

All. al prot. n. 1462/2014/E/M/g – VZ/dc

Osservazioni FederUtility

DCO 346/2014/R/com

“Riforma degli obblighi di separazione funzionale per il settore dell’energia elettrica e del gas. Primi Orientamenti”

Il presente Documento per la consultazione delinea un quadro complessivo di riforma dell’attuale assetto regolatorio a nostro avviso non condivisibile in quanto inadeguato, rispetto all’attuale struttura dei mercati energetici e alla situazione particolarmente critica in cui operano le Aziende del settore, non in linea rispetto agli obiettivi di politica economica del Paese, che impongono vincoli gestionali e finanziari orientati alla massima razionalizzazione dei costi, ed oneroso in termini organizzativi ed economici.

Si auspica pertanto una revisione dell’attuale disciplina della separazione funzionale che possa meglio bilanciare gli interessi coinvolti e massimizzare gli effetti complessivi sul sistema. Un esempio in tal senso è la proposta in consultazione relativa alla introduzione del concetto di separazione logica della banche dati – soluzione più volte caldeggiata da FederUtility; tale proposta risulta essere razionale ed efficace poiché riesce a coniugare gli obiettivi del Regolatore con il contesto tecnologico-informatico attuale.

In considerazione pertanto dell’importanza di definire, in questo primo momento di confronto, i fondamenti dell’intervento regolatorio, e comunque in uno spirito di massima collaborazione con gli uffici dell’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico (Autorità), si ritiene di specificare le ragioni di contrarietà:

- le disposizioni che si intende introdurre risultano ulteriori rispetto a quelle previste dal Legislatore (comunitario e nazionale) su aspetti già rigorosamente disciplinati dall’Autorità con la delibera n. 11/07 e con la delibera n. 272/07;
- le proposte avanzate sembrano assimilare il settore della distribuzione a quello del trasporto, comportando un iniquo trattamento degli operatori delle diverse fasi della filiera in contraddizione con lo spirito delle direttive comunitarie e del legislatore nazionale che

FederUtility
Federazione delle Imprese
Energetiche e Idriche

piazza Cola di Rienzo, 80/A
00192 Roma
tel 06 945282.10-20
fax 06 945282.00

www.federutility.it

C.F. 97378220582

prevedono, di fatto, modesti aggiustamenti della regolazione della distribuzione rispetto alla disciplina della separazione funzionale già in vigore;

- l'assetto complessivo delle proposte non produce, a fronte di nuovi e rilevanti costi per il sistema, corrispondenti benefici, né in termini di maggiore concorrenzialità dei mercati, né con riguardo alle esigenze dei clienti finali; non vengono peraltro considerati gli effetti complessivi determinati anche dall'insieme degli interventi del Regolatore che, nel corso degli ultimi anni, hanno già contribuito a rendere neutrale ed indipendente la distribuzione rispetto agli altri segmenti della filiera, così come anche l'esercizio del servizio di maggior tutela dall'esercizio dell'attività di vendita sul mercato libero;
- le misure proposte, data l'attuale struttura del mercato e l'assenza di margini sul segmento, non intercettano le reali barriere al dispiegarsi della concorrenza;
- le proposte risultano distoniche sia a livello macroeconomico, in ragione del fatto che gli orientamenti di politica economica spingono, in ottica di *spending review*, alla massima razionalizzazione dei costi nonché a profonde riorganizzazioni volte a ridimensionamenti societari e di, sia rispetto alla contingente situazione dei mercati energetici che determinano – in particolare per gli operatori rappresentati da FederUtility – effetti particolarmente critici già rappresentati in diverse occasioni all'Autorità, quali ad esempio lo stallo in cui versa la produzione e la mancata remunerazione dei costi della commercializzazione; ;
- si rileva l'ulteriore distonia rispetto alla partenza delle gare di affidamento del servizio nel settore del gas naturale, che porterà a profonde modifiche strutturali e gestionali del settore a partire dal prossimo anno;;
- le misure proposte non considerano in maniera opportuna gli effetti dirompenti che potrebbero avere sul sistema delle imprese multiservizio (generalmente a partecipazione pubblica) che, stanti alcune proposte del documento, potrebbero trovarsi nell'impossibilità di esercitare secondo criteri di economicità ed efficienza le attività che presentano economie di scopo;
- in tema di sistemi informativi, pur condividendo la proposta di superare l'anacronistica separazione fisica delle banche dati per tragarne la separazione logica, non si condivide tuttavia il principio del riconoscimento dei costi informatici legati alla messa a disposizione delle informazioni commercialmente sensibili solo se gli stessi rispondono ad implementazioni coerenti con il Sistema Informativo Integrato (SII): il SII non è pienamente operativo, per cui gli attuali investimenti degli operatori devono essere riconosciuti indipendentemente da quella che sarà la struttura definitiva dello stesso SII

Relativamente alla **ratio** del Legislatore comunitario, peraltro recepita a livello nazionale con il d.lgs. 93/11 (c.d. “terzo pacchetto energia”), le disposizioni delle direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE miravano ad introdurre previsioni particolarmente innovative rispetto alle precedenti con riferimento alla regolazione dei sistemi di trasmissione elettrica e di trasporto gas naturale. Al considerato n. 10 della Direttiva 2009/72/CE il legislatore europeo evidenzia, infatti, che “le norme in materia di separazione giuridica e funzionale ai sensi della direttiva 2003/54/CE non hanno tuttavia consentito di separare efficacemente le attività dei gestori dei sistemi di trasmissione”; analoga considerazione viene proposta per i gestori dei sistemi di trasporto del gas naturale. In sostanza le nuove direttive sono incentrate sulla definizione di rigorose regole di separazione ed indipendenza dei gestori delle infrastrutture di trasporto nazionali rispetto agli interessi dell’approvvigionamento energetico, aspetto centrale ed essenziale per il dispiegarsi effettivo della concorrenza.

Tale regolazione ha trovato attuazione in Italia con la delibera ARG/com 153/11, con la quale l’Autorità ha definito il regime di separazione funzionale per i gestori del trasporto e della trasmissione, che dovrebbe consentire di traguardare il principale obiettivo di aumentare il grado di concorrenzialità dei mercati nazionali.

Di converso, per il settore della distribuzione, sia elettrico che gas, il “terzo pacchetto energia” non dispone particolari novità poiché si ritiene che le disposizioni introdotte dalle precedenti direttive, e attualmente in vigore, siano già sufficienti a garantire l’obiettivo di indipendenza e terzietà. Si ricorda a tal fine il considerato di cui al punto 26 della direttiva 2009/72/CE: *“L’accesso non discriminatorio alla rete di distribuzione è un presupposto determinante per l’accesso alla clientela a valle, al livello della vendita al dettaglio. Il rischio di discriminazioni riguardo all’accesso dei terzi e agli investimenti è tuttavia minore al livello della distribuzione rispetto al livello della trasmissione, dove la congestione e l’influenza degli interessi della generazione o della fornitura sono in genere maggiori di quanto si verifichi a livello di distribuzione. Inoltre, la separazione giuridica e funzionale dei gestori dei sistemi di distribuzione è stata prevista dalla direttiva 2003/54/CE, soltanto a partire dal 1° luglio 2007 e i suoi effetti sul mercato interno del gas naturale devono ancora essere valutati. **Le norme sulla separazione giuridica e funzionale attualmente vigenti sono, pertanto, idonee a creare una separazione effettiva delle attività a condizione che siano più chiaramente definite, che siano attuate correttamente e che la loro osservanza sia strettamente controllata.** Per creare condizioni di concorrenza omogenee a livello di vendita al dettaglio è opportuno parimenti impedire ai gestori dei sistemi di distribuzione di approfittare della loro integrazione verticale per favorire la propria posizione concorrenziale sul mercato, specialmente nei confronti dei piccoli clienti civili e non civili.”*

Le nuove direttive partono pertanto dal presupposto di rendere maggiormente stringente la regolazione del settore della trasmissione e del trasporto, ma non della distribuzione dove, per stessa ammissione del Legislatore comunitario e di codesta Autorità, le nuove direttive non risultano particolarmente innovative se non per due aspetti di dettaglio relativi al responsabile della conformità e al divieto di creare confusione nelle politiche di comunicazione e di marchio circa le diverse identità delle imprese di distribuzione e di vendita.

Alcune misure proposte dall'Autorità, paiono pertanto ulteriori rispetto a quanto previsto dal Legislatore – sia nazionale che comunitario – e, oltre agli aspetti formali di rispetto del mandato normativo, mancano di rispettare il principio normativo sottostante le direttive che attribuisce oneri differenziati ai gestori delle reti di trasporto e ai gestori delle reti di distribuzione in coerenza con l'incidenza differente dei diversi segmenti della filiera sulla concorrenzialità dei mercati. Solo il rispetto di tale principio comporta un effettivo bilanciamento dei costi e dei benefici attesi.

Non si condividono pertanto le proposte dell'Autorità, in quanto talvolta non riconducibili alle previsioni del d.lgs. 93/11 o talvolta estensive rispetto alle stesse, in materia di: riformulazione delle definizioni di impresa verticalmente integrata (IVI); estensione delle regole di separazione funzionale a tutte le imprese dell'IVI; definizione di ulteriori vincoli ai poteri della controllante rispetto a quelli già previsti dalla delibera n. 11/07; adempimenti ulteriori per il gestore indipendente (GI) in materia di procure e variazioni allo statuto/oggetto sociale; disposizioni ulteriori in tema di trattamento delle informazioni riservate – rispetto alle quali non vi è nessuna specifica previsione ad opera del legislatore nazionale – peraltro già regolate dalla delibera n. 11/07; estensione a carico delle imprese di vendita ai clienti del mercato libero e nell'ambito del servizio di maggior tutela dell'obbligo di adozione di procedure di trattamento delle informazioni commercialmente sensibili analoghe a quelle previste a carico delle imprese distributrici; estensione ai dirigenti dei vincoli di indipendenza; separazione del marchio per le imprese distributrici e per gli esercenti la maggior tutela. In particolare, con riferimento a quest'ultimo punto, sembrerebbe quasi che l'Autorità intenda condurre gli operatori alla separazione societaria libero-maggior tutela, data l'impossibilità di eliminare del tutto il riferimento al medesimo soggetto giuridico anche qualora si adottino due distinti marchi (la denominazione/ragione sociale deve essere riportata per legge in tutta la corrispondenza, tra cui rientrano le bollette); tuttavia l'imposizione di una tale organizzazione societaria prescinde da qualsiasi fondamento normativo: la legge 125/2007 se avesse voluto imporre la separazione giuridica lo avrebbe scritto espressamente. In ogni caso non appare congruo il riferimento alle disposizioni di cui alla delibera ARG/com 153/11 che deve restare

confinata all'ambito di regolazione della trasmissione e del trasporto e, rispetto alla quale, non vi è nessuna esigenza di allineamento – come spesso invece indicato nel documento di consultazione.

Per quanto attiene gli **assetti strutturali del mercato**, non si può peraltro dimenticare che, come evidenzia la stessa Autorità nella Relazione in esito all'indagine conoscitiva sul mercato libero e sulle condizioni di vendita al dettaglio di energia elettrica e di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni del 7 agosto 2013 (366/2013/E/com), le ragioni della **scarsa propensione allo** da parte dei consumatori sono da rintracciare altrove, cioè nella specifica struttura dei mercati energetici ma soprattutto nell'assenza di un'effettiva capacità di mettere in pratica una competizione sui prezzi finali. In particolare quest'ultimo elemento deriva, soprattutto nel settore elettrico ma anche in quello gas, dalla marcata incidenza di componenti regolate sul prezzo dell'energia, componenti che dipendono dalla fiscalità o da politiche pubbliche, e non dalle strategie commerciali dei venditori.

Se pertanto consideriamo che, sempre secondo i dati della citata Relazione dell'Autorità, per circa due terzi dei consumatori (62,8% per l'elettricità, 63,8% per il gas) il motivo principale per effettuare un verso un nuovo venditore è rappresentato dalla convenienza economica dell'offerta, appare evidente come qualunque misura non capace di intervenire su quest'aspetto risulti praticamente ininfluenza sulla mobilità del mercato.

In questo senso le proposte riportate nel presente Documento per la consultazione avrebbero l'effetto di produrre nuovi ed ulteriori oneri – per la ristrutturazione organizzativa, per la creazione di nuovi ruoli aziendali, per l'adeguamento alle misure di distinzione del marchio a tutti i livelli (dalla sede alle divise degli operai) e a prescindere dalla dimensione dell'azienda – che verrebbero trasferiti sui consumatori all'interno di quella quota “non di mercato” della bolletta energetica che, come già esposto, costituisce la vera barriera alla concorrenza.

Con particolare riferimento al settore della **distribuzione del gas naturale**, le misure in oggetto appaiono irragionevoli, sproporzionate e idonee a determinare - sia nel breve che nel lungo periodo - costi di investimento non recuperabili in capo alle aziende.

Il settore della distribuzione è infatti destinato a subire una profonda trasformazione degli assetti di e competitivi quale naturale e fisiologica conseguenza dello svolgimento delle ormai prossime gare per l'affidamento della distribuzione del gas.

La razionalizzazione del numero degli operatori è uno degli obiettivi dichiarati della riforma, volta a garantire il più efficiente sfruttamento delle economie di scale attraverso la gestione del servizio su base

competitiva (gara ad evidenza pubblica) e per ambiti territoriali ottimali (ATEM), questi ultimi individuati dall'Autorità stessa sulla base di parametri di efficienza e opportunità gestionale.

Numerosi studi di settore (es. Nomisma Energia, REF-E) hanno evidenziato come, prospetticamente, al termine del completamento della prima tornata di gare, che dovrebbe completarsi nel 2017-2018 (Allegato 1 DM 226/2011), il numero di distributori dall'attuale numero di 230 dovrebbe fortemente ridimensionarsi arrivando a non oltre 60/70 imprese di distribuzione.

Tale risultato si configura come la probabile conseguenza tanto delle operazioni di aggregazione e fusione che si prospettano come necessario strumento di partecipazione alle gare, alla luce dei requisiti di partecipazione richiesti dalla normativa di riferimento (DM 226/2011), quanto come conseguenza della selezione competitiva.

In tale contesto di trasformazioni, a pochi mesi dall'avvio delle prime gare, previsto, ai sensi del recente intervento legislativo di cui al DL Competitività (DL 91/2014) a marzo 2015, l'imposizione di oneri relativi alla struttura e agli assetti societari non può pertanto che apparire come destinata ad essere superata dalle rapide evoluzioni e mutamenti conseguenti ai risultati della competizione. Le misure proposte sarebbero infatti destinate ad avere una funzione necessariamente transitoria e interinale, in attesa di una stabilizzazione degli assetti societari a seguito del completamento almeno della prima *tranche* di gare.

Il rischio che si prospetta, pertanto, è quello di imporre oneri impropri, senza peraltro offrire alcun beneficio per i consumatori, che risulterebbero probabilmente ancora più disorientati da un cambiamento che si determina come instabile e soggetto ad ulteriori modificazioni, in un momento in cui le aziende sono peraltro già pesantemente gravate da esigenze di credito connesse ai costi di investimento richiesti sia per la partecipazione alle gare e per il riscatto delle reti.

Per quanto concerne gli orientamenti in tema di **separazione della politica di comunicazione e di marchio**, si intende evidenziare come i costi sarebbero esponenziali ed a nostro avviso non giustificati da una proporzionalità con le finalità della misura; la presenza di errori cognitivi ricorrenti da parte dei consumatori, esplicitata dalle ricognizioni demoscopiche e dai fenomeni osservati, non può infatti essere addebitata al rischio di confusione derivante dall'assenza di una separazione del marchio prima che da una limitata conoscenza del mercato nel suo complesso, a sua volta dettata in larga parte dalla poca utilità percepita della concorrenza stessa.

Su tale aspetto pertanto, si reputa necessaria una maggiore riflessione circa le modalità di traduzione del dettato normativo, che considerino il reale rischio di confusione delle identità dei diversi operatori della filiera, ovvero dell'attività svolta dai diversi rami d'azienda, alla luce dell'effetto combinato delle diverse disposizioni regolatorie vigenti nel nostro Paese. Stante l'attuale regolazione del settore infatti il distributore è ormai quasi del tutto "invisibile" al cliente finale, comportando già di per sé la minimizzazione del rischio di confusione; analogamente, sul lato del rapporto con i venditori, la definizione di canali di comunicazione tra le diverse fasi della filiera, incentrate su principi di trasparenza e non discriminazione, ivi compreso il SII, di fatto già comporta la piena attuazione delle norme comunitarie e nazionali. Parimenti l'esercizio combinato del servizio di maggior tutela e dell'attività di vendita di energia elettrica ai clienti del mercato libero è già dettagliatamente regolato dalla delibera n. 272/07, le cui prescrizioni, implementate da tempo dagli operatori, già sono in grado di neutralizzare sul nascere qualunque condotta potenzialmente idonea a ingenerare confusione nelle politiche di comunicazione e di marchio. Alla luce di tutto ciò non appare accettabile introdurre obblighi diversi e convergenti e imporre peraltro investimenti transitori alle imprese. Il Regolatore dovrebbe pertanto scegliere azioni univoche da perseguire evitando quelle transitorie anche per evidenti ragioni di efficienza e minimizzazione dei costi del sistema.

Appare eccessiva la previsione di estendere la disciplina della separazione funzionale alle **imprese sotto i 100.000 utenti** nel settore dell'energia elettrica e, in ogni caso, non si comprende perché differenziarne il trattamento rispetto alle imprese del gas naturale, perpetrando ulteriormente le asimmetrie tra i due settori nate con la delibera n. 11/07, in un contesto generale in cui l'Autorità sta tentando di allineare la regolazione tra i due settori. Senza peraltro dimenticare che tra le imprese sotto la soglia indicata vi sono anche le particolari realtà delle imprese elettriche minori e delle cooperative. Con particolare riferimento a queste ultime, vale la pena di osservare che tali soggetti svolgono tipicamente le attività di produzione, autoconsumo e distribuzione di energia quali prerogative peculiari costituzionalmente riconosciute. Tale aspetto va considerato unitamente alla dimensione estremamente ridotta di tali operatori e alle condizioni di esercizio che caratterizzano le Cooperative elettriche che svolgono le proprie attività in zone montuose a scarsa concentrazione di insediamenti abitativi e produttivi nell'ambito di pochi piccoli Comuni.

In conclusione, in ragione di quanto rappresentato, **si ritiene indispensabile una revisione della complessiva impostazione delle proposte formulate** che consideri opportunamente il contesto

strutturale dei mercati energetici, gli effettivi interventi che possano incidere - direttamente e tempestivamente - sulle condizioni di concorrenzialità del settore, sempre nell'alveo delle espresse novità indicate nel d. lgs. 93/11, e comunque considerando il complesso delle misure già introdotte dal regolatore.

In considerazione delle trasformazioni imminenti del settore gas, appare inoltre essenziale **traslare le tempistiche attuative** delle nuove disposizioni in modo che siano coerenti con le dinamiche dei mercati e che non comportino costi aggiuntivi per il sistema. Anche al fine di non trascurare gli aspetti connessi al contingente **contesto politico ed economico** del Paese che impone a tutte le imprese un sempre più marcato efficientamento dei costi e la razionalizzazione delle partecipazioni societarie e della *governance*.