

# La tutela dei piccoli consumatori in un sistema federale

Fabio Gobbo

Professore di Economia Industriale, LUISS "Guido Carli" - Roma

*Osservatorio sulla Politica Energetica Fondazione Einaudi  
Roma, 15 e 16 aprile 2003*

## La tutela dei piccoli consumatori:

- Il passato e il presente
- Il (si spera) prossimo futuro nel contesto federale
- Il fornitore standard / fornitore dello standard offer service
- Acquirente Unico
- La tariffa unica
- Il futuro

- Il processo di liberalizzazione in atto e l'avvio della concorrenza nella generazione e nella vendita per il mercato libero hanno comportato finora: 1) solo una modesta riallocazione delle quote di mercato delle imprese; 2) vantaggi solo per alcune categorie di utenti
- I clienti vincolati (utenti domestici, artigiani, commercianti, piccole imprese) 32 milioni di utenti con consumi pari a circa 175 TWh nel 2002, continuano a pagare una bolletta elettrica tra le più care d'Europa: +13% per gli utenti domestici, +15% per le piccole imprese (gennaio 2002)
- C'è un soggetto che controlla oltre il 50% della generazione e l'80% della distribuzione, circa il 35% della vendita al mercato libero e svolge le funzioni di Acquirente Unico (fornitura del mercato vincolato)

## Gli sconti al mercato libero

- Il mercato libero, quello dei grandi consumatori, usufruisce di sconti del 10% circa rispetto al prezzo all'ingrosso dell'energia; questo significa che se i clienti vincolati pagassero l'energia elettrica quanto i clienti del mercato libero risparmierebbero:
  - circa 20 euro/anno un utente domestico (3.000 kWh/anno)
  - circa 300 euro/anno una piccola impresa (50.000 kWh/anno)

***Per un totale di 1 miliardo di euro per il 2003***

- Perché tali sconti?
  - Import riservato
  - Aste CIP 6
  - Stranded cost*

... chiamiamoli pure **sussidi incrociati a favore dell'incumbent e dei grandi consumatori**

## Importazioni

- Gli utenti vincolati (piccole imprese e famiglie) non hanno potuto finora beneficiare dell'energia elettrica importata dall'estero
- La rendita dei contratti pluriennali (oltre 300 milioni di Euro per il 2003) è sempre rimasta all'Enel e la restante capacità di importazione è stata assegnata esclusivamente al mercato libero
- Solo dal 2003 il mercato vincolato usufruisce, tramite Enel, di poche decine di MW di import sulla frontiera nord occidentale e sulla frontiera meridionale; quote che non consentono di dare attuazione alla norma sull'equa ripartizione della capacità di importazione. Acquirente Unico aveva richiesto che venissero assegnati al mercato vincolato almeno altri 800 MW sulla frontiera settentrionale e ciò avrebbe comportato risparmi per ulteriori 220 milioni di euro per i piccoli consumatori

## Aste CIP 6 (I)

- Le aste CIP 6 sono costate solo per il 2002 circa 500 milioni di euro pagati, in gran parte, dai piccoli clienti (mercato vincolato) a sussidio dei grandi clienti (mercato libero)
- Una disposizione che doveva essere transitoria e costituiva un tentativo per accrescere il volume di contrattazioni sul mercato libero, è stata trasformata in definitiva ed in uno strumento per sussidiare i grandi consumatori
- A riguardo il **Consiglio di Stato** ... *<<il decreto ministeriale del 21-11-2000 è illegittimo, nella parte in cui è stata introdotta la disciplina della cessione dei diritti e delle obbligazioni relativi all'acquisto di energia elettrica prodotta da altri operatori nazionali, da parte dell'ENEL S.p.a. al Gestore della rete di trasmissione nazionale S.p.a., senza prevedere contestualmente l'assunzione da parte dell'Acquirente Unico della funzione di garante della fornitura dei clienti vincolati*

## Aste CIP 6 (II)

- *In particolare, risultano illegittimi i commi 3 e 4 dell'articolo 4 dell'impugnato decreto, nella parte in cui la partecipazione dell'Acquirente Unico alle procedure concorsuali viene prevista dalla data di assunzione della funzione di garante della fornitura dei clienti vincolati senza che, nel contempo, venga anche predisposto quanto necessario per l'immediata operatività dell'Acquirente Unico*
- *Il Ministero dovrà ottemperare alla presente decisione, esercitando le proprie competenze, assegnate dal legislatore per consentire l'assunzione da parte dell'Acquirente Unico della funzione di garante della fornitura dei clienti vincolati*
- *Come già detto, tali competenze, unitamente a quelle connesse, relative all'avvio della cosiddetta borsa elettrica, dovevano essere esercitate entro il 1-1-2001, mentre nulla è stato fatto in adempimento di un preciso obbligo previsto dal legislatore ...>>*

## *Stranded cost (I)*

- Gli *stranded cost* garantiscono agli impianti di produzione delle imprese produttrici distributrici la copertura dei costi fissi, prevedendo l'applicazione di una componente tariffaria a carico dei consumatori
- Quindi, quanto più bassi sono i prezzi praticati al mercato libero dai produttori "coperti dagli *stranded cost*", tanto maggiore risulta l'ammontare degli stessi *stranded cost*
- Lo sconto fatto nel 2002 da parte di ENEL Trade ha generato 180 milioni di euro di potenziali *stranded cost*

## *Stranded cost (II)*

- Il decreto 18 febbraio 2003, n. 25 appena convertito in legge aumenta inoltre l'importo complessivo degli *stranded* in quanto:
  - viene eliminata la compensazione degli *stranded* negativi e positivi tra Enel e acquirenti delle Genco
  - è stata modificata la modalità di calcolo dei costi non recuperabili da rimborsare
  - sono stati modificati i criteri di calcolo dei costi non recuperabili per il gas nigeriano
  - è stata anticipata all'abolizione della rendita idroelettrica

## *Stranded cost (III)*

- L'Autorità per l'energia ha stimato (in uno scenario a prezzi costanti) i maggiori oneri derivanti dalla conversione in legge del decreto n. 2503, pari a 1.390 milioni di euro per il periodo 2000 – 2006

## *Chi paga?*

- Tali maggiori oneri saranno pagati in particolare dai consumatori di piccole e medie dimensioni (famiglie e piccole imprese)

- Gli obiettivi di un processo di liberalizzazione consistono nell'offrire al consumatore un servizio migliore a prezzi inferiori; fra le finalità:
  - minimizzare costi erogazione del servizio (efficienza produttiva)
  - minimizzare prezzi vendita del servizio (efficienza allocativa)
  - nel rispetto di standard di qualità e di vincoli ambientali
- Il federalismo nel settore dell'energia elettrica può essere un'opportunità, ma anche un rischio
- La tutela dei consumatori, soprattutto quelli di piccole dimensioni in questo nuovo ambito richiede una particolare attenzione e può essere meglio perseguita con strumenti che operano a livello nazionale
- Acquirente Unico, che ai sensi del decreto 79/99 svolge funzione di fornitore standard, è la risposta adeguata alla necessità di tutela dei consumatori di piccole dimensioni

## Efficienza produttiva

- Il settore energetico richiede regole di coordinamento fra domanda e offerta per garantire efficienza
- Le scelte di investimento e di programmazione energetica, nelle reti e nella produzione, hanno impatti su scala più ampia di quella locale
- Acquirente Unico è uno strumento utile per consentire un migliore coordinamento fra domanda e offerta e, dunque, una diminuzione dei costi di produzione ed erogazione del servizio
- Infatti AU attraverso la stipula di contratti di lungo periodo può attraverso procedure trasparenti e non discriminatorie:
  - favorire il finanziamento di nuove iniziative
  - agevolare la bancabilità dei progetti
  - di conseguenza migliorare le condizioni concorrenziali nel settore della generazione e abbassare i costi di produzione del servizio

## Efficienza allocativa

- Minimizzare i prezzi di vendita significa assicurare la rispondenza dei prezzi ai costi di produzione ed erogazione del servizio
- L'Autorità determina i prezzi di vendita per il servizio di trasporto; il mercato individua il prezzo all'ingrosso a copertura dei costi di produzione
- Come garantire che i clienti di minori dimensioni ricevano offerte convenienti sul mercato all'ingrosso ?
- Gli strumenti, regolatori o di mercato, per la minimizzazione del prezzo destinato ai clienti "vincolati" sono più efficienti se applicati su scala nazionale: ad esempio, il prezzo delle offerte acquisite a livello nazionale è inferiore o uguale a quello ottenibile da un processo competitivo locale
- AU è il soggetto che a livello nazionale ha il compito di garantire, ai clienti che continuano ad approvvigionarsi dall'impresa distributrice di zona, la fornitura di energia elettrica alle migliori condizioni economiche

Quindi:

- Vi sono utenti che, per dimensioni e capacità di gestione dei consumi, risultano commercialmente più deboli e non sarebbero dunque in grado di spuntare sul mercato i prezzi migliori
- Tali utenti, piccole imprese e famiglie, rappresentano una domanda che è inelastica nel breve periodo e sono quelli che presentano la minore propensione al cambiamento di fornitore
- È dunque necessario tutelare i consumatori che possono non trarre benefici dalla concorrenza come si fa nei Paesi dove il processo di liberalizzazione si è da tempo compiuto
- Lo *Standard Offer Service* (**SOS**) o **servizio di fornitura standard** è offerto ai consumatori minori che non scelgono di acquistare l'energia elettrica da un fornitore diverso dalla impresa distributrice locale

- Acquirente Unico è una soluzione di regolazione del prezzo per il mercato vincolato (ovvero una soluzione di regolazione del prezzo del servizio di fornitura standard)
  - Prezzo dell'energia all'ingrosso individuato con **criteri di mercato**
  - Procedure trasparenti e non discriminatorie quale garanzia della promozione della concorrenza nella generazione
- **Acquirente Unico, equivale ad uno *Standard Offer Service*** in cui i prezzi sono individuati attraverso metodi di mercato

Inoltre:

- AU, con la stipula di contratti di approvvigionamento di lungo periodo, può facilitare **nuovi investimenti** in impianti di generazione, assicurando un flusso di ricavi certo agli operatori

- Tra gli strumenti posti a tutela del consumatore nel settore dell'energia elettrica il legislatore ha introdotto la tariffa unica
- **Per consentire la tariffa unica è necessario che la regolazione avvenga a livello centralizzato**
- L'uniformità della tariffa sul territorio nazionale, insieme alla salvaguardia della redditività delle imprese distributrici, si garantisce attraverso un sistema di perequazione dei costi sostenuti dalle stesse imprese
- **L'operare di un soggetto quale Acquirente Unico semplifica l'implementazione di un sistema di perequazione**

- **Cancellazione dell'Acquirente Unico**
- La Commissione attività produttive, coerentemente con una politica di penalizzazioni e discriminazione nei confronti delle piccole imprese e delle famiglie, ha deciso di eliminare l'Acquirente Unico
- Si ricorda solo che:
  - Acquirente Unico costituisce una figura necessaria per la tutela dei consumatori che non comprano energia sul mercato libero
  - negli Usa la funzione di Acquirente Unico è chiamata servizio di fornitura standard ed è presente in tutti gli Stati con piena liberalizzazione

- **Borsa o contratti bilaterali?**
- L'attuale impianto normativo prevede che gli operatori possano ricorrere alternativamente al mercato elettrico organizzato (Borsa) o all'utilizzo di contratti bilaterali. Ciò sia per il mercato libero che per il mercato vincolato
- Viceversa si sta pensando di porre al mercato vincolato oneri differenti rispetto a quelli posti in capo al mercato libero per la stipula di contratti bilaterali con conseguenti sussidi a vantaggio di quest'ultimo
- La proposta del GRTN prevede, di fatto, che il mercato vincolato possa approvvigionarsi solo in Borsa e che i grandi utilizzatori siano liberi di decidere tra le due opzioni

- **Vecchio o nuovo (tariffa o AU)?**
- L'individuazione del prezzo del servizio di fornitura standard attraverso la determinazione amministrativa del prezzo da parte del regolatore comporta diversi rischi ed inefficienze:
  - Difficoltà regolatorie nella individuazione del prezzo (quale criterio? Chi garantisce che il prezzo individuato amministrativamente rispecchi il costo di produzione o di acquisto? Come applicare la tariffa unica nazionale?)

Infatti:

- Tariffe alte penalizzano i consumatori
- Tariffe basse penalizzano la concorrenza

**Come ci ha insegnato il caso della California**

### Federalismo

- L'unica cosa ragionevole da fare **ora**, volendo procedere alla cancellazione dell'Acquirente Unico, è risolvere il problema della integrazione verticale tra Enel Produzione ed Enel Distribuzione.
- Occorre imporre la cessione di ulteriori quote di capacità di generazione da parte dell'Enel
- Occorre regionalizzare la distribuzione, come in Inghilterra e negli Stati Uniti, e promuovere strumenti di concorrenza comparativa tra i distributori (yardstick competition)
- Occorre, comunque, implementare un sofisticato sistema di perequazioni