

La liberalizzazione del settore elettrico e i piccoli consumatori

Pippo Ranci

La liberalizzazione ha aumentato l'efficienza e migliorato la qualità del servizio. Le tariffe sono però aumentate a causa del costo del combustibile. Difficilmente il prezzo scenderà in futuro. Gli utenti domestici, che saranno esposti al mercato, potranno essere protetti dall'Acquirente Unico.

L'inizio legale della liberalizzazione sta nella Direttiva europea numero 92 del 1996 (96/92/CE) che detta le norme per il mercato interno dell'energia elettrica. Il mercato deve essere caratterizzato dalla concorrenza tra le imprese, con l'unica eccezione degli obblighi di servizio pubblico stabiliti *“per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, la protezione del consumatore e dell'ambiente”*, quando questi obiettivi non siano garantiti dal funzionamento stesso della concorrenza (qui il legislatore deve evitare una trappola: la concorrenza che potrebbe rendere superflua una parte di questi obblighi è spesso impedita proprio dalle norme che impongono gli obblighi. Così, per esempio, l'impresa che soddisfa l'obbligo del servizio universale, allacciando anche le frazioni isolate, resiste alla richiesta di un'altra impresa di usare la stessa rete per fargli concorrenza. Così il consumatore è allacciato, ma fatica a esercitare la scelta del fornitore. Anche per questo è cruciale, nella liberalizzazione, scorporare le reti dalle società elettriche).

In Italia la direttiva diventa legge con il Decreto legislativo numero 79 del 1999 (Bersani) che stabilisce: *“Le attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica sono libere nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico”*. Per le imprese si apre una fase nuova.

I consumatori acquistano il diritto di scegliersi il fornitore. Pomposamente si è andati avanti prima con le parole: non più “utenti” ma “clienti”. Con gradualità, i fatti: immediatamente liberi i soggetti che consumano più di 20 milioni di kWh/anno, poi la soglia dell'idoneità è scesa a 9 milioni, poi a 100.000, poi la libertà di scelta si è estesa a tutti i non domestici, e l'ultimo passo sarà l'estensione ai domestici il primo luglio 2007.

Il modello adottato non era l'unico possibile. Si poteva anche liberalizzare il mercato all'ingrosso e lasciare che per ciascuna zona un'impresa servisse i piccoli consumatori in regime di tradizionale monopolio. È una nozione di “acquirente unico” che ha un posto nel dibattito che prelude all'adozione della direttiva europea, e riflette il modo in cui è organizzato il mercato elettrico in

molti Stati americani. Qualcuno sostiene che sarebbe stata una scelta più razionale, in quanto meno costosa e più semplice da realizzare¹.

Abbiamo invece imboccato la via della totale apertura del mercato. Il progetto scelto può dare risultati più o meno buoni a seconda di come lo si realizza. Occorre un'idea chiara di che cosa possiamo aspettarci.

Liberalizzazione uguale tariffe più basse?

Il risultato generalmente più atteso, e forse in parte illusorio, è che con la liberalizzazione si possa conseguire una significativa riduzione delle tariffe. L'attesa nasce dall'ipotesi che prima della liberalizzazione il settore fosse caratterizzato da notevole inefficienza, oppure da ampi profitti di monopolio, o infine da distorsioni tariffarie che penalizzassero seriamente alcune categorie di utenti a favore di altre.

Nel caso italiano l'inefficienza c'era, i profitti sono invece aumentati proprio con la liberalizzazione, le distorsioni c'erano e solo in parte sono state eliminate.

La tariffa elettrica domestica italiana è aumentata, tra il 1997 e il 2004, meno dell'inflazione; l'aumento è tutto dovuto all'andamento del prezzo internazionale del petrolio, che si riflette nella parte di tariffa indicizzata al prezzo internazionale di un paniere rappresentativo dei combustibili. Al netto del costo del combustibile essa è scesa del 20%. Nello stesso periodo i risultati di bilancio dell'Enel e di tutte le altre imprese elettriche appaiono in significativo miglioramento. Evidentemente l'ipotesi che ci fosse inefficienza è fondata, e la discesa della tariffa accompagnata da un aumento dei profitti riflette un sensibile recupero di efficienza.

Gli aspetti caratteristici del nuovo contesto sono la regolazione e l'introduzione graduale della concorrenza, ed entrambe hanno probabilmente esercitato un'influenza positiva. La regolazione operata dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, istituita nel 1995 e operativa nel 1997, è stata più stringente della precedente regolazione ministeriale: certamente efficace è stato il metodo del *price cap*, cioè la fissazione di una tariffa garantita decrescente per un periodo di quattro anni, che metteva l'impresa nella condizione di perdere se non riduceva i costi in linea con la tariffa, ma anche di tenersi i maggiori profitti se riusciva a ridurre i costi più velocemente. L'avvio della concorrenza, poi, ha creato una situazione radicalmente diversa: come si è potuto verificare in vari settori, la semplice aspettativa di trovarsi in un contesto concorrenziale nel prossimo futuro induce le imprese a curare l'efficienza molto più seriamente che in un contesto di monopolio.

Il fatto che una parte considerevole del miglioramento di efficienza sia andato ad accrescere i profitti anziché a ridurre le tariffe è fisiologico. Un'impresa che non fa profitti non si può collocare in Borsa. Senza una redditività comparabile a quella delle imprese concorrenti l'Enel non era privatizzabile; ma lo

¹ Il dubbio è certamente condivisibile nel caso di piccoli sistemi come quelli degli Stati coincidenti

con isole di non grande dimensione. Alcune difficoltà sono esposte in Joskow e Tirole, 2004.

Stato italiano, con un debito al 120% del prodotto nazionale, aveva avviato nel 1992 un piano di risanamento che includeva le privatizzazioni e che non era rovesciabile senza conseguenze gravissime per la stabilità monetaria.

Poteva l'Autorità per l'energia fissare livelli tariffari più contenuti e spostare risorse dai profitti di Enel alle tasche dei consumatori? Il dubbio viene oggi sollevato da alcuni commentatori, in genere sommessamente, a causa di una buona considerazione di cui gode complessivamente il lavoro svolto dall'Autorità. Per poter dare una valutazione corretta va tenuto conto di una circostanza: il recupero di efficienza che c'è stato, e che si manifesta in una riduzione dei costi più marcata rispetto alla linea di riferimento del price cap, non poteva essere dato per certo a priori. Al contrario, il potere incentivante del price cap è proprio nel gioco di una tariffa certa e di un andamento dei costi che è nelle mani dell'impresa, e il manifestarsi di profitti è la prova che l'incentivo ha funzionato. Un livello tariffario iniziale più basso o un percorso tariffario in più rapida discesa poteva essere ritenuto, in quel momento, eccessivamente punitivo. Già i valori adottati suscitarono proteste delle imprese elettriche e delle Amministrazioni pubbliche loro azioniste. Il Governo (il Ministero del Tesoro) come azionista dell'Enel manifestò chiaramente la preoccupazione per un regime tariffario che potesse ostacolare il processo di collocamento in Borsa avviato contemporaneamente alla riforma tariffaria; le imprese locali (municipalizzate) presentavano in molti casi livelli di costi unitari nettamente superiori a quelli dell'Enel e non avrebbero retto livelli tariffari più bassi. La coesistenza di profitti crescenti e tariffe calanti è proprio una manifestazione del successo del metodo.

Dato l'andamento dei prezzi del petrolio e del gas (quintuplicato tra il minimo del 1998 e oggi), e data una generazione elettrica italiana basata sugli idrocarburi per il 60%, non deve sorprendere che il prezzo complessivo del kilowattora sia più alto oggi di nove anni fa. Ma l'aumento non ha nulla a che fare con la liberalizzazione, ed è comunque d'incidenza ben limitata sul costo della vita: il costo dell'elettricità incide per meno del 2% e il suo aumento nel decennio per qualche decimo di punto percentuale.

Il prezzo all'ingrosso

Si potranno conseguire riduzioni significative di prezzo per effetto della liberalizzazione completa, estesa anche al dettaglio? Non rapidamente, e per la maggior parte le riduzioni di prezzo che ci possiamo attendere avranno origine diversa dalla concorrenza al dettaglio.

Un contributo alla riduzione dei costi può venire da una modifica del mix delle fonti a favore del carbone, in assenza del nucleare; il carbone è salito dal 10 a quasi il 15% del totale e una sua ulteriore crescita incontra resistenze perché si accompagna a un aumento delle emissioni inquinanti - quanto meno quelle di CO₂ - che il protocollo di Kyoto ci impone di ridurre. Altra fonte di riduzione dei

costi è l'ammodernamento degli impianti, già in atto con l'entrata in funzione di generatori a gas con la tecnologia del ciclo combinato. Infine, un aumento della concorrenza nella generazione e nel mercato all'ingrosso potrebbe stimolare la riduzione dei costi e operare una qualche riduzione dei margini. Con l'insieme di queste tendenze il mercato italiano all'ingrosso potrebbe gradualmente allinearsi, per livello dei prezzi, ai mercati vicini; e conseguentemente i prezzi al consumatore, che resterebbero comunque più elevati rispetto a quelli di altri paesi europei per l'incidenza degli oneri di sistema, come il costo dell'incentivazione alle fonti rinnovabili, che in altri paesi grava sul bilancio dello Stato.

Una strategia per la riduzione dei costi non ha a che fare con la questione dell'energia nucleare. La mancanza di una componente di energia nucleare nel mix italiano crea certo un problema, ma non di costo: essa aggrava l'alternativa drammatica tra due scenari entrambi problematici, cioè il ricorso al carbone con un aumento delle emissioni di gas serra e un allontanamento ulteriore dagli obiettivi fissati a Kyoto e sui quali il Governo italiano si è impegnato, o una crescente dipendenza dal gas che, come il petrolio, è una fonte costosa, in quanto fornita da un oligopolio collusivo di pochi produttori, e potenzialmente insicura, perché quei produttori si collocano in aree politicamente problematiche del mondo. Questo è il dilemma gravissimo che anche lo scenario più ottimistico di sviluppo delle fonti rinnovabili e di risparmio energetico non riesce a evitare, almeno con le tecniche di oggi (può attenuarlo, e per questo va fatto ogni sforzo). Ma l'impatto dell'opzione nucleare sul costo dell'energia è parziale e indiretto. Chi costruisce nucleare oggi nel mondo lo fa per ridurre il rischio della dipendenza dagli idrocarburi e assicurarsi per il futuro prezzi stabili, indipendenti da quelli del petrolio. Se invece si guarda al costo dell'energia nucleare francese, calcolato valutando gli impianti al costo storico, ci si illude. Nessuno è oggi in grado di riprodurre un sistema francese, cioè lo sviluppo di una sessantina di centrali nucleari costruite in serie, ottimizzate quanto a localizzazione, sostenute dalla garanzia dello Stato. Il vantaggio di costo del sistema francese si traduce essenzialmente nel valore delle azioni di Electricité de France, che tra poco sarà quotata in Borsa.

A valle del mercato all'ingrosso, non mi pare ci siano grandi margini nei costi di vendita che la concorrenza può abbattere. Il maggior costo è quello della distribuzione, cioè di quella attività composta da servizi di rete e affini che resterà in monopolio e che è e resterà soggetta a regolazione tariffaria amministrata dall'Autorità.

Il futuro del prezzo al dettaglio

Nei mercati liberalizzati, in cui anche il segmento del dettaglio ha visto uno sviluppo concorrenziale, si nota una varietà di opzioni contrattuali offerte al cliente. La principale differenza è tra i contratti in cui un prezzo fisso è garanti-

to per un periodo, di solito un anno, ma anche più lungo, e quelli in cui il prezzo è indicizzato al prezzo all'ingrosso. In un sistema come quello italiano, basato sugli idrocarburi, l'indicizzazione può essere eliminata solo se il venditore si copre dal rischio con un contratto di tipo assicurativo. Il cliente sceglie tra la tranquillità e una probabilità di risparmio.

I paesi scandinavi hanno accumulato un'esperienza interessante in proposito (Littlechild, 2005). In un quadro di stato sociale molto sviluppato, hanno organizzato il mercato elettrico con spiccate caratteristiche di mercato. Persino la Norvegia, nel periodo critico 2001-2002, quando il suo sistema quasi totalmente idroelettrico ha sofferto per una siccità senza precedenti e ha sperimentato punte di prezzi nella borsa elettrica fino a dieci volte il prezzo "normale", i piccoli consumatori sono rimasti protetti dai contratti che avevano (prevalentemente a prezzo fisso) senza che sia stato ritenuto necessario alcun intervento pubblico.

Una volta libere d'innovare nei prezzi, le imprese di vendita dell'elettricità dovrebbero avere interesse a sviluppare tariffe innovative, atte a catturare clienti venendo incontro alle diverse esigenze. Tariffe biorarie (giorno-notte, feriale-festivo) e multiorarie, tariffe stagionali, diverse combinazioni tra quota fissa e prezzo del kilowattora.

In realtà possono già farlo, e hanno potuto farlo dalla riforma tariffaria del 1999; ma si può supporre che l'incentivo a innovare sia modesto finché il cliente non ha la facoltà di cambiare fornitore.

Si tratta inoltre di sviluppi la cui pratica attuazione è generalmente legata alla disponibilità di contatori capaci di misurazione oraria, oggi disponibili a costo contenuto grazie alla tecnologia digitale (Joskow e Tirole, 2004). La sostituzione dell'intero parco di contatori di Enel Distribuzione dovrebbe essere completata nel 2006. Alcune altre imprese di distribuzione elettrica hanno imboccato la stessa strada. Nei prossimi anni si dovrebbe vedere qualche conseguenza sul piano della competizione per il mercato al dettaglio.

Il futuro dell'Acquirente Unico

Paradossalmente si può temere che la liberalizzazione completa possa comportare un aumento dei prezzi per i piccoli consumatori, dato che verrebbe meno la protezione costituita dalla tariffa amministrata. Qualche ricordo sgradevole delle liberalizzazioni di altri settori può inquietare. Un regime di prezzi liberi non è necessariamente favorevole al consumatore, e nel settore elettrico ricorrono circostanze che fanno temere il contrario: l'enorme asimmetria d'informazione tra cliente e fornitore, il mercato oligopolistico e, più in particolare, lo scarso numero di fornitori interessati a fare offerte ai piccoli consumatori di una stessa zona, la difficoltà per il consumatore di esaminare le offerte alternative e fare un calcolo della convenienza, nonché il costo e la fatica di cambiare fornitore a fronte di un beneficio modesto, dato che si tratta comunque di una voce modesta nel bilancio familiare.

La prima conseguenza di questo stato di fatto è la necessità di un ingente sforzo d'informazione del consumatore e di semplificazione degli adempimenti che gravano su di esso: un compito per l'Autorità di regolazione e per le associazioni dei consumatori.

La transizione al mercato libero può essere accompagnata da protezioni adeguate. Gli strumenti e i poteri legali ci sono. La sfida sta nel disegnare una protezione efficace che non ingessi il mercato ma, al contrario, ne faciliti lo sviluppo, e non mantenga pesi amministrativi che non siano strettamente necessari.

Tra le vie possibili ce ne sono due già pronte nell'apparato attuale di regolazione.

Una è quella già tracciata con la regolazione che ha accompagnato la liberalizzazione della vendita al dettaglio di gas. Le imprese di vendita sono state assoggettate all'obbligo, per una fase di transizione di durata indeterminata, di comprendere, tra le opzioni tariffarie che offrono ai clienti, un'opzione definita dall'Autorità. L'espedito significa che, di fatto, le imprese hanno solo la libertà di fare offerte migliorative rispetto a una tariffa amministrata. Non è una grande libertà, è la conseguenza che l'Autorità trae dall'osservazione di un mercato al dettaglio ancora molto lontano dall'essere concorrenziale.

L'altra via è quella di mantenere un operatore dedicato alla protezione dei piccoli consumatori. È questa la *ratio* che ha ispirato l'istituzione dell'Acquirente Unico S.p.a. (AU) al momento della liberalizzazione. L'AU acquista energia all'ingrosso e la rivende alle società che effettuano la vendita al dettaglio ai piccoli consumatori (si tratta di società nate dalla separazione legale imposta alle imprese di distribuzione, quindi ancora appartenenti ai tradizionali gruppi elettrici, tra cui principale l'Enel). I prezzi che l'AU pratica ai rivenditori si trasferiscono ai consumatori; in questo modo l'AU assicura prezzi dell'energia al dettaglio controllati. Il suo approvvigionamento avviene a prezzi convenienti sia per la dimensione sia per alcune garanzie, come l'accesso alle interconnessioni con l'estero. Il meccanismo in atto già si applica in via opzionale ai piccoli consumatori di elettricità non domestici (artigiani, commercianti, uffici) che hanno accesso al mercato libero, ma per la grande maggioranza hanno scelto di rimanere nel vecchio regime (probabilmente molti senza nemmeno saperlo). La stessa cosa potrebbe accadere il primo luglio 2007 per i domestici.

La via dell'AU si combina bene con la via dell'opzione tariffaria garantita al piccolo cliente, definita in via amministrativa dall'Autorità o semplicemente in via contrattuale dall'AU (nei contratti di fornitura dell'AU ai rivenditori). Per giungere a una decisione ottimale è bene esaminare in alternativa tutte le possibilità, inclusa quella dell'opzione tariffaria amministrata senza l'AU, come nel gas. Al piccolo consumatore interessa il trattamento tariffario, non il modo in cui esso è assicurato. Le società di rivendita dell'elettricità potrebbero essere in grado di approvvigionarsi a condizioni non peggiori di quelle finora ottenute dall'AU, posto che fossero messe nella stessa condizione normativa, per esempio per quanto riguarda l'accesso alle interconnessioni con l'estero. Si porrebbe il problema di aggregazioni tra i rivenditori più piccoli, al fine di conseguire la

necessaria forza contrattuale: problema che sarebbe comunque bene affrontare, in modo da migliorare l'efficienza generale del sistema.

Non c'è solo il prezzo

Miglioramenti consistenti sono stati conseguiti negli ultimi dieci anni per gli aspetti non monetari della fornitura elettrica.

Le garanzie per il cliente sono state dapprima incluse nelle carte dei servizi adottate dalle aziende fornitrici, poi più efficacemente fissate nella regolazione. Così i tempi degli allacciamenti, degli interventi e delle pratiche in genere sono oggi più brevi e più certi; le possibilità di abuso sono drasticamente ridotte; i trattamenti per i casi di morosità o per altre circostanze straordinarie (come per esempio l'uso di apparecchiature elettromedicali da parte di un cliente non abbiente) sono stati definiti in modo da fornire le garanzie opportune. È questo un risultato di una regolazione professionale e sistematica, operata con la consultazione delle parti interessate.

Il risultato più evidente è la riduzione del numero e della durata delle interruzioni del servizio: da quasi 200 minuti/anno per cliente, in media nazionale, a meno di 100, con un miglioramento più marcato nelle aree inizialmente peggiori. Nei prossimi dieci anni il sistema dovrebbe convergere a livelli d'interruzioni di meno di 40 minuti/anno per cliente in media, un po' meno nelle aree urbane e un po' di più nelle aree a popolazione sparsa; senza divari regionali. Un livello che figurerà bene in Europa.

È questo un risultato di uno sforzo d'investimenti e riorganizzazione delle imprese di distribuzione elettrica, che è stato stimolato da una regolazione premiante per i miglioramenti che superano un livello atteso e penalizzante per comportamenti che non raggiungono il miglioramento atteso. La quantità del miglioramento annualmente atteso è stata definita in anticipo per quattro anni a venire, in misura maggiore per le aree inizialmente peggiori, ed è quindi nota alle imprese che possono programmare le azioni valutandone l'impatto economico.

L'estensione al dettaglio del regime di concorrenza non potrà portare cambiamenti alla regolazione delle attività di rete, come quella delle interruzioni, dato che le reti restano necessariamente in monopolio.

Vi potrà essere invece qualche interesse, per le imprese di vendita che vorranno andare a caccia di clienti, a offrire migliori condizioni commerciali. Il mercato scandinavo offre esempi interessanti sui vantaggi della concorrenza per il consumatore. La grande impresa svedese Vattenfall offre d'indennizzare il cliente con l'equivalente di 30 euro se ritarda a operare un subentro o un cambiamento di contratto, e s'impegna a non fatturare mai più di un anno di consumo, anche se le mancate letture per periodi superiori all'anno non sono imputabili all'impresa: ecco figure tipiche della regolazione che possono essere migliorate nell'area dell'iniziativa d'impresa.

Lo sviluppo dei contatori digitali può presentare opportunità maggiori di quelle che oggi si riesce a riconoscere.

Una direzione di sviluppo possibile è la fornitura di nuovi servizi resi tecnicamente possibili dal controllo remoto delle apparecchiature elettriche. Ci sarà un segmento di clientela che sarà interessato ai dispositivi di sicurezza dell'abitazione con teleallarme o a comandare a distanza gli elettrodomestici per trovare la cena calda. Il distributore di elettricità (l'operatore delle linee), essendo in monopolio, non può attivarsi per l'offerta di servizi post-contatore, perché ricaverrebbe un indebito vantaggio commerciale dalla sua posizione monopolistica. Il venditore di elettricità, invece, opera in concorrenza ed è libero d'invadere un altro mercato anch'esso in concorrenza come quello dei servizi post-contatore. Ciò che la tecnica rende possibile, la concorrenza rende interessante.

Le nuove tecnologie offrono anche soluzioni di grandissima importanza sociale. Per esempio, ci sono misure utili per fronteggiare possibili emergenze del sistema elettrico. Dispositivi abbastanza semplici consentirebbero, in caso di carenza improvvisa di energia, di ridurre la potenza a disposizione di ciascun consumatore ed evitare i distacchi totali a zone, che oggi costituiscono la soluzione obbligata. Ancor meglio, si potrebbero distaccare a turni presso le utenze apparecchi elettrici preselezionati non necessari in ciascun istante, come gli scaldacqua o i frigoriferi. A prospettive del genere varrebbe la pena di dedicare qualche attenzione, perché è vero che le emergenze non interessano a nessuno finché non si verificano, ma è altrettanto vero che bisogna preparare le difese prima, se si vuole che siano efficaci e indolori. L'interesse dei consumatori lo consiglia. Ma questo è un discorso che riguarda la tecnica e la regolazione, non la liberalizzazione.

Ci sono invece aspetti della tecnologia che possono modificare il funzionamento del mercato migliorandolo. Le tariffe multiorarie possono rendere la domanda domestica di elettricità molto più elastica al prezzo di quanto non sia oggi. Una riduzione dei consumi nell'ora di punta, conveniente per il consumatore, fa risparmiare al sistema centrali inefficienti, che tuttavia conviene tenere in esercizio se devono funzionare solo poche ore; ne risulterebbe una riduzione del costo medio di generazione, un minor carico sulle reti, persino una qualche possibilità di esportazione di energia in certe ore. Certamente un monopolista lungimirante può raggiungere lo stesso effetto, offrendo al consumatore tariffe "intelligenti" e informandolo, assistendolo, incentivandolo. Ma per compiti innovativi del genere il contesto concorrenziale, che stimola l'ingegno dei concorrenti, è indubbiamente più adatto.

Riferimenti bibliografici

- Joskow, Tirole, 2004, *Retail Electricity Competition*, "CMI-EP working paper 4", Cambridge University.
- Littlechild, 2005, *Competition and contracts in the Nordic residential electricity markets* (bozza).