

11° ITALIAN ENERGY SUMMIT 2011

Quale futuro per il nuovo energy mix?

Milano, 26, 27 e 28 settembre 2011

Sede Il Sole 24 ORE - Via Monte Rosa, 91

Foto: Winter/Ullstein bild/Archivi Alinari

«I mercati energetici e la tutela del consumatore»

Intervento dell'ing. Paolo Vigevano

Amministratore delegato di Acquirente Unico SpA

Milano, 26 settembre

1. Premessa

La considerazione del contesto di progressivo deterioramento delle prospettive economiche a livello globale in questi ultimi mesi costituisce il punto di avvio di questo mio intervento sul tema mercato elettrico e tutela dei consumatori, per sottolineare l'importanza, se possibile ancora maggiore in un quadro di crisi particolarmente grave in Italia, del ruolo di Acquirente Unico a favore delle famiglie e delle piccole imprese.

In uno scenario di riduzione del potere di acquisto dei cittadini consumatori, alle prese con rischi di disoccupazione e di precarietà del lavoro, diventa pressante per milioni di nuclei familiari far quadrare il bilancio a fine mese e quindi una delle voci di spesa da tenere prioritariamente sotto è proprio quella riguardante i consumi energetici e la dinamica di prezzi e tariffe.

In particolare negli ultimi trimestri le bollette elettriche hanno risentito delle elevate quotazioni del petrolio e degli incentivi alle fonti rinnovabili, fattori che hanno determinato gli incrementi del prezzo di riferimento dell'energia elettrica calcolati dall'AEEG sulla base dei costi di approvvigionamento di AU.

Il ruolo di AU nel mercato elettrico e l'intero sistema di determinazione delle condizioni economiche di cui godono consumatori domestici e PMI, nel corso dell'ultimo anno sono stati sottoposti ad uno scrutinio severo e puntiglioso.

Due in particolare sono state le circostanze nelle quali i meccanismi che regolano il funzionamento del cosiddetto mercato di maggior tutela sono stati oggetto di profonda analisi per verificarne la compatibilità con i principi che regolano il funzionamento di mercati liberalizzati e la libertà di iniziativa degli operatori commerciali.

Mi riferisco in particolare a:

- Procedura d'infrazione UE
- Implementazione del Terzo Pacchetto Energia

Più avanti tornerò su questi due punti, ma per quanto ancora l'UE non si sia ancora pronunciata (e, quindi, sarebbe inopportuno anticiparne il pur verosimile esito), un primo provvisorio bilancio di questi due banchi di prova, a mio avviso, è che la filosofia su cui si basa in Italia il sistema di tutela esce convalidata e forse rafforzata, perché si è avuto modo di fornire elementi di valutazione che dovrebbero aver consentito di superare pregiudizi e

perplessità a coloro che erano poco convinti dell'opportunità del mantenimento di protezione di determinate categorie di consumatori, in quanto ritenute improprie nel contesto della liberalizzazione.

Ciò che mi rende prudentemente fiducioso sulle prospettive del ruolo dell'attuale sistema di tutela è che esso piuttosto che ostacolare lo sviluppo della competizione, ne è un elemento di stimolo.

Pertanto, invece, di fissare in astratto, aprioristicamente, una data di scadenza, sembra essere prevalsa la tesi di collegarne la futura evoluzione alle risultanze del mercato circa l'effettivo realizzarsi di una dinamica realmente competitiva.

Pertanto è questa la direzione in cui ci si sta muovendo, con diversi interventi, alcuni già operativi altri in fase di implementazione, finalizzati al raggiungimento di un mercato concorrenziale.

2. Politiche di AU di copertura del fabbisogno

La prima caratteristica dell'operato di AU che lo rende compatibile con le regole della competizione è quella di non determinare alcuna distorsione di mercato e di servirsi, nella funzione di approvvigionamento, di canali rappresentati da borse regolamentate o aste trasparenti e non discriminatorie.

Nel mercato all'ingrosso la strategia di approvvigionamento e copertura del rischio di prezzo adottata da AU nel corso dell'ultimo anno ha portato ad una graduale riduzione dei volumi acquistati sul Mercato Elettrico a pronti e ad un incremento degli acquisti attraverso la contrattazione bilaterale a seguito di aste trasparenti e non discriminatorie.

La situazione di riduzione dei margini dei produttori, cui hanno contribuito l'entrata in servizio di nuovi impianti e la caduta della domanda elettrica, ha avuto l'effetto di un contenimento della dinamica dei costi di copertura del fabbisogno a beneficio dei consumatori del mercato tutelato.

Merita anche di essere segnalata la partecipazione di AU al segmento del Mercato Elettrico a termine, dove i volumi trattati si sono portati su livelli significativi.

3. Portale Aste Energia

Da circa un anno AU si avvale di un Portale Aste Energia che ha segnato il superamento delle tradizionali aste basate sostanzialmente sul modello di “asta in busta chiusa” ad un tipo di asta dinamica.

Si tratta di un’innovazione i cui benefici vanno oltre la sicurezza nello svolgimento delle aste e l’efficienza gestionale conseguente all’integrazione con le piattaforme di back office e alla reportistica.

Rispetto ai processi operativi di aggiudicazione tradizionali, la riduzione dei tempi di svolgimento della gara ha effetto positivo in termini di rischio per l’offerente e conseguentemente di costo di copertura e di prezzo offerto.

Il risultato finale è pertanto nella direzione di un contenimento dei prezzi di aggiudicazione dei contratti.

4. AU e il mercato elettrico retail

Prima di tornare sui fatti che sono intervenuti sul sistema di tutela è forse opportuno fare un passo indietro per ricordare in cosa esso consista.

Come noto, la politica europea a favore dei consumatori poggia sul principio secondo cui per la realizzazione di un mercato competitivo è essenziale un ruolo attivo e consapevole dei consumatori stessi.

La Direttiva 54/2003 ha previsto a partire dal 1° luglio 2007 il venire meno della fattispecie di “cliente vincolato” e, quindi, il completamento dell’apertura del mercato dal lato della domanda, con l’attribuzione della facoltà a tutti i consumatori di scegliersi il fornitore.

La Direttiva, in considerazione degli obblighi relativi al servizio universale che caratterizza la fornitura di energia elettrica, ha previsto specifiche forme di tutela, che in Italia hanno trovato definizione nelle misure stabilite dalla legge 125/2007, di conversione del DL 73/07.

In particolare, il sistema di tutela si sviluppa su due livelli:

- a) una tutela di prezzo delle forniture;
- b) una tutela di continuità per evitare l’interruzione delle forniture.

Pertanto, dal 1° luglio 2007, sono in vigore:

- a) il regime di maggior tutela – per i consumatori domestici e le piccole imprese, con meno di 50 dipendenti e 10 milioni di fatturato, che non scelgono di passare al mercato libero;

b) il servizio di salvaguardia – per tutti coloro (anche grandi imprese) che per cause diverse, si trovano temporaneamente senza fornitore.

Nel mercato di maggior tutela, le condizioni economiche e contrattuali sono stabilite dall'AEEG sulla base dei costi di approvvigionamento di Acquirente Unico.

La domanda aggregata dei piccoli consumatori partecipa agli scambi nel mercato all'ingrosso e quindi è come se ciascuno di essi partecipasse al gioco competitivo alla stessa stregua dei maggiori consumatori individualmente con più elevato potere negoziale.

Ai consumatori passati al mercato libero è conferito il diritto, in qualsiasi momento, di tornare al regime di maggior tutela. Sempre nel rispetto dei tempi di recesso è possibile un nuovo ritorno al mercato libero.

Nei quattro anni trascorsi questo sistema ha consentito tassi di cambio di fornitore in linea con gli altri paesi europei con i quali i processi di liberalizzazione risultano confrontabili.

5. Decreto legislativo di recepimento Terzo Pacchetto UE

Dal recepimento in corso in Italia delle direttive comprese nel cosiddetto “Terzo Pacchetto UE” viene un nuovo slancio verso l'obiettivo di assetti più competitivi nel funzionamento del mercato unico dell'energia elettrica e del gas.

Le indicazioni che sono venute dai due rami del Parlamento sono state chiare e nette nel riconoscere, in particolare, il carattere del servizio universale ed i connessi diritti dei consumatori del mercato elettrico.

Riguardo alle sorti del regime di tutela in essere, la novità è che esse saranno soggette all'esito di monitoraggi periodici sull'effettivo stato della concorrenza nel mercato retail, da effettuarsi sulla base di indicazioni dell'AEEG, ed alle segnalazioni pervenute dalla Commissione Europea.

L'ipotesi di cui si era discusso parecchio, quella del divieto al rientro nel regime di maggior tutela per i clienti che passano al mercato libero, è stata accantonata. Oltre tutto avrebbe avuto un effetto controproducente al fine del passaggio al mercato libero dei consumatori ancora indecisi.

Tra le altre previsioni del Decreto Legislativo, desidero in questo contesto ricordare quanto stabilito all'art. 44 comma 4, dove si conferma il ruolo di AU nella gestione, per conto dell'Autorità, dei reclami dei consumatori per controversie nei confronti di distributori e venditori.

Inoltre le direttive europee prevedono la predisposizione di un meccanismo indipendente per la risoluzione stragiudiziale delle controversie, al cui riguardo l'Autorità per l'energia elettrica e il gas con la delibera VIS 65/11 ha recentemente avviato un'indagine conoscitiva a valle della quale potrebbe decidere di avvalersi anche di AU per le procedure di conciliazione, secondo modalità da definire.

6. Procedura di infrazione UE

Senza entrare nel merito delle argomentazioni della memoria difensiva predisposta dal Ministero dello Sviluppo Economico, nel parere motivato della Commissione sembra non essere adeguatamente considerata la differenza tra tutela di un interesse economico generale, come tale soggetta a vincolo temporale, e il regime di maggior tutela che nella nostra disciplina è inteso ad assicurare il diritto al servizio universale, che è previsto per l'energia elettrica e, ricordo, significa garantire non solo la continuità della fornitura ma anche prezzi ragionevoli.

In tal senso, il mantenimento dell'attuale disciplina si giustifica nella misura in cui la condizione dei mercati non è ancora quella auspicata in termini di trasparenza e concorrenzialità.

A tal fine, ciò che si sta facendo in Italia (Sportello del Consumatore, Sistema Informativo Integrato) va proprio nel senso auspicato dalla Commissione di migliorare il funzionamento del mercato e la conoscenza dei propri diritti da parte dei consumatori.

Con questo non intendiamo dire che il sistema di tutele in vigore abbia carattere permanente, quanto piuttosto che la sua configurazione nel tempo debba seguire un percorso di evoluzione deciso con atti primari o secondari, basati sul riscontro delle condizioni di competitività del mercato e nel rispetto dell'autonomia decisionale che spetta a ciascuno Stato membro per il principio di sussidiarietà.

È vero che all'estero ci sono casi come la Francia, che ha assunto nei confronti di Bruxelles un impegno su un termine temporale del proprio regime di prezzi regolamentati.

Ma in Italia il sistema non è configurabile come fissazione da parte dello Stato di una tariffa, in quanto è strutturato su meccanismi di mercato e coniuga tutela degli interessi dei consumatori e promozione della concorrenza.

7. Sportello per il Consumatore

Che l'apertura del mercato per la clientela domestica portasse ad una necessità di maggiori informazioni e ad un aumento del contenzioso con i fornitori era qualcosa che facilmente ci si poteva attendere. Bene ha fatto l'Autorità che ha tempestivamente avviato l'istituzione del Call Center e dell'Unità Reclami, che sono gestiti da AU.

Con circa 1 milione di telefonate ricevute e più di 45 mila reclami lavorati dal suo avvio, lo Sportello per il Consumatore è, per volumi, il primo centro di assistenza e tutela dei consumatori del settore pubblico.

Al forte incremento del carico di lavoro in questo ultimo periodo si è potuto far fronte con un'immissione ulteriore di risorse qualificate, grazie ad un grande impegno organizzativo di AU e al supporto dell'AEEG.

Un nuovo canale per risolvere le problematiche dei consumatori deriverà a seguito dell'art. 44 del richiamato d.lgs. di recepimento della terza direttiva UE, laddove oltre alla riduzione dei tempi del cambio di fornitore a tre settimane (cosa che sarà favorita dalla realizzazione del Sistema Informativo Integrato) si prevede che l'Autorità si avvalga di AU per il trattamento efficace dei reclami contro i venditori e i distributori di gas naturale ed energia elettrica.

Quali sono i segnali e le indicazioni che dai consumatori ci pervengono tramite lo Sportello? Il quadro che ne risulta presenta luci ed ombre.

Si va consolidando l'immagine di un consumatore con un comportamento partecipativo, in particolare interessato a soluzioni di risparmio energetico che consentano una minore spesa per l'energia nonché un interesse per le tematiche ambientali.

Dal 1° luglio 2007 è passato al mercato libero circa il 18,5% dei clienti domestici (pari a circa 5,3 milioni di clienti); la percentuale sale al 27,7% circa dei clienti per altri usi, che includono le PMI. Si tratta di dati sostanzialmente in linea con la media europea. A questi risultati certamente hanno contribuito le campagne commerciali dei venditori che nel tempo si sono intensificate, moltiplicando le offerte molto simili tra loro, con differenziazioni che rendono difficili comparazioni e con risparmi effettivi modesti.

Per facilitare la valutazione economica delle offerte uno strumento utile, introdotto dall'Autorità, è il "Trova-offerte". E' ben noto che i risparmi di spesa conseguibili con il passaggio a un altro fornitore per un consumatore medio

sono di modesta entità. Qui è importante ancora una volta la qualità dell'informazione veicolata dai prospetti informativi dei venditori e dalle bollette.

8. Sistema Informativo Integrato

Non posso non fare un breve cenno ad un progetto, la cui realizzazione è stata affidata ad AU dalla legge n. 129 del 13 agosto 2010, che favorirà un miglior funzionamento del mercato retail.

Questa infrastruttura, imperniata sulla costituzione di un registro ufficiale dei punti di prelievo e dei dati dei consumatori (elettricità e gas), consentirà di superare disfunzioni e ritardi che oggi si riscontrano nello scambio di dati tra distributori e venditori.

Il SII in particolare renderà più rapido e sicuro il processo di cambio fornitore. Inoltre fornirà un supporto all'azione di monitoraggio della regolarità di funzionamento del mercato retail, contribuendo a dare indicazioni al Regolatore sull'eventuale necessità di interventi correttivi.

L'appalto per la realizzazione del SII è stato assegnato a fine agosto.

9. Conclusioni

Quello del mercato elettrico è giustamente citato come uno dei casi di liberalizzazione che in Italia ha avuto maggior successo e, in questo quadro, aver previsto una funzione di aggregazione della domanda dei piccoli consumatori appare essere stata una felice intuizione del legislatore.

Resta tuttavia della strada da compiere per garantire un miglior funzionamento dei processi operativi del mercato retail, come il cambio di fornitore, e per rendere realmente consapevoli i consumatori delle opportunità del mercato.

Non sappiamo dire se i reclami per controversie con distributori e venditori siano a livelli fisiologici o patologici, tuttavia si tratta di un fenomeno che è sotto controllo.

Le condotte opportunistiche di singoli operatori rischiano di minare la fiducia dei consumatori con l'attivazione di contratti non richiesti, la diffusione di informazioni non veritiere e ultimamente anche con ostacoli al rientro nel regime di maggior tutela.

Pratiche commerciali aggressive e promesse di risparmi non realistiche trovano terreno fertile specialmente nel clima attuale che, come detto all'inizio, è di insicurezza economica e sociale. Al riguardo numerose segnalazioni sono pervenute anche allo Sportello per il consumatore e l'AEEG a fine luglio scorso ha avviato una specifica attività di ricognizione.

Le criticità emerse vanno superate con soluzioni che tengano conto dei diversi interessi in gioco, spesso divergenti nel breve periodo, in un'ottica condivisa tra operatori e rappresentanti degli interessi dei consumatori.

In Italia le liberalizzazioni dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale hanno ancora strada da percorrere per ridurre il divario di prezzo con gli altri principali paesi europei.

Al punto in cui ci troviamo, per affrontare tutti i problemi che sono sul tavolo (economicità, ambiente, diversificazione delle fonti), i mercati energetici devono favorire i processi di investimento per adeguare le infrastrutture energetiche, ai fini della loro migliore integrazione fisica e commerciale con il resto d'Europa.

Ribadisco l'impegno di AU nell'operare, a fianco delle Istituzioni, con l'obiettivo di far avanzare ulteriormente il processo di liberalizzazione di un settore importante per l'economia come quello elettrico.

Per far beneficiare pienamente i consumatori dello sviluppo della competizione, bisogna rafforzare l'attività di diffusione dell'informazione, che è il presupposto di un comportamento attivo e consapevole su un mercato complesso, come quello dell'energia elettrica, di difficile comprensione per la stragrande maggioranza dei cittadini.