalla delibera 296/15 (TIUF) in merito alla separazione del marchio e delle politiche di comunicazione, volte ad evitare di ingenerare confusione per il pubblico (anche in relazione alle attività commerciali di vendita *retail*), non siano in grado di evitare tale rischio, se non con l'estensione delle misure previste dal TIUF anche al fornitore del servizio di ultima istanza, con conseguenti complessità a carico degli operatori e, per quanto sopra argomentato, con scarsi benefici per i clienti finali.

Anche le misure che propongono l'introduzione di tetti ai volumi di clienti acquisibili attraverso il servizio di Tutela SIMILE introdurrebbero, ad avviso della Scrivente, elementi che **potrebbero frenare il pieno dispiegarsi di dinamiche competitive ed appaiono pertanto del tutto non condivisibili**

Acea manifesta apprezzamento rispetto ad una opportuna *gradualità della transizione*, che dovrebbe consentire il dispiegarsi di un percorso di superamento dell'attuale regime di tutela di prezzo, secondo logiche di ottimizzazione delle risorse del



**Acea SpA - Funzione Regulatory**

sistema, dello sviluppo di un mercato pienamente competitivo ed ispirato al principio di volontarietà, a favore dei consumatori, di tutti gli operatori e di tutti gli stakeholder.

## **2. OSSERVAZIONI SUI SINGOLI SPUNTI PER LA CONSULTAZIONE**

***Q1. Si concorda con l'esclusione dei clienti BT altri usi di piccole dimensioni (clienti fino a 1,5 kW) dalla prima fase di riforma dei meccanismi di tutela?***

***Q2. Si ritiene in particolare che la definizione di clienti BT altri usi di piccola dimensione sia correttamente identificata o si ritiene che debba estendersi ai clienti fino a 3 kW?***

***Q3. Si ritiene che tale prima fase di riforma dei meccanismi di tutela possa essere estesa ad altri clienti finali? In particolare, che tipo di trattamento si ritiene debbano avere i clienti finali titolari sia di punti di prelievo di cui al comma 2.2, lettera a) del TIT (domestici) che di punti di prelievo di cui al comma 2.2 lettera d) del TIT (pompe di calore e ricarica privata di veicoli elettrici)?***

**R1-3.** Si ritiene opportuno che il perimetro oggetto della riforma sia costituito da tutti i POD in BT senza introduzione di soglie (compresi i POD altri usi per le pompe di calore e per i veicoli elettrici), in modo da essere pienamente aderenti alla Legge 125/2007 che individua gli aventi diritto al servizio di maggior tutela come tutte le imprese in BT con meno di 50 dipendenti e con un fatturato annuo non superiore ai 10 milioni di euro.

È necessario, infatti, che l'intero perimetro dei clienti BT altri usi passi al servizio di ultima istanza, in quanto l'individuazione del sotto perimetro "BT altri usi con potenza impegnata superiore a 1,5 kW" non coincide con la richiamata disposizione legislativa e comporterebbe inevitabili difficoltà gestionali per i clienti multisito.

***Q4. Si evidenziano particolari criticità per l'esercente la Maggior tutela in ragione di un'applicazione differenziata delle condizioni economiche tra i clienti in Maggior tutela e i clienti del servizio di ultima istanza?***



Acea SpA - Funzione Regulatory

***Q5. Si ritiene che la metodologia di quantificazione ex-post presenti criticità operative, ad esempio per quanto riguarda il processo di fatturazione?***

***Q6. Indicare, in particolare, le modifiche necessarie (e le relative tempistiche) circa l'implementazione delle condizioni economiche del servizio di ultima istanza.***

**R4 – R6** Come sopra evidenziato, le condizioni economiche con cui l'esercente della maggior tutela sarà messo in condizione di proseguire la propria attività, negli anni in cui il suo attuale parco utenti verrà ridisegnato e subirà dinamiche di migrazione verso il mercato libero, dovranno essere oggetto di **un'attenta regolazione economica in grado di intercettare le esatte dinamiche di costo che si manifesteranno con il progressivo "svuotamento" di tale mercato**. In particolare, per quanto riguarda proprio le utenze altri usi BT, la progressiva evoluzione del servizio verso una fornitura di ultima istanza avrà delle inevitabili ricadute in termini di crescita del "cost to serve" degli attuali esercenti il servizio di maggior tutela, che si vedranno costretti a garantire un "obbligo a contrarre" nei confronti di quei clienti che – soprattutto in funzione del loro *credit scoring* – si troveranno nella evidente difficoltà di reperire un fornitore sul mercato libero.

Poiché lo scopo dichiarato delle misure proposte è una crescente capacitazione dei clienti verso il mercato libero, la funzione di approvvigionamento per il servizio di ultima istanza dovrebbe essere affidata ai venditori senza alcun vincolo di acquisto da parte di AU, in modo da consentire ai medesimi una effettiva possibilità di ottimizzazione degli acquisti in funzione della necessaria responsabilizzazione dei clienti per i loro profili di consumo e, dunque, per una maggiore capacitazione della domanda. Ove si ritenesse di mantenere in capo ad AU l'approvvigionamento e la determinazione di tutti gli oneri e spostare *ex-post* la determinazione del prezzo, andranno valutate le implicazioni di carattere strutturale, gestionale e anche la mole potenziale di conguagli che tale meccanismo potrebbe comportare.

***Q7. Si evidenziano elementi di criticità circa la modifica della disciplina del recesso nel servizio di ultima istanza?***

***Q8. Si ritiene che siano necessarie ulteriori modifiche delle condizioni contrattuali di erogazione del servizio?***



**Acea SpA - Funzione Regulatory**

**R7-8.** L'eliminazione del recesso da parte dei clienti non sembra una strada in grado di facilitare la corretta gestione del processo e la consapevolezza, né per i clienti, che non dovrebbero attivarsi in nessun modo a detrimento della loro capacitazione, né per i fornitori, che non avrebbero contezza della uscita di clienti dal loro portafoglio: si ritiene necessario, dunque, che l'uscita dei clienti dal servizio di maggior tutela continui a seguire le ordinarie regole del recesso previste per lo switching, ovvero con una tempistica pari a 3 mesi per i clienti BT altri usi.

Relativamente alla durata dell'opzione 1, nel caso in cui venga prevista una norma primaria che indichi i tempi di scioglimento del servizio di maggior tutela, si potrà prevedere che la durata del servizio proposto nell'opzione 1. abbia la stessa tempistica normativa, tenuto conto della necessaria gradualità per consentire l'adesione consapevole dei clienti e la corretta gestione degli operatori (non solo venditori ma anche esercenti la maggior tutela).

**Q9. Si concorda con la presenza di un limite al numero di clienti servibile attraverso il servizio di "Tutela SIMILE"? E' preferibile un parametro differente per la fissazione del tetto?**

**Q10. Si ritiene che gli obblighi in capo ai fornitori siano correttamente definiti?**

**Q11. Si ritiene vi siano ulteriori obblighi informativi che devono essere posti in capo ai fornitori? Se sì, quali?**

**Q12. Si concorda con la previsione di obblighi informativi per il fornitore di "Tutela SIMILE" che facilitino la confrontabilità tra le offerte del mercato libero e quella di "Tutela SIMILE"? Si ritiene vi siano altre misure adottabili nei confronti dei suddetti fornitori, rispetto a quelle descritte, per stimolare il passaggio dei clienti al mercato libero?**

**Q13. Si ritiene che debbano essere definiti altri requisiti per la partecipazione?**

**Q14. Relativamente ai requisiti operativi, quali indicatori e quali soglie si ritiene debbano essere fissati?**

**Q15. Quale modalità si ritiene debba essere implementata per la valutazione della capacità del fornitore di servire un numero di clienti coerente con quello che si troverebbe a servire in caso di assegnazione della "Tutela SIMILE"?**



**Acea SpA - Funzione Regulatory**

**R9-15.** Come già esposto, la fissazione di un tetto appare una misura sub-ottimale in funzione dell'obiettivo di un pieno dispiegamento delle dinamiche competitive all'interno del mercato liberalizzato.

La richiesta di rispondenza a requisiti eccessivamente stringenti in capo a venditori che già operano nel mercato appare poco funzionale allo sviluppo del medesimo. In tal senso, un'opzione di superamento che agisse unicamente sul segnale di prezzo attualmente vigente nel servizio di maggior tutela, senza la previsione di un regime intermedio che invece potrebbe determinare lo spostamento immediato di volumi elevati da un fornitore ad un altro, consentirebbe agli operatori del mercato libero un percorso di graduale adeguamento alla graduale variazione delle proprie quote di mercato. Viceversa, in presenza di requisiti eccessivamente rigorosi potrebbe corrersi il rischio che solo pochi operatori, attualmente esclusi dalla vendita nel servizio di maggior tutela, potrebbero in breve termine essere in grado di gestire autonomamente volumi elevati di clienti che dovessero transitare in tempi assai brevi ed all'esito di procedure competitive.

**Q16. Si concorda con l'orientamento di condurre una selezione dei fornitori unica a livello nazionale? Come si valutano le ipotesi alternative sopra formulate?**

**Q17. Si ritiene condivisibile la previsione di uno sconto rispetto al corrispettivo PCV? Quale altro elemento potrebbe essere oggetto di sconto?**

**Q18. Quale modalità di determinazione del corrispettivo di commercializzazione si ritiene preferibile tra "Pay as bid" e "Marginal pricing"?**

**Q19. Si valuta vi possano essere delle modalità alternative di fissazione delle condizioni economiche che prevedano che le stesse restino pre-determinate?**

**Q20. Si ritiene, qualora le condizioni economiche siano pre-determinate, preferibile modificare anche le condizioni economiche del servizio di ultima istanza?**

**R16-20.** Ove si dovesse intraprendere un percorso nell'ambito dell'opzione 2A si concorda con l'orientamento di condurre una unica selezione dei fornitori a livello nazionale. Circa la modalità di determinazione del prezzo a sconto non si ravvisano elementi di giudizio sufficienti. In questo senso vale la pena evidenziare due criticità: la prima relativa alla sola impostazione delle offerte in termini economici e non qualitativi e





#### **Acea SpA - Funzione Regulatory**

di servizio, la seconda all'introduzione di una ulteriore figura nel mercato quale l'*Amministratore* che porterebbe il sistema lontano da orizzonti di libera iniziativa. In questa direzione, tra le due ipotesi relative alla opzione 2A messe in consultazione appare senz'altro preferibile la prima, evidentemente ispirata a criteri e logiche di maggiore fluidità e minore complessità.

***Q21. Si ritiene che siano necessarie ulteriori modifiche delle condizioni contrattuali di erogazione del servizio?***

**R21.** In termini di durata, la circoscrizione dei contratti ad un solo anno potrebbe mostrarsi insufficiente per i clienti finali circa la capacità di selezione delle offerte nonché impegnativa per gli stessi clienti che fino ad oggi hanno preferito la stabilità del servizio di maggior tutela e che dovrebbero, nell'arco di pochi mesi, cambiare il proprio fornitore almeno due volte; l'attività gestionale sottostante tale livello di operatività si mostrerebbe impegnativa anche per le aziende, le loro anagrafiche ed il loro recupero crediti. Per queste considerazioni, si propone di seguire soluzioni più semplici e maggiormente graduali.

***Q22. Si ravvisano criticità in caso di gestione decentralizzata di assegnazione dei clienti ai diversi fornitori della "Tutela SIMILE"?***

**R22.** Si è già detto in materia di non condivisibilità di tetti e di competitività endogena per le singole società di vendita. In questo punto si vuole ribadire che la presenza di una figura esogena dal mercato e dal normale incontro tra domanda e offerta come si porrebbe una istituzione, quale quella dell'*Amministratore*, mal si combina con la spinta all'emancipazione dei clienti, dato che la selezione dei fornitori e anche delle condizioni economiche verrebbe avocata a tale figura. Anche qui, piuttosto, si sottolinea la necessità di tempi maggiormente compatibili con una serenità di approccio e di partecipazione dei clienti finali alle nuove dinamiche di mercato, escludendo la possibilità che restino nel servizio di ultima istanza per problematiche tecniche e/o commerciali.

***Q23. Si ritiene utile l'introduzione di un Sito Centrale per la gestione dell'attivazione dei contratti di servizio di "Tutela SIMILE"?***



Acea SpA - Funzione Regulatory

***Q24. Si ravvisano criticità in caso di gestione centralizzata per l'allocazione dei clienti in "Tutela SIMILE"?***

**R23-24.** La modalità qui espressa di centralizzazione della selezione dei fornitori, che tiene conto dei tetti e della sola competizione segnata dal prezzo, sarebbe destinata ad ingenerare confusione tra i clienti che si troverebbero, in mancanza di qualsiasi altra differenza a scegliere solo in base al prezzo (condizione che nel mercato libero non avrebbe mai riscontro in quanto le offerte sono accompagnate da servizi alla clientela). Nel caso di una scelta volontaria e graduale, potrebbe essere interessante dare luogo ad una piattaforma più ampia dell'attuale "trova-offerte" ma solo a titolo di maggiore disponibilità di informazione e confronti per la clientela.

***Q25. Si ravvisano elementi di criticità rispetto all'ipotesi di passaggio automatico alla "Tutela SIMILE"?***

**R25.** Come evidenziato nelle osservazioni generali, Acea ritiene che il superamento dell'attuale servizio di maggior tutela non possa prescindere dal rigoroso rispetto di un principio di volontarietà di scelta dei clienti finali. Inoltre, l'introduzione di misure che determinassero il passaggio automatico di lotti di clienti dagli attuali esercenti il servizio ad altri fornitori del mercato libero, seppure all'esito di procedure competitive quali le aste ma in totale assenza di scelta da parte dei singoli clienti, si configurerebbe ad ogni effetto come un trasferimento dei rami d'impresa attualmente in capo agli esercenti tale servizio, con oneri di acquisizione in capo agli operatori entranti tali da configurare delle vere e proprie barriere allo sviluppo di un mercato effettivamente concorrenziale.

Paolo Carta  
(Resp.le Funzione Regulatory)