

DCO 637/2018/R/tlr: DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TRASPARENZA NEL SERVIZIO DI TELERISCALDAMENTO E TELERAFFRESCAMENTO

Inquadramento generale e primi orientamenti

Premessa

Con il DCO in oggetto, l'Autorità illustra i primi orientamenti per la regolazione della trasparenza delle condizioni di erogazione del servizio di teleriscaldamento fornite dall'esercente al cliente.

Secondo quanto esposto nel documento, l'Autorità ritiene opportuno introdurre obblighi minimi per la trasparenza dei servizi di teleriscaldamento e teleraffrescamento, con riferimento ai contratti di fornitura, ai prezzi di erogazione del servizio, ai documenti di fatturazione, alle informazioni in tema di qualità commerciale, alle prestazioni di carattere ambientale, oltre ad introdurre previsioni di monitoraggio dei prezzi applicati.

Per la predisposizione del documento oggetto di consultazione, l'Autorità ha provveduto ad utilizzare sia le informazioni ottenute attraverso apposite raccolte dati, che le evidenze emerse in alcuni incontri tematici svolti con gli operatori e focus group realizzati con le associazioni di rappresentanza degli operatori e dei consumatori, i quali hanno permesso di approfondire i principali aspetti in materia di trasparenza e venire a conoscenza delle prassi già adottate nel settore.

Condividendo, in generale, l'approccio utilizzato, A2A ribadisce la necessità che la regolazione, al fine di perseguire gli obiettivi alla stessa assegnati dal D. lgs. 102/14 di promozione del servizio, intercetti le peculiarità del servizio di teleriscaldamento, considerando che, qualsiasi imposizione regolatoria, genera oneri amministrativi impropri che, in mancanza di una leva tariffaria, potrebbero non trovare riconoscimento nel costo del servizio, pena la perdita di competitività dello stesso rispetto ai vettori energetici alternativi. Pertanto si auspica che i nuovi dettami normativi siano volti a garantire soluzioni equilibrate e graduali che assicurino la condivisibile tutela dei clienti finali comunque non gravando di costi il settore.

A tal proposito, preme ricordare che il settore opera in regime di mercato con prezzi comunque condizionati dai livelli di prezzi delle altre tecnologie concorrenti. Pertanto si ritiene opportuno che l'Autorità definisca la normativa evitando la generazione di oneri eccessivi, in modo da non pregiudicare lo sviluppo del settore stesso, che andrebbe in contrasto con l'obiettivo di promozione della normativa di riferimento.

In merito al documento oggetto di consultazione, A2A condivide in linea generale le proposte presentate, ma ritiene opportuno fare alcune considerazioni riguardanti la richiesta di maggiore trasparenza della determinazione del prezzo e il monitoraggio dei prezzi.

Le osservazioni che seguono sono formulate nella consapevolezza che, in base a quanto previsto dall' art. 10.17 lett. c) del D.Lgs. 102/14, all'Autorità è affidato il compito di definire le modalità attraverso le quali siano resi pubblici da parte dei gestori i prezzi per la fornitura di calore, al fine di permettere ai clienti un'opportuna analisi costi-benefici del servizio e garantire una concorrenza ex-ante.

A tal proposito si ritiene che, l'obiettivo sopra esposto possa essere perseguito mediante la messa a disposizione del cliente di un'informazione chiara riguardante il prezzo offerto (livello

di prezzo offribile al momento della richiesta) e le relative modalità di aggiornamento, ma non si reputa opportuno, anche in ragione dell'ambito concorrenziale in cui viene erogato il servizio di teleriscaldamento, l'esplicitazione dei singoli parametri e formule utilizzati per determinare il livello di prezzo offerto, che possono differire, anche in modo significativo, tra i vari operatori.

In premessa si rammenta che il livello del prezzo del servizio, in quanto soggetto alle dinamiche concorrenziali può essere frutto di una contrattazione bilaterale tra operatore e cliente e di conseguenza non può essere ricondotto ad una mera applicazione di una formula matematica. Inoltre, si evidenzia che le formule di prezzo (ed i relativi parametri) risultano alquanto complesse (e spesso incomprensibili) per l'utente medio. Conseguentemente, anche esplicitandole, il cliente medio non ne trarrebbe un effettivo beneficio in termini di maggiore consapevolezza e comprensione del prezzo applicato, né ulteriori ed aggiuntivi elementi utili per effettuare una valutazione comparativa tra vettori energetici alternativi.

Al contrario, si ritiene che l'esplicitazione delle formule, proprio per la loro complessità, possa ingenerare nel cliente "meno capacitato" una percezione di opacità del servizio e di ostacolo alla comprensione, che potrebbe indurre il cliente a non usufruire del servizio e non costituire perciò lo strumento più idoneo per permettere al cliente di effettuare una scelta ponderata (ex-ante) tra i differenti servizi di climatizzazione disponibili.

Essenziale è invece che al cliente vengano fornite chiare indicazioni sul risultato finale delle formule, ovvero sul prezzo applicato per il servizio, e sulle modalità di aggiornamento del prezzo stesso.

E' inoltre importante sottolineare che porre l'attenzione sulla mera comparazione dei prezzi tra teleriscaldamento e vettori energetici alternativi (es. il gas) conduce a valutazioni parziali e potenzialmente fuorvianti: il teleriscaldamento non è direttamente confrontabile con la fornitura di una commodity energetica (quali ad esempio l'energia elettrica ed il gas), rappresentando, invece, un servizio di climatizzazione, che porta al cliente un valore aggiuntivo, rappresentato, ad esempio, dalla semplicità e sicurezza di utilizzo, dalla riduzione dei costi di manutenzione, e, non ultimo, dalle positive esternalità ambientali (minori emissioni e riduzione dei gas ad effetto serra) associate.

Un'ulteriore considerazione, non priva di importanza, riguarda la possibilità che l'esplicitazione della formula di prezzo possa avvantaggiare i fornitori di servizi di climatizzazione alternativi (non soggetti ad alcuna regolazione ed ai quali non è imposto alcun obbligo), i quali, avendo evidenza delle singole componenti che lo determinano, avrebbero a disposizione informazioni importanti che potrebbero essere utilizzate per trarne un vantaggio concorrenziale anche di tipo speculativo.

In considerazione di quanto sopra esposto, in un'ottica di piena collaborazione, si propone che, al fine di garantire un maggior grado di trasparenza contrattuale e di fornire direttamente al potenziale cliente maggiori informazioni riguardo il prezzo di fornitura del teleriscaldamento in fase di scelta dei servizi alternativi di climatizzazione e della tecnologia da cui servirsi, sia predisposta e fornita dagli operatori una scheda informativa definita sulla base delle caratteristiche specifiche del cliente (consumo, potenza, ecc.), che riporti la stima della spesa complessiva annua del servizio di teleriscaldamento, determinata sulla base del livello di prezzo del teleriscaldamento di interesse del cliente, in vigore al momento della richiesta.

Si ritiene infatti che tale strumento possa rappresentare un veicolo utile per rendere fruibile al potenziale cliente le informazioni fondamentali e necessarie ad un eventuale confronto semplice e immediato sulla stima della spesa prevista annua con le alternative tecnologiche presenti sul mercato della climatizzazione.

In merito al monitoraggio dei prezzi, A2A ribadisce quanto esposto nei focus group dedicati, ossia l'inopportunità di istituire un sistema di monitoraggio standardizzato che implicherebbe anch'esso la generazione di oneri amministrativi e gestionali impropri. Circa l'orientamento dell'Autorità di adottare un sistema di monitoraggio semplificato, tuttavia si ritiene opportuno evidenziare la difficoltà di confrontare sistemi locali (e quindi mercati) molto diversi tra loro per dimensioni, struttura produttiva del calore, tipologia di clientela e contesti locali di riferimento, che rendono pertanto difficile la comparazione del prezzo tout court.

In aggiunta, non si ritiene condivisibile la finalità perseguita da ARERA, con il sistema di monitoraggio (esposta a pag. 10 del DCO), di valutare la corretta applicazione dei prezzi agli utenti.

Si ricorda in merito che i prezzi per il teleriscaldamento possono essere differenti in base al periodo storico di sottoscrizione e alla capacità dei clienti nella contrattualizzazione e che pertanto per clienti simili si possono avere prezzi molto differenti.

La comunicazione di tali prezzi in fase di monitoraggio, produrrebbe di fatto un "valore indicativo di prezzo medio" che non rispecchierebbe in alcun modo la realtà del settore e che pertanto non garantirebbe l'obiettivo di trasparenza che vuole perseguire l'Autorità.

Come noto (e rilevato dalla stessa ARERA nel proprio DCO) già oggi la maggior parte degli esercenti pubblica sul proprio sito internet in modo del tutto trasparente il prezzo applicato alla generalità di clienti. Pertanto si ritiene che già oggi sia garantita la trasparenza in termini di prezzo mediante i siti internet o la possibilità del cliente di richiedere tale informazione in qualsiasi momento al proprio fornitore.

In riferimento alle disposizioni in tema di prestazioni ambientali, pur condividendo l'orientamento secondo il quale i clienti debbano essere messi a conoscenza dei significativi benefici di carattere ambientale derivanti dai sistemi di teleriscaldamento rispetto all'utilizzo di sistemi di climatizzazione di tipo tradizionale, si reputa che in questa prima fase di attuazione delle disposizioni relative alla trasparenza tali informazioni debbano essere fornite al cliente qualora ne faccia richiesta e comunque veicolate unicamente attraverso il sito internet dei gestori, così come anche previsto dalla Direttiva 2018/2011.

La pubblicazione in bolletta di tali informazioni, specie laddove fosse prevista la pubblicazione differenziata per sistema distributivo, comporterebbe di fatto un elevato costo implementativo a carico dei gestori, che in questo momento si trovano già ad affrontare numerose novità regolatorie che devono essere implementate in un periodo temporale relativamente breve. Si sottolinea inoltre che un cliente condominiale, che pur usufruendo del servizio non ha, nella maggior parte dei casi, evidenza della bolletta emessa al condominio, non trae alcun beneficio da tale pubblicazione (potrebbe avere una valenza più significativa in fase precontrattuale che post contrattuale).

Per le ragioni sopra esposte, non si concorda con la pubblicazione delle informazioni differenziate per sistema distributivo, né con la modalità di pubblicazione in bolletta.

In merito alla road map proposta, le tempistiche presentate, con decorrenza della regolazione dal 1 gennaio 2020, appaiono eccessivamente stringenti e non coerenti con il principio di gradualità della regolazione. Si consideri infatti che gli operatori si troveranno costretti nell'anno 2019 a sostenere i costi per le rilevanti implementazioni relative alla regolazione della qualità contrattuale, della qualità tecnica e della trasparenza contrattuale e di fatturazione (tutte aventi decorrenza tra il 1° luglio 2019 e il 1° gennaio 2020). Conseguentemente si propone di riconsiderare la data di entrata in vigore di tale provvedimento, traslandola al 1 gennaio 2021.

Allo stesso modo non si concorda con il termine per l'adeguamento dei contenuti minimi dei contratti di fornitura (tabella 1 punto 6.4 del DCO). L'Autorità propone che i contenuti minimi contrattuali debbano essere adeguati entro il 31 dicembre 2020 per gli esercenti di maggiori dimensioni, mentre gli esercenti di micro dimensioni avranno a disposizione per il medesimo aggiornamento fino al 31 dicembre 2022.

Le tempistiche proposte non paiono adeguate né proporzionate rispetto alla numerosità dei contratti da aggiornare. Pertanto, al fine di non penalizzare i micro esercenti, si propone di uniformare il termine per l'adeguamento delle condizioni contrattuali al 31 dicembre 2022, indipendentemente dalla classe dimensionale dell'esercente.

RISPOSTE AGLI SPECIFICI SPUNTI PER LA CONSULTAZIONE

S.1 Si condividono gli obiettivi generali e specifici dell'intervento di regolamentazione? Motivare la risposta.

Come già esposto in premessa, pur condividendo in linea generale gli obiettivi generali del DCO, ossia di garantire concorrenza ex-ante e trasparenza nei confronti del consumatore, si ritiene che gli specifici interventi regolatori proposti rischiano di penalizzare il settore, introducendo ulteriori oneri amministrativi, a fronte di un beneficio non quantificabile percepito dal cliente. Allo stesso modo si ribadisce come eventuali misure destinate ad incrementare la trasparenza non debbano riguardare le modalità di determinazione ed il monitoraggio dei prezzi, oltre che l'obbligatorietà in bolletta dell'indicazione delle prestazioni ambientali.

In riferimento all'ambito di applicazione, riteniamo che, in analogia a quanto disposto dal RQCT, la disciplina proposta non debba essere applicata ai clienti con potenza contrattuale superiore a 350 kW (clienti capacitati).

S.2 Si condivide la road map proposta? Motivare la risposta.

Pur comprendendo la necessità dell'Autorità di definire quanto prima disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di teleriscaldamento e teleraffrescamento, evidenziamo che la road map, così come proposta, risulta essere molto sfidante, in quanto inserita in un contesto impegnativo dovuto all'obbligo di implementazione delle disposizioni relative alla qualità

commerciale (RQCT) e alla qualità tecnica. Si richiede pertanto che l'introduzione dei nuovi obblighi sia graduale e non si sovrapponga all'introduzione di ulteriori regolazioni (es. qualità tecnica, TUAR, RQTC). Si propone di riconsiderare la data di entrata in vigore di tale provvedimento, trasladola al 1 gennaio 2021.

S.3 Si condivide la durata proposta per il primo periodo di regolazione? Motivare la risposta.

Nel ribadire quanto espresso allo spunto S.2, A2A condivide, in generale, la durata del primo periodo regolatorio non inferiore a tre anni, affinché l'Autorità abbia a disposizione un adeguato periodo temporale per verificare se quanto definito è idoneo al raggiungimento degli obiettivi di trasparenza proposti.

Tuttavia, in considerazione di quanto esposto allo spunto precedente, potrebbe essere opportuno un primo periodo di regolazione più ampio di tre anni, con una introduzione graduale degli obblighi sui diversi ambiti elencati al punto 4.9, permettendo così una maggiore informazione ai clienti, agli operatori una minor concentrazione dei costi aggiuntivi necessari per le implementazioni e per l'Autorità un miglior monitoraggio degli impatti derivanti dalle singole regolazioni.

S.4 Si condivide l'applicazione delle nuove regole di trasparenza sulla base delle soglie dimensionali proposte nell'ambito del DCO 413/2018/R/tlr? Motivare la risposta.

A2A apprezza la proposta dell'Autorità di rendere omogenea e coerente l'applicazione della regolazione, definendo le medesime classi dimensionali già previste dalla RQTC.

Inoltre, pur condividendo lo spirito di non voler penalizzare i micro esercenti, A2A ritiene non correttamente allocati alcuni obblighi e le relative tempistiche proposte (tra esercenti di grandi/medie dimensioni e micro esercenti), come meglio esplicitato nei successivi spunti.

Infatti, una volta verificata la distribuzione dei clienti per dimensione, alcuni obblighi informativi di base dovrebbero essere imposti contestualmente a tutti gli operatori del settore, indipendentemente dalle dimensioni (come per esempio le informazioni minime da mettere sul contratto)

S.5 Si condivide quanto prospettato in tema di attribuzione degli obblighi di trasparenza in assenza di integrazione verticale? Motivare la risposta.

Si condivide quanto proposto.

S.6 Si condivide quanto prospettato in tema di tempistiche di entrata in vigore della regolazione? Motivare la risposta.

Come esposto in premessa, in considerazione dell'importante impatto per i gestori, si ritiene congruo il periodo minimo 12 mesi, dalla pubblicazione della delibera, per l'adeguamento ai nuovi dettami normativi, che comunque dovrebbero avere decorrenza 1° gennaio 2021 per evitare un'eccessiva concentrazione di implementazioni nell'anno solare 2019 (che certamente sottrarrebbero importanti risorse dall'attività principale, penalizzando ancora una volta il servizio teleriscaldamento).

S.7 Si condivide quanto prospettato in materia di trasparenza dei contratti? Motivare la risposta.

Per le motivazioni già esplicitate in premessa, non si condivide la proposta di indicare nel contratto e di pubblicare sul sito internet la modalità di determinazione del prezzo di fornitura del servizio e di tutti i parametri rilevanti per la sua determinazione (punto 6.2), che potrebbero trasformarsi in un vantaggio competitivo per altri soggetti (a discapito dell'obiettivo della promozione del teleriscaldamento imposto al regolatore dal D.lgs. 102/14).

Come già ribadito, tale informazione, se non correttamente veicolata, potrebbe essere fuorviante nei confronti del cliente e non far percepire il reale beneficio della tecnologia considerata.

Pertanto si evidenzia che solo i criteri e le modalità di aggiornamento, rappresentano uno degli elementi necessari per una corretta valutazione dei costi-benefici del servizio, posto che l'elemento fondamentale per il cliente è il livello di prezzo del servizio proposto (vigente al momento della richiesta) e non i parametri che concorrono alla sua formazione.

Con riferimento al punto 6.4, si evidenzia che le tempistiche proposte per l'adeguamento dei contenuti minimi per i contratti già in essere risulta essere maggiormente oneroso per gli esercenti aventi un'elevata numerosità di clienti rispetto a quelli che gestiscono un numero di contratti minore.

Si propone pertanto un unico termine di adeguamento dei contratti preesistenti indifferenziato, per tutti gli operatori, al **31 dicembre 2022**.

S.8 Si condivide quanto prospettato in materia di pubblicazione dei prezzi? Motivare la risposta.

S.9 Si condividono le proposte in tema di trasparenza delle modalità di determinazione ed aggiornamento dei prezzi? Motivare la risposta.

In merito a quanto esposto al punto 7.7 (pubblicazione sul sito internet delle modalità di determinazione e aggiornamento del prezzo) si rimanda allo spunto precedente.

Come rimarcato dall'Autorità, già oggi, la maggior parte degli esercenti pubblica i prezzi offerti alla generalità dei clienti sul proprio sito internet.

Tuttavia, si ritiene che, nell'ottica di gradualità e flessibilità che deve contraddistinguere il sistema, oltre che per non appesantire gli operatori di ulteriori oneri, indipendentemente dalla classe dimensionale dell'operatore, debba essere lasciata la facoltà all'operatore di scegliere se le informazioni sui prezzi siano rese disponibili presso i propri uffici aperti al pubblico, mediante il sito internet o tramite invio, anche in formato elettronico, su richiesta dell'utente.

Riteniamo, come proposto in premessa, più fruibile e trasparente l'inserimento nella documentazione contrattuale di una scheda informativa volta a mettere in evidenza, sulla base delle specifiche caratteristiche del cliente, la stima della spesa media annua complessiva in base al prezzo di interesse del cliente in vigore al momento della richiesta.

S.10 Si condivide quanto prospettato in tema di elementi minimi, trasparenza e altri obblighi di fatturazione? Motivare la risposta.

Si condivide in linea generale con quanto proposto, si ritiene infatti che la sola pubblicazione del quadro sintetico (coerente con quanto esposto al punto 8.3) all'interno del documento di fatturazione, sia sufficiente a garantire la massima trasparenza ai clienti. Il quadro di dettaglio previsto dalla delibera 501/2014/R/com appare ridondante per il settore del teleriscaldamento.

Anche le informazioni minime da esporre nel documento di fatturazione, elencate dai punti 8.8 8.16 del DCO, appaiono mettere a disposizione del cliente un elevato grado di trasparenza.

Non si condivide invece la proposta esposta al punto 8.13 di rendere disponibile al cliente, qualora richiesto, un documento di riepilogo volto a dettagliare in modo puntuale l'adeguamento di tutte le componenti che intervengono nell'aggiornamento della formula di prezzo.

Si ritiene infatti che tale documento, vista la complessità della formula, possa generare un considerevole aumento dei reclami e dei contenziosi, dovuto alla difficoltà dei clienti nella comprensione della corretta applicazione degli aggiornamenti intervenuti.

S.11 Si condividono le misure proposte per la gradualità di applicazione di alcuni obblighi di trasparenza nella fatturazione agli utenti? Motivare la risposta.

Come già esposto allo spunto 7, esercenti di dimensioni maggiori utilizzano generalmente sistemi informatici complessi per la gestione dei propri clienti. Pertanto non si ritiene opportuno applicare una differenziazione nell'applicazione degli obblighi di trasparenza in tema di fatturazione in base alla dimensione societaria (che agevolerebbe comunque gli esercenti di micro dimensioni), ma si propone che tutti gli esercenti, indipendentemente dalla dimensione, abbiano a disposizione un termine di 24 mesi per l'adeguamento richiesto in merito alle informazioni sulle letture e consumi e sullo stato dei pagamenti.

S.12 Si condivide quanto prospettato in tema di ulteriori obblighi inerenti fatturazione e pagamenti? Motivare la risposta.

Si condivide quanto proposto.

S.13 Si condivide quanto prospettato in tema di trasparenza sulla qualità del servizio? Motivare la risposta.

Si condivide quanto proposto.

S.14 Si condivide quanto prospettato in tema di obblighi di trasparenza in materia ambientale? Motivare la risposta.

Come esposto in premessa, A2A ritiene che fornire, in bolletta, l'informazione relativa alla composizione delle fonti energetiche utilizzate per singola rete risulti essere molto oneroso, rispetto all'effettivo beneficio percepito dal cliente finale.

Nella consapevolezza della necessità che venga garantita la massima trasparenza nei confronti dei clienti e sia perseguito l'obiettivo di contenimento dei costi per i gestori, si propone che tale informazione sia veicolata, a livello di aggregato societario, qualora il cliente ne faccia richiesta, così come anche previsto dalla Direttiva 2018/2011.

Peraltro, il dettaglio di queste informazioni non è nella disponibilità dell'operatore di teleriscaldamento in caso di acquisto di energia termica da terzi (es. recupero di energia termica da processi industriali o da impianti di termovalorizzazione o comunque da impianti gestiti da altri operatori).

Vi potrebbero quindi essere difficoltà di reperimento delle informazioni, o per alcuni esercenti una percentuale preponderante del grafico potrebbe essere rappresentata da calore da recupero (con ben scarso beneficio ed attrattività per il cliente).

S.15 Si condivide quanto prospettato in tema di monitoraggio prezzi? Motivare la risposta.

Come già esplicitato in premessa A2A **non condivide** quanto proposto pur comprendendo le finalità generali che si pone l'Autorità, che tuttavia, debbono essere differenti rispetto alla volontà di valutare la corretta applicazione dei prezzi agli utenti.

Si ribadisce che il servizio di teleriscaldamento e teleraffrescamento ha un ambito locale e compete in un mercato libero con altre tecnologie di climatizzazione. Il cliente ha infatti la possibilità di scegliere la tecnologia di climatizzazione più idonea alle proprie esigenze.

Per i servizi di energia elettrica e gas naturale il monitoraggio si rende invece necessario in virtù del fatto che tali prezzi non sono soggetti a vincoli territoriali e sono comparabili con una tariffa amministrata definita dalla stessa Autorità.

Pertanto si ritiene che per il settore oggetto di analisi, essendo un mercato completamente libero e locale, non sia fruibile un simile confronto.