

OSSERVAZIONI FEDERUTILITY

DCO 77/2015/R/com

**Riforma degli obblighi di separazione funzionale per i settori
dell'energia elettrica e del gas naturale**

– Orientamenti finali -

OSSERVAZIONI GENERALI

La scrivente Federazione ha già avuto modo di evidenziare, in risposta alle proposte contenute nel DCO 346/2014/R/com (cui si rimanda per un'esposizione più estesa delle valutazioni effettuate), le proprie preoccupazioni in relazione all'interpretazione data da codesta Autorità al dettato normativo su cui si basa la riforma della disciplina di separazione funzionale.

In particolare, è stato rappresentato come le disposizioni che si intende introdurre risultino ulteriori rispetto a quelle previste dal Legislatore – comunitario e nazionale – e appaiono assimilare il settore della distribuzione a quello del trasporto, trascurandone il differente ruolo nella filiera e le conseguenti esigenze regolatorie.

Si è inoltre evidenziato come le proposte contenute nel DCO 346/2014/R/com avrebbero un forte impatto a livello economico ed organizzativo per le Aziende, risultando così distoniche rispetto alla congiuntura economica e gli obiettivi di *spending review* da un lato, e nei confronti delle evoluzioni normative-regolatorie in corso dall'altro.

Da quest'ultimo punto di vista va annotato, come del resto citato anche nel Documento posto in consultazione, il processo di abolizione dei segmenti di tutela nei settori energetici avviato dal DDL Concorrenza recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri (attualmente sottoposto all'*iter* parlamentare di approvazione con il numero AC 3012), con il quale la riforma degli obblighi di separazione funzionale dovrà necessariamente interfacciarsi per assicurare l'adozione di processi efficienti anche dal punto di vista dei costi posti a carico del settore.

Riteniamo infatti ovvio che qualora il disegno approvato dal Consiglio dei Ministri per l'eliminazione dei regimi di tutela dovesse essere confermato nelle tempistiche (1° gennaio 2018), perderebbe di valore qualsiasi disposizione volta ad assicurare una presunta migliore identificazione del fornitore di tutela rispetto a quello del mercato libero, laddove invece l'azione del Regolatore, secondo il parere della Federazione, dovrebbe essere orientata a rendere il consumatore consapevole del percorso di liberalizzazione e del nuovo assetto delle tutele.

Per tali ragioni si ritiene indispensabile che la valutazione delle proposte contenute nel presente Documento di consultazione in relazione alla separazione delle politiche di comunicazione e di

marchio tra le attività di vendita alla maggior tutela e al mercato libero – processo che, come più volte rimarcato, non sarebbe affatto banale e costringerebbe le Aziende a sostenere ingenti oneri organizzativi ed economici, dovendo separare in maniera completa le attività verso il cliente finale (dai luoghi fisici al personale, finanche al rischio di effetti sulla gestione dei crediti) - venga effettuata solo alla luce della decisione del Legislatore sul probabile *phase-out* del regime di tutela del settore elettrico.

D'altronde, la sovrapposizione tra due percorsi di riforma con finalità convergenti e con notevole impatto per la visibilità delle Aziende farebbe sicuramente emergere costi per il sistema non efficienti, nonché un alto grado di confusione per i consumatori che si ripercuoterebbe in termini di contatti sui *front office* degli esercenti.

Relativamente alla coincidenza temporale tra la riforma e l'avvio delle gare d'ambito per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale, nonostante quest'ultimo processo – come affermato – sia stato più volte rimandato nel corso degli ultimi anni, non si ritiene ci siano motivi per dubitare dell'effettivo prossimo avvio delle gare. Si intende segnalare a tal proposito che il quadro normativo di riferimento risulta oramai completo e che il settore industriale ritiene oramai prossima la stagione dei processi competitivi per il settore della distribuzione gas, che anzi potrebbero – proprio a causa dei ritardi accumulati in precedenza – concentrarsi in maniera rilevante nei prossimi anni.

Al punto in cui il settore si colloca, si ritiene quindi necessario attendere un'evoluzione che potrebbe cambiare in maniera rilevante la configurazione del mercato e dei *player* che vi operano, comportando di fatto misure di separazione ben più incisive e senza introdurre ulteriori oneri per il sistema.

Pertanto – come segnalato più volte – l'assetto regolatorio dei settori dell'energia elettrica e del gas, caratterizzato di norma dall'assenza di contatti tra il distributore e il cliente finale, rende di per sé poco incisiva una riforma la cui portata pro-concorrenziale è a nostro avviso ampiamente sovrastimata, a fronte di serie criticità che affliggono in maniera evidente e tangibile il dinamismo dei mercati e la potenziale proattività dei consumatori e che possono essere affrontate in maniera più organica ed esaustiva nel percorso avviato con il DDL Concorrenza.

Il tema del *de-branding* risulta, infatti, trattato anche nell'ambito dello stesso DDL Concorrenza, che prevede un mandato al Ministero dello Sviluppo economico di attuare le disposizioni per "*la separazione delle politiche di comunicazione del marchio tra imprese verticalmente integrate*". Occorre pertanto far chiarezza sulla possibile sovrapposizione con le disposizioni contenute nel d.lgs n. 93/11, il quale aveva dato mandato su tale tema ad AEEGSI, ed evitare una frammentazione del quadro di riferimento per gli operatori.

Fermo restando quanto espresso finora, si intende rappresentare alcune valutazioni generali sui contenuti del Documento di consultazione.

In primo luogo, si ravvisa un'impostazione parzialmente incoerente da parte di codesta Autorità circa l'esigenza di omogeneizzazione dei settori più volte evocata quale obiettivo della regolazione dei settori energetici. Sebbene si comprendano i diversi elementi normativi alla base degli orientamenti assunti, si ravvisa che la convergenza regolatoria dei settori sia stata privilegiata al punto 9.4 in termini di estensione dei poteri di AEEGSI in materia di *debranding* per il settore elettrico (laddove il d.lgs. 93/11 indicava solo il potere di vigilanza sulla sua

applicazione), ma la stessa omogeneizzazione non sia stata perseguita per definire i regimi di esenzione per i distributori elettrici con meno di 100.000 clienti allacciati.

Infatti, la disciplina proposta comporterebbe un trattamento asimmetrico tra i distributori di gas ed energia elettrica al di sotto di tale soglia, laddove i primi godrebbero delle esenzioni previste dal Legislatore comunitario; la validità dell'applicazione delle soglie de-minimis è stata peraltro confermata, anche in coerenza con la disciplina *unbundling*, nell'ambito del recente documento del CEER sul ruolo prospettico della distribuzione (*Public Consultation on "The future role of DSOs"*, 16 dicembre 2014).

A nostro avviso possono esistere i presupposti per confermare l'applicazione dei requisiti minimi indicati per le Imprese di distribuzione del settore gas anche per le Imprese elettriche di analoghe dimensioni senza che questo sia in contraddizione col dettato della norma nazionale o comunitaria. D'altronde, l'articolo 38 del d.lgs n. 93/11 conferma (*"fermo restando [...]"*) quanto previsto all'articolo 1, comma 1 del d.lgs. n. 73/07, nel quale veniva esplicitata chiaramente la soglia dei 100.000 clienti allacciati per il settore elettrico.

Auspichiamo pertanto che su tale aspetto AEEGSI, se necessario anche richiedendo un intervento interpretativo sulla norma primaria, possa adottare una soluzione più adeguata a garantire la convergenza regolatoria dei settori e ad evitare l'attribuzione di costi non proporzionati nei confronti delle Imprese di distribuzione elettriche di minori dimensioni.

Si richiama, infine, quanto esposto da AEEGSI al punto 10.13, in particolare laddove sostiene che *"alcuni operatori abbiano interpretato il concetto di separazione fisica delle banche dati previsto dal TIU in senso molto restrittivo"*, circostanza che avrebbe portato alla duplicazione dei server e forti aggravii di costo. E' dovere della Scrivente segnalare come tale situazione non possa essere attribuita ad una interpretazione errata delle Aziende, dal momento che la stessa Federazione aveva sostenuto, nell'ambito del circostanziato e prolungato confronto con l'Autorità, che i modelli di separazione di tipo logico consentono di raggiungere livelli di sicurezza dei dati assolutamente confrontabili con quelli derivanti dall'applicazione di soluzioni di separazione fisica delle banche dati, mentre l'Autorità aveva replicato richiedendo espressamente la separazione fisica. Tant'è che nell'attuale TIU (Allegato A alla delibera n. 11/07) la separazione di tipo logico è prevista come una deroga alla regola generale (cfr. articolo 15.7), appositamente introdotta con la delibera ARG/com 57/10 a seguito delle segnalazioni dei distributori elettrici che evidenziavano l'emergere di gravi criticità tecnico-operative connesse all'obbligo previsto di separazione fisica delle banche dati.

Per le considerazioni appena espresse, quindi, Federutility non può che esprimere il proprio plauso alla proposta dell'Autorità di separazione logica delle banche dati, da attuarsi a prescindere dall'assetto societario dell'impresa verticalmente integrata in cui opera il Gestore Indipendente.

A tal fine, e per evitare dubbie interpretazioni della normativa che sta per essere approvata da AEEGSI, la Scrivente auspica una celere pubblicazione del documento di consultazione inerente le specifiche tecniche di maggior dettaglio circa le modalità di separazione delle banche dati (cfr. punto 10.23 del presente DCO).

Inoltre, sempre per il medesimo fine di favorire la chiarezza normativa, la Scrivente auspica che l'entrata in vigore del TIUF sia accompagnata da un tempestivo aggiornamento delle FAQ

pubblicate nell'apposita sezione sul sito internet di AEEGSI, analogamente a quanto la stessa AEEGSI ha già annunciato con riferimento al TIUC (allegato A alla delibera 231/2014/R/com), sebbene in tal caso abbia previsto di trasferirle all'interno del manuale di contabilità regolatoria.

Per quanto attiene il caso specifico degli Enti pubblici e delle Cooperative si ritiene opportuno che tali realtà vengano esentate dalla disciplina della separazione funzionale, fermo restando che - in linea generale - un esercente che svolga esclusivamente attività di distribuzione e vendita al mercato di maggior tutela non debba comunque rientrare nella separazione funzionale nella misura in cui non svolge congiuntamente attività concorrenziali e regolate.

Del resto l'implementazione della separazione funzionale alle imprese elettriche in questione, stante la loro forma giuridica e la piccola dimensione, renderebbe necessari sostanziali investimenti che andrebbero a compromettere l'equilibrio finanziario ed economico oltre l'efficienza e l'economicità che il provvedimento in oggetto persegue; si ricorda, tra le altre cose, che il Decreto Legge 7 maggio 2012, n. 52 convertito con Legge 6 luglio 2012, n. 94, recante "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica", ed il Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini" costringono gli Enti Locali ad un contenimento della spesa e impediscono le assunzioni nelle Pubbliche Amministrazioni obbligandole altresì ad una riduzione della spesa complessiva del personale del 10% per ogni anno.

Inoltre, la stessa ragione fondativa delle Cooperative elettriche – cioè il perseguimento dello scopo

mutualistico nel rapporto con i propri Soci - e l'evoluzione regolatoria che ne ha accompagnato lo sviluppo a seguito della liberalizzazione dei mercati arrivata alla definizione di uno specifico Testo Integrato (TICOOP) per tale tipologia di Imprese, rendono di fatto ovvia la loro esclusione dal regime di applicazione della disciplina di separazione funzionale.

OSSERVAZIONI PUNTUALI

Si riportano di seguito alcune osservazioni relative ai punti specifici del DCO 346/2014/R/com.

- In via preliminare si osserva che il TIUF contiene, all'art. 1, una nuova tipologia di cliente finale che, tuttavia, non compare ulteriormente all'interno del TIUF: il cliente allacciato. A ben vedere tale definizione coincide con quella di "cliente finale" declinata nel TIUC, ma anche ad esempio nel TIT (Allegato A alla delibera ARG/elt 199/11) e in numerosi altri provvedimenti regolatori. Si suggerisce pertanto di eliminare tale tipologia e di fare riferimento unicamente al "cliente finale", come conosciuto nell'attuale quadro regolatorio.

Si fa presente, inoltre, che alcune definizioni contenute nel TIUF ripetono le analoghe definizioni presenti nel TIUC, mentre per altre definizioni viene fatto un rinvio al TIUC. Si ritiene opportuno, al fine di limitare le frammentazioni a favore di una maggiore chiarezza espositiva, che anche nel TIUF siano espressamente declinate tutte le definizioni.

- In relazione alle tempistiche proposte, e fermo restando quanto evidenziato circa la coincidenza con le riforme in atto, si rileva che la valutazione circa l'adeguatezza della data prevista per l'avvio della riforma può essere effettuata principalmente in base alle esigenze organizzative derivanti dall'istituzione della figura del Responsabile della Conformità, che al momento è ancora oggetto di analisi da parte delle Aziende. In ogni caso, eventuali attività interne da svolgere (e i relativi impatti) potranno essere definite e conosciute solamente a valle della pubblicazione della delibera.

Inoltre, non è chiaro se i 18 mesi previsti per completare il processo di separazione del marchio e delle politiche di comunicazione decorrano dalla pubblicazione della delibera o dalla sua entrata in vigore.

- Non risulta al momento possibile effettuare una stima dei costi derivanti dal processo di *debranding*: ciò si deve in parte agli interventi richiesti, che potrebbero riguardare numerosissime casistiche (cioè tutto il materiale a qualsiasi scopo recante il marchio dell'impresa da *debrandizzare*, nonché le eventuali modifiche logistiche per le strutture aziendali – cfr. artt. 16.6 e 16.9), ma anche all'attuale parziale conoscenza del quadro normativo e regolatorio di riferimento.

A tal proposito si può comunque evidenziare che il potenziale obbligo di separazione tra vendita nel mercato libero e nella maggior tutela potrebbe portare ad un sostanziale aggravio dei costi, dal momento che – a differenza della distribuzione – i citati comparti hanno una notevole visibilità nei confronti del consumatore, soprattutto per l'implementazione delle disposizioni dell'art. 16.9 in merito all'"utilizzo di canali informativi, di spazi fisici e di personale separato" nello svolgimento congiunto di vendita in maggior tutela e vendita nel mercato libero: ancora una volta, preme sottolineare come lo sforzo economico che i venditori dovrebbero approfondire nell'attenersi a tale

prescrizione potrebbe poi essere vanificato dal consolidamento del citato DDL Concorrenza.

- Non si concorda con la definizione di separazione funzionale di cui all'art. 7 dell'articolato. Si ribadisce, come già fatto in precedenti occasioni, che l'integrazione dell'impresa/gruppo di imprese risulta rilevante ai fini della separazione funzionale solo ed esclusivamente in senso verticale e sempre che, verticalmente nella filiera, vi sia coesistenza tra attività libere e attività regolate. A titolo esemplificativo si riporta il caso di un esercente (ipotesi molto comune nelle gestioni in economia) che svolga esclusivamente attività di distribuzione elettrica e di vendita alla maggior tutela. In linea di principio tale soggetto non dovrebbe rientrare nel regime di separazione funzionale in quanto non svolge congiuntamente attività libere e regolate. In base invece alla definizione data nella proposta di articolato, tale esercente rientrerebbe nel perimetro della disciplina.
- Sebbene il riferimento non sembra compreso nell'articolato della delibera, si ritiene che la previsione di cui al punto 10.22 lettera b) nella parte in cui prescrive il divieto di accesso anche ai locali in cui sono gestite le informazioni riservate debba essere stralciata. Una sua applicazione in senso restrittivo sarebbe insostenibile per via dei rilevanti oneri economici e gestionali che produrrebbe, allorché inutile qualora il processo di liberalizzazione dei mercati si concluda con l'eliminazione dei regimi di tutela.
- All'articolo 8.1, laddove la definizione appaiono ricalcare le medesime esenzioni rappresentate all'articolo 9 del TIU, non viene menzionata alle lettere a) e b) l'attività di misura, ovvero la possibilità di gestione congiunta, senza obblighi di separazione funzionale, di tale attività insieme all'attività di distribuzione di energia elettrica e gas naturale; è necessario, quindi, ripristinare nel nascente TIUF la stessa norma come presente nell'attuale TIU, sia perché la stessa deriva da espressa indicazione della delibera ARG/com 57/10 di ottemperanza alle decisioni del CdS in materia, sia perché occorre rendere coerenti TIUF e TIUC, dato che quest'ultimo prevede espressamente l'attività di misura separata dall'attività di distribuzione e dalle attività diverse.
- Per quanto concerne i poteri del Gestore Indipendente, risulta poco chiara la previsione dell'art. 11.2, per cui ad esso debba essere attribuita la "rappresentanza ad agire" verso terzi in aggiunta alle procure idonee all'esercizio dei suoi poteri. Si osserva, infatti, che la procura è un atto attraverso il quale si conferisce al procuratore il potere di rappresentanza, consentendo allo stesso di agire in nome e per conto del rappresentato. Pertanto, le procure conferite ai componenti del Gestore Indipendente già conferiscono loro il potere di rappresentare l'impresa al fine di porre in essere tutti gli atti necessari ad esercitare i poteri attribuiti al Gestore Indipendente. Qualora, invece, la disposizione voglia prescrivere che chi ha la rappresentanza legale dell'impresa debba far parte del Gestore Indipendente, non sarebbe condivisibile: l'imposizione di tale obbligo, da un lato, contrasterebbe con la possibilità di deroga concessa all'art 9.2, in cui

appunto si ammette che non tutti i componenti dell'organo amministrativo facciano parte del Gestore, dall'altro si ritiene che la scelta di nominare il rappresentante legale come componente del Gestore possa essere lasciata alle imprese, senza compromettere in alcun modo l'efficacia delle regole di separazione funzionale. Si suggerisce pertanto di eliminare, dall'art 11.2, l'inciso "*nonché la rappresentanza ad agire nei confronti dei terzi*".

- Si ritiene opportuno che, con riferimento alle attività esenti dall'applicazione degli obblighi di separazione funzionale ai sensi dell'art. 8.1, il Gestore Indipendente sia coerentemente esentato dall'applicazione dei requisiti di indipendenza di cui all'art. 10.1 lett d); ad esempio dovrebbe essere possibile che i componenti del Gestore Indipendente, facente parte di un gruppo societario in cui si esercitano anche le attività diverse di cui alla lett. e) dell'art. 8.1 (es.: servizio idrico integrato), siano legati alle strutture del gruppo societario che svolgono le suddette attività diverse, senza incorrere nella violazione dell'art. 10.1 lett. d). A tal fine si suggerisce di integrare l'art. 10.1 specificando che restano ferme le esenzioni di cui all'art, 8.1.

Si condivide, infatti, che i requisiti di indipendenza richiesti al Gestore Indipendente siano garantiti nei confronti dell'impresa verticalmente integrata, ma non si ritiene opportuno che siano estesi *tout court* nei confronti dell'intero gruppo societario, non ravvedendo nella situazione attuale alcun pregiudizio all'indipendenza di chi gestisce l'infrastruttura a rete.

- All'articolo 12.2 si ritiene opportuno eliminare la parola "esclusivamente" in quanto l'articolo si riferisce alle prestazioni consentite alla *Holding* e aventi rilievo ai fini della separazione funzionale ma non anche ad altri servizi che la capogruppo può svolgere e non rilevanti ai fini unbundling.
- Al successivo comma si ritiene indispensabile sostituire il termine "gestione operativa" con "gestione quotidiana" che appare meglio esprimere il concetto di "day-by-day" riportato nelle Direttive comunitarie.
- In merito alla previsione dell'articolo 13.3, ovvero che il piano di sviluppo riporti anche i costi a consuntivo degli interventi effettuati nell'anno solare precedente, si evidenzia come la tempistica dei dati consuntivi sia differente da quella dei dati previsionali.

Si consideri, ad esempio, l'azienda A, che nell'ultimo quadrimestre del 2014 ha redatto, ed inviato in AEEGSI, il piano degli investimenti 2015. Nell'ultimo quadrimestre del 2015 (o anche ad inizio del 2016), l'azienda A redigerà, ed invierà in Autorità, il piano degli investimenti 2016, ma potrà solo inviare il consuntivo (ovvero i dati desunti dal bilancio) dell'anno 2014, che viene approvato verso la fine del primo quadrimestre dell'anno 2015, e non il consuntivo dell'anno 2015 che non è ancora chiuso.

Per tali ragioni la Scrivente ritiene che la disposizione debba essere intesa nel senso che, in sede di invio del piano degli investimenti per l'anno n (es. 2016), vengano contestualmente inviati i dati di consuntivo relativi ai due anni precedenti (n-2), ovvero, nel nostro esempio, i dati di consuntivo del 2014. Qualora, viceversa, l'intenzione sia di

richiedere che nel piano siano riportati i dati di consuntivo dell'anno n-1 (nell'esempio il 2015), si propone di modificare la disposizione nel senso appena indicato al fine di tener conto delle diverse tempistiche di messa a disposizione dei dati, rispettivamente a consuntivo e previsionali, come sopra evidenziate.

Inoltre, si osserva che il predetto consuntivo da inviare all'Autorità non può che essere, nella forma e nella sostanza, l'aggiornamento dei dati previsionali già precedentemente inviati in AEEGSI, non potendo lo stesso raccordarsi con i dati di investimento della RAB comunicati ai fini degli aggiornamenti tariffari, in quanto, ad esempio, il piano di sviluppo riguarda tutte le attività svolte dal soggetto giuridico "distributore" e non solo quelle regolate (come da comunicazione RAB).

In ultimo, Federutility intende sottoporre all'attenzione dell'Autorità come la richiesta dei dati economici di consuntivo, come proposta ai fini della regolazione della separazione funzionale, rappresenti per i distributori un'ulteriore richiesta di dati di bilancio che si aggiunge a quelle oggi vigenti sia per l'invio dei conti annuali separati che per la trasmissione delle informazioni RAB e tutte con tempistiche diverse. La Scrivente ritiene, quindi, che il presente DCO, unitamente al tavolo di lavoro avviato da AEEGSI sul TIUC, possa costituire una valida occasione per la razionalizzazione delle predette richieste.

- Con riferimento alla lettera c) dell'articolo 17.2, non risulta chiara la formulazione esposta laddove, mancando un esplicito riferimento al corrispettivo Cmor previsto dalla delibera ARG/elt 191/09, sembrerebbe riferirsi ad una possibile estensione dei dati relativi alla morosità del cliente, potenzialmente in esito al processo di consultazione avviato con il DCO 477/2014/R/com.
- Circa le informazioni sensibili di tipo non strettamente commerciale (quali, ad esempio, lo stato di avanzamento di un progetto di sviluppo o di manutenzione della rete, i dati tecnici del misuratore, ecc.), non avendo le stesse alcuna rilevanza dal punto di vista concorrenziale, si ritiene opportuno che AEEGSI elimini gli obblighi legati alla tracciabilità dell'accesso a tali informazioni, consentito solo a fronte di richiesta motivata e previa autorizzazione del Gestore Indipendente (cfr. art. 19.1), che, conseguentemente, dovrebbero restare solo per le informazioni commercialmente sensibili propriamente dette (cfr. art. 17.3).
- Con riferimento alla previsione che le modalità di messa a disposizione delle informazioni commercialmente sensibili siano "compatibili" con il Sistema Informativo Integrato – SII - (cfr. artt. 18.2 e 18.3), indicazione di per sé corretta e coerente con gli obiettivi di efficienza di sistema sostenuti dalla Federazione, si segnala che attualmente non sono disponibili tutte le specifiche tecniche di riferimento per l'interfaccia con il SII e quindi il suddetto processo di standardizzazione non esclude di per sé possibili scostamenti rispetto agli *standard* di comunicazione che verranno definiti in futuro da parte di AEEGSI; a ciò si aggiunge anche l'alea circa i processi regolati, e non regolati, che successivamente, con apposite disposizioni dell'Autorità, potrebbero confluire nel SII. Tale quadro regolatorio di incertezza obbligherebbe gli operatori a dotarsi di

standard di comunicazione “*simil* SII” per la quasi totalità dei processi oggi svolti, con il rischio di veder vanificati gli investimenti effettuati nel caso in cui alcuni dei processi così implementati dovessero restare esclusi dal campo di applicazione del SII.