



Munich Personal RePEc Archive

The liberalization of Italy's retail electricity market: a policy proposal

Stagnaro, Carlo and Amenta, Carlo and Di Croce, Giulia
and Lavecchia, Luciano

Istituto Bruno Leoni, Università degli Studi di Palermo, Gestore dei
Servizi Energetici

October 2017

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/81768/>
MPRA Paper No. 81768, posted 14 Oct 2017 13:47 UTC

Carlo Stagnaro, Carlo Amenta, Giulia Di Croce, Luciano Lavecchia¹

LA LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO ELETTRICO UNA PROPOSTA PER SUPERARE LA MAGGIOR TUTELA

Riassunto

Attualmente i consumatori elettrici sono liberi di scegliere il proprio fornitore dal 2007, ma circa il 66 per cento delle famiglie sono ancora servite nell'ambito del servizio di "maggior tutela". La legge per il mercato e la concorrenza prevede il superamento della maggior tutela dal 1 luglio 2019. Questo articolo svolge un'analisi del mercato retail dell'energia elettrica in Italia, seguendo il paradigma struttura-condotta-performance. L'esame del mercato suggerisce che occorre affrontare due tipologie di problemi: l'eccessiva concentrazione del mercato e l'inerzia dei consumatori. L'articolo propone quindi una serie di strumenti, dal lato della domanda e dell'offerta, finalizzati a favorire la concorrenza, l'ingresso di nuovi operatori e un maggiore engagement dei consumatori.

Summary

Italian electricity consumers have been free to choose their supplier since 2007, but about 66 percent are still supplied under the so-called *maggior tutela*, a regulated regime. Italy's Annual Competition Law states that regulated prices will be phased out by July 1st, 2019. This paper performs an analysis of the country's retail electricity market following the structure-conduct-performance paradigm. Two main issues emerge that need to be addressed: market concentration and consumer inertia. The paper proposes several policy tools, aimed at both the supply and the demand side, aimed at promoting supply diversification, market entry and an increased customer engagement.

¹ Carlo Stagnaro (Istituto Bruno Leoni), Carlo Amenta (Università degli Studi di Palermo), Giulia Di Croce (Gestore dei Servizi Energetici), Luciano Lavecchia (Istituto Bruno Leoni). Già proposto per la pubblicazione negli Annali dell'Università degli studi di Palermo. Le opinioni espresse in questo lavoro riflettono esclusivamente quelle degli autori e non impegnano le istituzioni di appartenenza.

1. Premessa

The pen might not be mightier than the sword, but maybe the printing press was heavier than the siege weapon. Just a few words can change everything...
- Terry Pratchett

Il 29 agosto 2017 è entrata in vigore la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2015² (d'ora in poi: legge per la concorrenza) che prevede, tra l'altro, il completamento della liberalizzazione dei mercati *retail* dell'energia elettrica e del gas (articolo 1, commi 60-61). La piena liberalizzazione dei mercati finali della vendita di energia elettrica e gas è, peraltro, uno degli obiettivi qualificanti dell'Unione dell'energia a livello europeo (EC 2017). Questo articolo svolge un'analisi dei mercati *retail* dell'energia elettrica in Italia e propone alcune misure per governare la transizione verso la piena liberalizzazione.

L'articolo è organizzato come segue: il prossimo paragrafo descrive la situazione attuale, con particolare riferimento all'esistente regime transitorio di c.d. "maggior tutela". Il terzo paragrafo illustra i contenuti rilevanti della legge per la concorrenza. Il quarto paragrafo svolge un'analisi del mercato secondo il paradigma struttura-condotta-performance (v. *infra*). Il quinto paragrafo propone alcune misure di varia natura per il superamento della maggior tutela, che intervengono sia dal lato della domanda e dell'offerta. Il sesto paragrafo riassume e conclude.

2. Il regime di maggior tutela nel quadro della disciplina europea: da protezione del consumatore a barriera alla concorrenza

Dal 1 luglio 2007, tutti i consumatori di energia elettrica, inclusi i clienti domestici e le piccole e medie imprese,³ sono liberi di scegliere il proprio fornitore, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 3, paragrafo 2 della Direttiva 2003/54/CE (secondo pacchetto energia).⁴ Tale diritto è stato ribadito e confermato dall'articolo 3, paragrafo 3 della Direttiva 2009/72/CE (terzo pacchetto energia).⁵

Il Decreto Legislativo 1 giugno 2011, n.93 di recepimento del terzo pacchetto prevede che "*tutti i clienti civili sono idonei*" [cioè sono liberi di scegliere il

² Legge 4 agosto 2017, n.124.

³ Imprese con meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo non superiore a 10 milioni di euro.

⁴ Recepita dal decreto-legge 18 giugno 2007, n.73, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2007, n.125.

⁵ Recepita dal decreto legislativo 1 giugno 2011, n.93.

proprio fornitore] (comma 1) ma anche che “i clienti finali civili e le imprese connesse in bassa tensione con meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo non superiore ai 10 milioni di euro che non scelgano un fornitore sul mercato libero, sono riforniti di energia elettrica nell'ambito del regime di tutela” (comma 2).⁶ In virtù di tale regime, “l'erogazione del servizio per i clienti finali domestici non riforniti di energia elettrica sul mercato libero è garantita dall'impresa di distribuzione, anche attraverso apposite società di vendita, e la funzione di approvvigionamento continua a essere svolta dall'Acquirente Unico Spa”. Le medesime norme si applicano alle Pmi, come definite sopra.

I prezzi praticati dagli esercenti la maggior tutela si compongono come segue: i) prezzo a copertura dei costi di approvvigionamento e dispacciamento (calcolato trimestralmente sulla base dei costi di Acquirente Unico – v. *infra*); ii) prezzo a copertura dei costi di commercializzazione e acquisizione della clientela (fissati dall'Autorità per l'energia sulla base di una stima dei costi efficienti di un nuovo entrante); iii) tariffe per i servizi di trasmissione, distribuzione e misura (aggiornate annualmente dall'Autorità per l'energia); iv) oneri generali di sistema e ulteriori componenti (definite dall'Autorità per l'energia); v) imposte (accise e Iva). Nel terzo trimestre 2017, i costi di commercializzazione – che rappresentano una *proxy* del *mark-up* degli operatori - erano inferiori al 9 per cento del prezzo finale dell'energia elettrica per la famiglia tipo⁷ (Figura 1).

La compatibilità dell'istituto della maggior tutela col diritto dell'Unione è stata oggetto di procedimenti europei⁸ e di una pronuncia della Corte di giustizia europea (limitatamente al mercato del gas, dove vige un sistema simile).⁹ Le istituzioni europee ne hanno riconosciuto la legittimità sotto due condizioni: i) che i prezzi di tutela siano equivalenti a “prezzi di mercato”; ii) che il servizio sia transitorio.

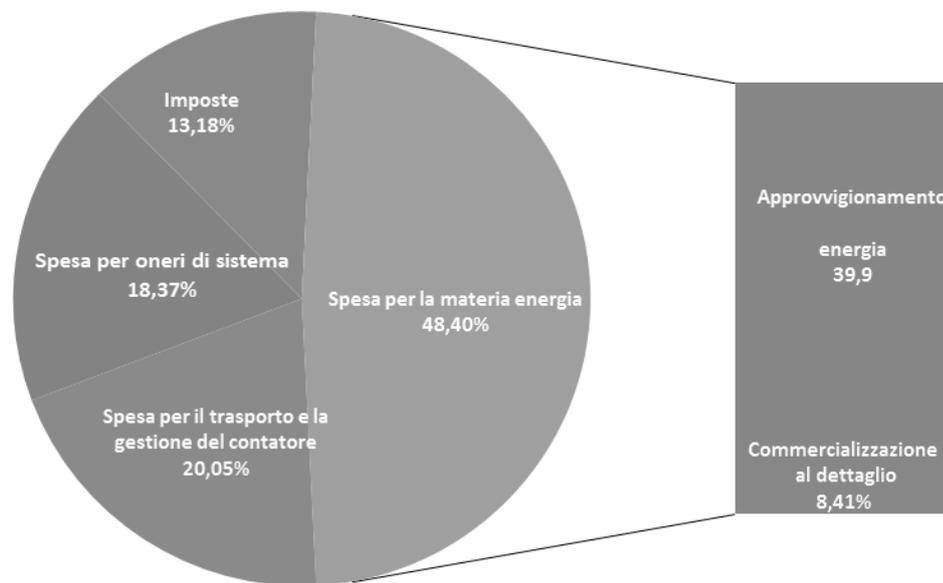
Figura 1 - Composizione percentuale del prezzo di maggior tutela per la famiglia tipo (III trimestre 2017)

⁶ Il regime di maggior tutela è stato introdotto nel nostro ordinamento dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 18 giugno 2007, n.73, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n.125.

⁷ La famiglia tipo ha consumi medi di energia elettrica di 2.700 kWh all'anno e una potenza impegnata di 3 kW.

⁸ Infrazione n.2006/2057.

⁹ Sentenza della Corte di Giustizia – Grande Sezione, 20 aprile 2010, procedimento C-265/08. Le conclusioni di tale sentenza sono state mutate anche in relazione al settore elettrico, nell'ambito della chiusura del procedimento di infrazione di cui alla nota precedente.



Fonte: Aeegsi (2017a).

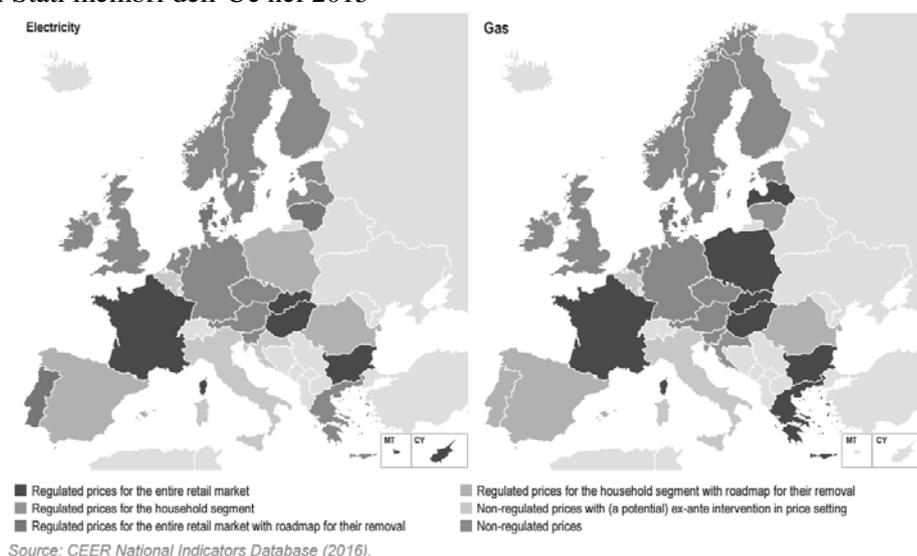
Per quanto riguarda il primo punto, almeno in termini formali, Acquirente Unico (AU) – una società a capitale interamente pubblico all’interno del gruppo Gse – opera in modo analogo a un operatore di mercato. Tuttavia, presenta anche alcune sostanziali differenze: a) in forza dell’elevato numero di clienti ancora in maggior tutela, il mercato acquisisce una struttura di tipo *leader-follower*, tipicamente associata al rischio di comportamenti tacitamente collusivi (Rotemberg e Saloner 1990), in quanto i prezzi di maggior tutela potrebbero divenire *focal point* per i concorrenti;¹⁰ b) la maggior tutela potrebbe scoraggiare la mobilità dei clienti, in particolare quelli meno sensibili alle differenze di prezzo e/o alla qualità dei servizi, rendendo il mercato complessivamente meno efficiente.

In effetti, la stessa impostazione del servizio di maggior tutela è, fin dal nome, tale da disincentivare il ricorso al mercato libero quale modalità “normale” di approvvigionamento dell’energia elettrica. Non è un caso se, nella propria classificazione dei meccanismi di regolamentazione di prezzo, Acer (2016) definisce una categoria specifica per tale regime, distinta tanto dai Paesi con regolamentazioni di prezzo in senso stretto quanto dai Paesi privi di tale istituto (Figura 2). Inoltre, sebbene le Direttive 2003/54/CE e 2009/72/CE non

¹⁰ E’ interessante a tale riguardo osservare la presenza di numerose offerte sul mercato libero che offrono uno sconto rispetto proprio al prezzo definito in maggior tutela.

impediscano agli Stati membri di configurare un servizio di ultima istanza né di adottare misure specifiche per i clienti vulnerabili, la platea a cui si rivolge il servizio di maggior tutela appare decisamente sovradimensionata, includendo consumatori che chiaramente non ricadono in tale definizione (per esempio le Pmi e le famiglie benestanti). Considerazioni analoghe hanno peraltro spinto a ripensare la regolamentazione dei prezzi *retail* dei servizi di telefonia dopo una prima fase post-liberalizzazione che ha visto l'utilizzo del *price cap* come strumento di apertura del mercato e tutela del consumatore (Crea 2003, Cambini et al. 2010).

Figura 2 - Forme di regolamentazione dei prezzi dell'energia elettrica e del gas negli Stati membri dell'Ue nel 2015



Fonte: Acer (2016).

Per quanto riguarda la transitorietà del servizio di maggior tutela, essa è esplicitamente prevista dalla disciplina vigente. Tuttavia, fino all'approvazione definitiva della legge per la concorrenza, non era stata individuata alcuna data per il completamento della liberalizzazione. Proprio la mancanza di un termine esplicito per il superamento della maggior tutela ha rappresentato finora un *vulnus* per lo sviluppo del libero mercato.

Giova a questo proposito ricordare che non solo la lettera delle citate direttive e le ipotesi di riforma contenute nel Winter Package del 2016,¹¹ ma anche vari documenti della Commissione indicano chiaramente come la piena liberalizzazione dei mercati finali della vendita di energia elettrica sia un obiettivo strategico dell'Unione (EC 2015). Poiché, da un punto di vista sostanziale, la maggior tutela è assimilabile a un regime di controllo dei prezzi,¹² vale quanto dice la Commissione in merito ai regimi di prezzi regolati, ossia che: *“Regulation of retail prices can represent a particularly strong barrier to effective competition as the Energy Union communication points out. Member States often cite an underperforming retail market or social protection needs as justification for price regulation. Social policy objectives such as protecting vulnerable consumers with general regulated tariffs lack transparency and may actually increase energy costs for vulnerable and non-vulnerable consumers alike. Therefore, other more sustainable and precise measures should be explored to help Member States deregulate prices for end-users”* (EC 2015, p.5).

Analogamente, e con specifico riferimento al servizio di maggior tutela vigente in Italia, Acer (2016, p.48) nota che: *“Other forms of price-setting intervention, such as the ‘single buyer’ (Acquirente Unico) and standard offer prices in Italy, ‘Safety net regulation’ in Belgium and ‘Tariff Surveillance’ in the Netherlands, may also have an impact on market competition”*. In particolare: *“regulated prices (even when set above costs) can act as a pricing focal point which competing suppliers are able to cluster around and – at least in markets featuring strong consumer inertia – can also considerably dilute competition”* e *“standard offer prices in Italy are based on market conditions and do not distort competition among suppliers however they may still be a pricing focal point for suppliers, be considered by consumers as a safer option than a competing offer, and may reduce the propensity of consumers to seek better offers”* (Acer 2015, pp.87-88).

Il superamento della maggior tutela è pertanto funzionale a tre obiettivi fondamentali:

- 1) consentire ai consumatori di trarre vantaggio dalle opportunità di risparmio disponibili sul mercato libero, rimuovendo ostacoli comportamentali e incentivi alla collusione tacita, nel senso definito nell'analisi di Acer citata sopra;
- 2) promuovere l'evoluzione del mercato nella direzione di una crescente sofisticazione dell'offerta, favorendo l'innovazione tecnologica e commerciale con particolare riferimento ai servizi legati all'efficienza

¹¹ <http://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition>

¹² Acer (2016, p.48) parla di “price-setting intervention”, mentre Aeegsi (2017b, p.4) fa esplicito riferimento al “controllo di prezzo”.

energetica e alla diffusione di nuovi stili di consumo basati anche sull'autoproduzione e sull'autoconsumo (Littlechild 2002). Sotto questo profilo, è importante sottolineare che, nei settori cosiddetti “*neck and neck*” (cioè nei quali i *competitor* si muovono su un livello tecnologico simile), la concorrenza e la mobilità della domanda sono fortemente associate all'innovazione (Aghion et al. 2014). Tale evoluzione è del tutto coerente con le iniziative assunte dall'Autorità per l'energia sull'installazione di *smart meter* di nuova generazione, i quali consentiranno un maggior controllo dei consumatori sui loro consumi e una più precisa conoscenza e ottimizzazione dei consumi e quindi una maggiore partecipazione della domanda ai mercati (Bae et al. 2014, Glachant 2009);

3) sulla scorta dei citati orientamenti europei, il completamento della liberalizzazione del mercato *retail* è funzionale alla piena integrazione dei mercati tra gli Stati membri dell'Ue.

3. Cosa prevede la legge per il mercato e la concorrenza

La legge per il mercato e la concorrenza prevede il completo superamento dei regimi di tutela a partire dal 1 luglio 2019, preceduto da un intenso lavoro preparatorio e seguito da una serie di innovazioni. Si tratta di un percorso articolato che incrocia una molteplicità di obiettivi e strumenti e un ampio coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* istituzionali (autorità di regolazione, Governo e Parlamento). In particolare:

1) In materia di comparabilità delle offerte, l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (Aeegsi) è tenuta a svolgere una serie di compiti, anche avvalendosi di un comitato tecnico consultivo formato dai rappresentanti delle principali organizzazioni degli operatori del mercato e dei consumatori (articolo 1, comma 61):

a. entro novanta giorni dall'approvazione della legge, Aeegsi dovrà definire le informazioni minime che gli operatori saranno tenuti a fornire all'apposito sito per la comparazione delle offerte (v. *infra*). Il sito dovrà essere tenuto e gestito da Acquirente Unico, in quanto soggetto gestore del Sistema Informativo Integrato;

b. entro cinque mesi dall'approvazione della legge, Acquirente Unico dovrà predisporre un sito per la comparazione delle offerte. Gli operatori della vendita saranno tenuti a notificare tutte le proprie offerte al sito, che renderà i dati disponibili in formato open;

2) Entro novanta giorni dall'approvazione della legge l'Autorità per l'energia dovrà adottare apposite linee guida per promuovere la formazione di gruppi di acquisto (articolo 1, comma 65);

3) Entro sei mesi dall'approvazione della legge, l'Autorità per l'energia dovrà inviare al Ministero dello Sviluppo economico un rapporto di monitoraggio sui mercati *retail*, con particolare riguardo ai seguenti aspetti, considerati condizioni abilitanti per il corretto funzionamento della concorrenza (articolo 1, comma 66):

a. l'operatività del portale per la comparazione delle offerte (v. *supra*);

b. il completamento del quadro normativo e regolatorio e l'efficacia degli strumenti necessari a garantire il rispetto delle tempistiche di *switching* previste dalla direttiva 2009/72/CE (tre settimane);¹³

c. il completamento del quadro normativo e regolatorio e l'efficacia degli strumenti necessari a garantire il rispetto delle tempistiche di fatturazione e conguaglio previste dalla direttiva 2009/72/CE (tre settimane);

d. la piena operatività del Sistema Informativo Integrato;

e. il completamento del quadro normativo e regolatorio e il rispetto delle disposizioni dell'Autorità stessa in materia di *brand unbundling*;¹⁴

f. la tutela delle famiglie in condizioni di disagio economico e l'accrescimento del sistema di vigilanza e informazione a tutela dei consumatori¹⁵;

4) Entro sessanta giorni dall'invio del rapporto di cui sopra (articolo 1, commi 67-70):

a. l'Autorità e il Ministero dello Sviluppo economico adotteranno eventuali provvedimenti finalizzati a raggiungere gli obiettivi citati, laddove essi non siano già stati raggiunti;

b. con proprio decreto, sentite l'Aeegsi e l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato e sentito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, il Ministero dello Sviluppo economico dovrà individuare *“le misure necessarie a garantire la cessazione della disciplina transitoria dei prezzi e l'ingresso consapevole nel mercato dei clienti finali, secondo meccanismi che*

¹³ Si veda anche la Delibera Aeegsi 487/2015/R/eel.

¹⁴ Si veda anche la Delibera Aeegsi 269/2015/R/com.

¹⁵ A tale riguardo si segnala che nella nuova Strategia energetica nazionale si delinea un'articolata strategia di cui la riforma dei bonus esistenti è solo una parte (cfr. *infra*).

assicurino la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato”;

5) L’Autorità per l’energia dovrà fornire adeguata informazione ai consumatori in relazione agli obiettivi e alle modalità attuative dell’intero processo di superamento della maggior tutela (articolo 1, commi 72-73);

6) Entro centottanta giorni dall’approvazione della legge, il Ministero dello Sviluppo economico, sentita l’Autorità per l’energia, dovrà adottare un decreto ministeriale di riforma del bonus elettrico e gas, eventualmente individuando forme alternative alla compensazione della spesa e potenzialmente attraverso una forma di corresponsione congiunta dei due bonus (articolo 1, commi 75-77);

7) A partire dall’approvazione della legge, i consumatori avranno diritto alla rateizzazione di fatture di rilevante entità derivanti da ritardi, interruzioni della fatturazione o prolungata indisponibilità dei dati di misura, dovuta a cause non riconducibili al comportamento del consumatore stesso. Inoltre l’Aeegsi dovrà definire adeguate misure per responsabilizzare i distributori sotto questo profilo nonché favorire l’accessibilità dei gruppi di misura (articolo 1, commi 78-79);

8) Entro novanta giorni dall’approvazione della legge, il Ministero dello Sviluppo economico, sentita l’Autorità per l’energia, dovrà rendere operativo un elenco dei venditori abilitati, sulla scorta di quanto già deciso in relazione al mercato del gas naturale (articolo 1, commi 80-83);

9) A partire dal 1 luglio 2019, l’Autorità per l’energia dovrà rendere operativo un servizio di salvaguardia, allo scopo di garantire il servizio universale ai clienti che si trovino, temporaneamente e indipendentemente dalla propria volontà, privi di fornitore. Tale servizio dovrà essere organizzato attraverso procedure concorsuali per aree territoriali, sulla scorta del già esistente servizio di salvaguardia per le imprese (articolo 1, comma 60).

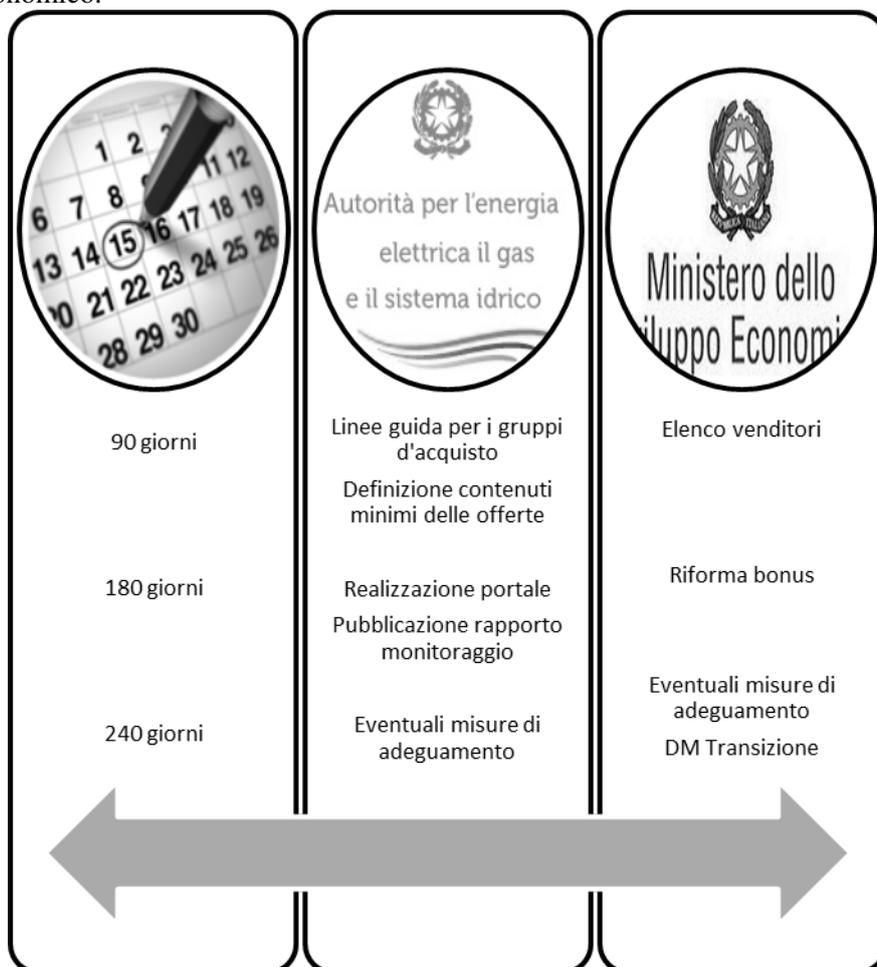
In sostanza, la legge per la concorrenza disegna un percorso complesso, con una serie di adempimenti relativi al funzionamento del mercato e alla predisposizione di adeguati strumenti di informazione e protezione del consumatore, e che vedono una stretta collaborazione tra l’Autorità per l’energia e il Ministero dello Sviluppo economico (oltre al coinvolgimento dell’Antitrust e del Parlamento nelle fasi cruciali del processo).

La Tabella 1 riassume, mentre la Figura 3 riporta la sequenza degli adempimenti riservati, rispettivamente, all’Autorità per l’energia e al Ministero dello Sviluppo economico.

Tabella 1 - Principali adempimenti previsti dalla legge per la concorrenza

Area/Soggetto attuatore	Mise	Aegsi
Funzionamento del mercato	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto per le modalità di superamento della maggior tutela • Redigere elenco dei venditori energia elettrica 	<ul style="list-style-type: none"> • Predisposizione di un rapporto di monitoraggio sui mercati retail (ed eventuali provvedimenti per raggiungere gli obiettivi) • Servizio di salvaguardia
Protezione del consumatore	<ul style="list-style-type: none"> • Diritto alla rateizzazione • Riforma dei bonus elettrico/gas 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizzazione di un sito per la comparazione delle offerte • Linee guida per i gruppi di acquisto • Informazione ai consumatori

Figura 3 - Adempimenti dell’Autorità per l’energia e del Ministero dello Sviluppo economico.



In sintesi, la legge per la concorrenza prevede un ridisegno organico del funzionamento del mercato finale della vendita dell’energia elettrica. Per cominciare, richiede una fase di monitoraggio del mercato, con particolare riguardo al pieno raggiungimento di alcune condizioni che ne consentano un efficiente funzionamento. Secondariamente, individua uno snodo decisionale fondamentale nell’adozione del Decreto Ministeriale (DM) Mise relativo alle modalità di transizione, che vedrà il pieno coinvolgimento del regolatore di settore, dell’Antitrust e delle commissioni parlamentari competenti. Infine introduce

innovative forme di tutela del consumatore che vanno dalla messa a disposizione di adeguati strumenti per la comparabilità delle offerte a un' importante campagna di informazione, dal riconoscimento di un diritto alla rateizzazione per le cosiddette maxibollette alla riforma dei bonus elettrico e gas, fino all'introduzione di uno specifico servizio di salvaguardia per garantire il servizio universale, come richiesto dalla Direttiva 72/2009/EC (art.3, comma 3).

L'introduzione del servizio di salvaguardia per i clienti domestici e le Pmi allinea le modalità di garanzia della continuità del servizio per queste tipologie di consumatori a quanto già vigente per i clienti che non rientrano nel servizio di maggior tutela.¹⁶

4. Analisi del mercato

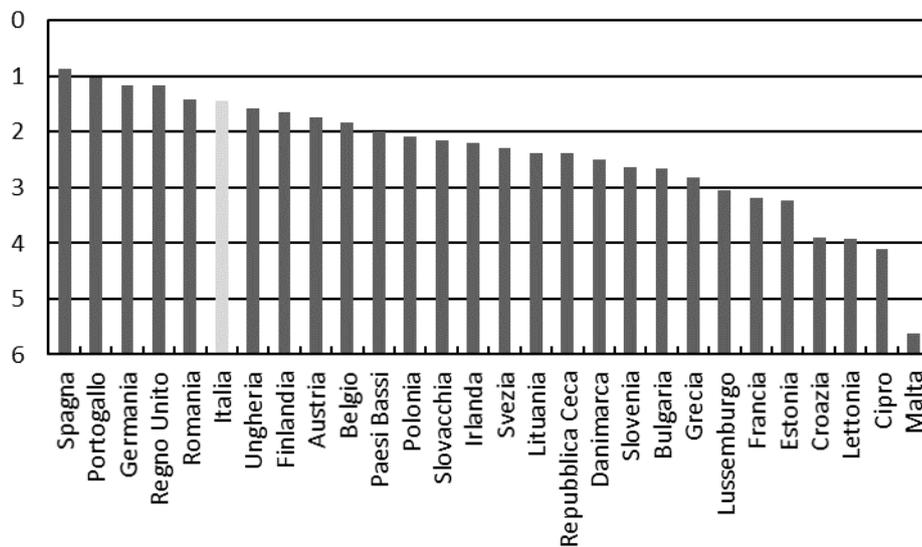
4.1. Il grado di concorrenza dei mercati elettrici nell'Unione europea

In termini generali, il mercato elettrico italiano si caratterizza per un grado di concorrenzialità relativamente sviluppato, dovuto in particolare alla buona *performance* dei mercati all'ingrosso, alle efficaci misure adottate in materia di separazione delle *essential facility*, e a una attività di regolazione complessivamente efficace e incisiva (De Paoli e Gullì 2010). Diverse classifiche, relative al grado di apertura del mercato, colgono questi risultati (Figure 4, 5 e 6). Di seguito verranno presentati i risultati del rapporto Product Market Regulation dell'Ocse, dell'Indice delle liberalizzazioni dell'Istituto Bruno Leoni, e dell'Acer Retail Competition Index realizzato dall'Agenzia di Lubiana.

I tre indici riportati – come vedremo – presentano un elevato grado di correlazione (Tabella 2), a dimostrazione del fatto che, pur adottando metodologie diverse, offrono risultati coerenti. E' particolarmente interessante il fatto che l'Acer Retail Competition Index (Arci), relativo ai soli mercati *retail*, sia fortemente correlato con gli altri due (Product Market Regulation dell'Ocse e Indice delle liberalizzazioni dell'Istituto Bruno Leoni), fermo restando che si differenzia da essi in quanto si concentra su un solo segmento del mercato. Questo suggerisce che, in termini generali e senza alcuna pretesa di individuare nessi di causalità: a) vi è una coerenza nel disegno di mercato adottato dai Paesi ai vari livelli; b) mercati *retail* aperti sono associati a mercati concorrenziali nel loro complesso.

¹⁶ Come previsto dall'articolo 1, comma 4 della legge 3 agosto 2007, n.125. Si veda anche la Delibera Aeeesi 632/2016/R/eel.

Figura 4 - Indice di regolamentazione (PMR) nel settore elettrico (2013).



Fonte: elaborazione su dati Ocse. Nota: l'asse delle ordinate è rovesciato in quanto, data la metodologia con cui questo indice è costruito, i Paesi più liberalizzati assumono un punteggio inferiore.

Figura 5 - Indice delle liberalizzazioni per il settore elettrico (2016). Fonte: elaborazione su dati IBL.

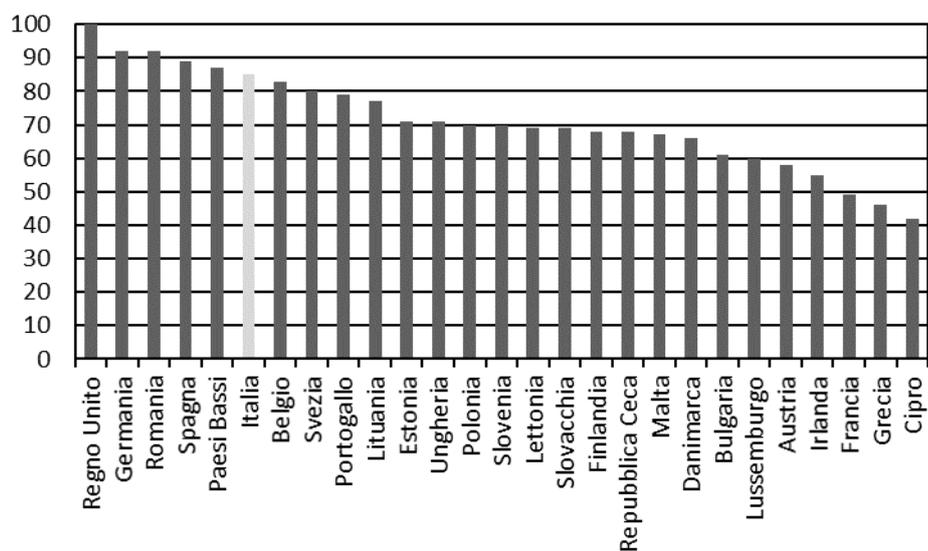
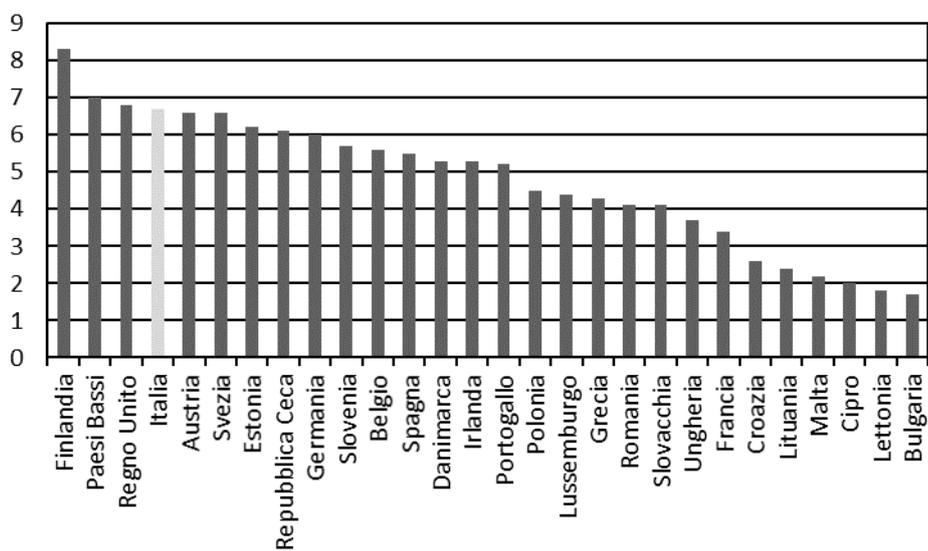


Figura 6 - Retail Competition Index per il settore elettrico (2016). Fonte: elaborazione su dati Acer/Ipa



I tre grafici sopra riportano il *ranking* degli Stati membri dell'Unione europea in tre diversi indici sintetici volti a misurare il grado di apertura alla concorrenza dei mercati elettrici.

L'indice di Product Market Regulation (Koske et al. 2013), aggiornato periodicamente dall'Ocse, si concentra prevalentemente su aspetti formali e si basa sulle risposte fornite dai Governi nazionali a un questionario somministrato dall'organizzazione di Parigi. Tale indice si compone di tre macro-aree: libertà di ingresso; proprietà pubblica; integrazione verticale e struttura di mercato. Per ciascuna di tali aree vengono verificate una serie di condizioni formali, quali la libertà di accesso e la terzietà delle reti, gli eventuali gradi di separazione (contabile, funzionale, legale o proprietaria) delle reti, la presenza dello Stato nel capitale degli operatori, e la quota di mercato del principale operatore. Tale Indice, riferito a tutti i Paesi Ocse, viene qui riportato solo per gli Stati membri dell'Ue.

L'Indice delle liberalizzazioni dell'Istituto Bruno Leoni (Benedettini 2016), aggiornato su base annuale, si articola invece lungo i segmenti della filiera, prendendo in considerazione mercati all'ingrosso, trasmissione, distribuzione, e mercati finali della vendita. Per ciascuno di questi segmenti, vengono esaminate variabili qualitative e quantitative – quali, a titolo di esempio, indici di concentrazione, presenza pubblica nel capitale delle imprese, livelli di separazione delle *essential facility*, tassi di *switching* – per costruire un indicatore sul grado di liberalizzazione *relativo* dei mercati, che pone pari a 100 il punteggio per il Paese più liberalizzato dell'Ue (nel 2016, la Gran Bretagna) e misura, per gli altri Stati membri, la distanza dalla frontiera.

Il Retail Competition Index, elaborato dalla società Ipa (2015) ai fini del Market Monitoring Report dell'Acer (2016), è quello per certi versi più interessante ai nostri fini, in quanto si concentra sui soli mercati finali della vendita. L'indicatore segue il paradigma struttura-condotta-*performance* e tiene conto di indicatori quali gli indici di concentrazione, il numero di operatori attivi e le barriere all'ingresso (struttura), l'attività di *entry/exit* e i tassi di *switching* (condotta), prezzi, qualità del servizio e margini (*performance*). L'analisi del mercato proposta in questo articolo segue il medesimo approccio.

La Tabella 2 riporta i coefficienti di correlazione tra i tre indici.

Tabella 2 - Coefficienti di correlazione tra tre indici del grado di apertura del mercato elettrico.

	Product Market Regulation	Indice delle liberalizzazioni	Retail Competition Index (Arci)
Product Market Regulation	1		
Indice delle liberalizzazioni	-0,59	1	
Retail Competition Index	-0,63	0,43	1

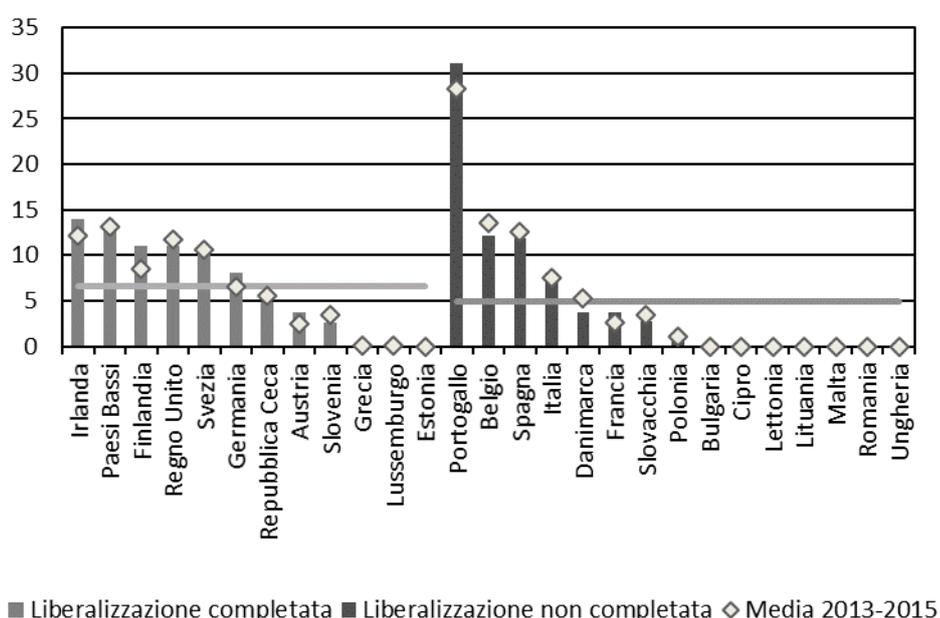
Fonte: elaborazione su dati Ocse, IBL e Acer/Ipa. Nota: il segno negativo dei coefficienti di correlazione relativi all'indice PMR deriva dal fatto che quest'ultimo, a differenza degli altri due, assume valori più elevati per mercati più regolamentati.

Un modo intuitivo per catturare il grado di effettiva apertura del mercato finale della vendita – e in particolare il livello di *engagement* dei consumatori, che è stato individuato come un fattore cruciale per il successo della liberalizzazione (CMA 2015, 2016) – è quello di guardare all'attività di *switching*. Nel 2015, il tasso di *switching* medio tra gli Stati membri dell'Unione europea era pari al 5,7 per cento. Se si esclude il caso del Portogallo, dove il tasso di *switching* è particolarmente elevato (31,1 per cento nel 2015 e 28,3 per cento in media nel triennio 2013-2015) a causa dell'applicazione di una tariffa maggiorata per i clienti che non scelgono un fornitore sul mercato libero, si può osservare come proprio nei Paesi che ottengono un punteggio più elevato negli Indici citati nel paragrafo precedente (e in particolare Arci) si rileva un maggiore attivismo dei consumatori. Un'attività di *switching* più elevata è normalmente associata alla possibilità di conseguire maggiori risparmi (Acer 2016; per l'Italia si vedano Airoidi e Polo 2017).

La Figura 7 mostra i tassi di *switching* negli Stati membri dell'Ue, distinguendo tra Paesi che hanno completato il processo di liberalizzazione dei mercati *retail* e Paesi che non lo hanno ancora fatto. Tra questi ultimi, diversi (Spagna, Portogallo, Danimarca, Polonia, Lituania e Romania) hanno avviato un processo di piena deregolamentazione dei prezzi (si veda anche la Figura 2). Con l'ingresso in vigore della legge per la concorrenza, l'Italia si è aggiunta a questo gruppo. Di conseguenza, la larga maggioranza delle economie europee ha mercati pienamente liberalizzati oppure li avrà a breve. Quello che emerge dalla Figura 7, inoltre, è che

nei mercati più aperti i tassi di *switching* tendono a essere nettamente superiori: 6,6 per cento contro 5,0 per cento, in media.¹⁷ Merita inoltre di essere sottolineato che la competizione nei mercati elettrici è un processo che richiede tempo per sedimentarsi pienamente. Per questo, la *performance* dei mercati liberalizzati da più tempo tende a essere migliore rispetto ai casi di più recente liberalizzazione (Acer 2016).

Figura 7 - Tassi di switching negli Stati membri dell'Unione europea nel 2015 e media nel triennio 2013-2015.

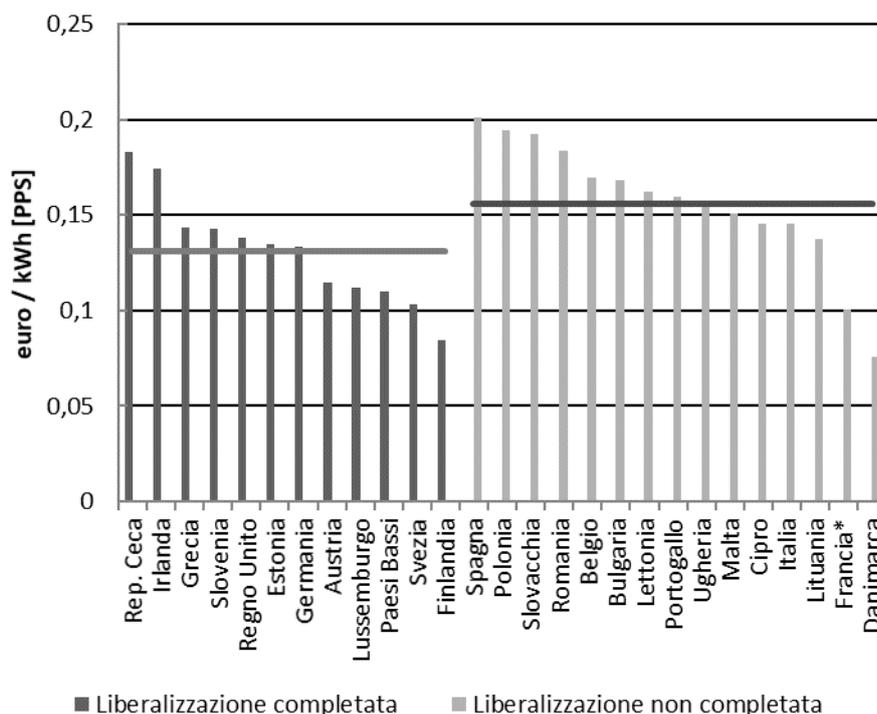


Fonte: elaborazione su dati Acer.

Come è lecito aspettarsi, la vivacità della domanda trova riscontro nei prezzi (Figura 8), che tendono a essere inferiori (al netto di oneri e tasse) nei Paesi più liberalizzati. Coerentemente con quanto appena detto, i potenziali risparmi tendono a essere maggiori: i) nei Paesi più liberalizzati; ii) nei Paesi liberalizzati da più tempo (Acer 2016).

¹⁷ Il tasso di *switching* medio nei Paesi che ancora hanno forme di regolamentazione del prezzo è ancora più basso (3,1 per cento) se non si tiene conto del Portogallo, che al momento ha introdotto una tariffa maggiorata per i clienti che non hanno scelto un fornitore sul libero mercato e che pertanto vede una intensa attività di cambiamento del fornitore.

Figura 8 - Prezzi dell'energia elettrica per i consumatori domestici (2.500-5.000 kWh/anno) negli Stati membri dell'Unione europea (secondo semestre 2016) a parità di potere d'acquisto



Note: Il dato per la Francia si riferisce al primo semestre 2016.

4.2. Il mercato finale della vendita di energia elettrica in Italia

Obiettivo di questo paragrafo è replicare per l'Italia l'analisi condotta da Ipa (2015) per conto di Acer, integrandola coi dati più puntuali resi disponibili nel Monitoraggio *retail* dell'Autorità per l'energia per gli anni 2014 e 2015 (Aeegsi 2017c) e alcune informazioni relative al 2016 desunte dalla Relazione annuale 2017 (Aeegsi 2017d). I dati citati nel prosieguo saranno pertanto tratti da tali fonti, salvo dove diversamente specificato. Coerentemente con l'Arci, pertanto, si seguirà il paradigma struttura-condotta-performance (SCP).

Il paradigma SCP, sviluppato da Bain (1968) e frequentemente impiegato nell'analisi antitrust (Weiss 1979), poggia sul principio che: i) la concentrazione di mercato facilita la collusione e ii) barriere all'ingresso più elevate portano a un

incremento dei margini (Weiss 1979). Il paradigma è stato criticato in quanto pone l'intera enfasi sulla struttura del mercato, assumendo che essa influenzi il comportamento delle imprese e che questo ne determini la *performance*. In tal modo, rischia di ignorare le dinamiche di lungo termine e, in particolare, quegli aspetti di efficienza che possono spiegare perché, in taluni contesti, un mercato più concentrato può essere anche efficiente (Posner 1975, Stigler 1983). La principale obiezione al paradigma è dunque che non solo la struttura del mercato influenza la condotta degli operatori, ma anche la condotta può avere effetti sulla struttura.

Il dibattito è complesso e ricostruirlo va ben al di là degli obiettivi di questo articolo (si vedano, tra gli altri, Posner 1979, Hovenkamp 1985, Easterbrook 1986). In generale, i limiti del paradigma sembrano superiori ai suoi benefici per analizzare la dinamica di lungo termine dei mercati, specie in presenza di evoluzione tecnologica (Schmalensee 1989, Knieps 2006).

Tuttavia, il paradigma può essere utile quando si intende indagare un mercato nelle sue dinamiche di breve periodo, ove appare ragionevole l'ipotesi che l'innovazione tecnologica sia trascurabile e che sia la struttura a influenzare condotta e *performance*. Il paradigma, pertanto, si presta in particolare nei casi in cui un mercato si trova nel processo di essere liberalizzato e, quindi, il *policy-maker* deve prestare particolare attenzione al rischio di mantenere (o creare) condizioni di potere di mercato, specie quando l'*incumbent* si trova nella posizione di impedire l'ingresso dei rivali, aumentarne i costi o praticare altre forme di abuso.

Nel caso del mercato *retail* dell'energia elettrica in Italia, la principale questione da affrontare – come si vedrà – è che, in partenza, il mercato è estremamente concentrato, e questo essenzialmente a causa della scelta – risalente al 2007 – di mantenere per i consumatori l'opzione di “non scegliere” il proprio fornitore. In tal modo, il Legislatore ha convertito in modo quasi automatico il rapporto obbligato tra il monopolista e l'utente in un rapporto *de facto* commerciale tra consumatori e aziende nel frattempo esposte alla competizione, seppure sotto un ombrello di regolamentazione garantito dall'Autorità per l'energia.

Di conseguenza, sebbene in generale non sia vero che quote di mercato e concentrazione, variabili che illustrano la struttura di partenza, siano indicatori inequivocabili del rischio di esercizio di potere di mercato, le cautele imposte da un processo di apertura del mercato sono tali da rendere concreto il rischio che vi sia un “trascinamento” dei consumatori verso gli *incumbent* verticalmente integrati (in quanto esercenti la maggior tutela). E' proprio in virtù di questo rischio, d'altronde, che la legge per la concorrenza assegna un ruolo cruciale al Ministero dello Sviluppo economico e all'Autorità per l'energia nel gestire la transizione, anziché limitarsi a rimuovere le tutele di prezzo.

Per queste ragioni, nonostante gli inevitabili vincoli metodologici, si seguirà questa strada, sulla scorta di quanto fatto dall'Acer. Inoltre, nell'ambito del

paradigma, la condotta e la *performance* si riferiscono all'impresa. Al contrario Ipa (2015) prende in considerazione anche alcune variabili riferite al comportamento dei consumatori (per esempio i tassi di *switching*), assumendo (ragionevolmente) che esse possano essere interpretate quali *proxy* di eventuali problemi competitivi dal lato dell'offerta. Tale scelta, per coerenza, verrà seguita in questo articolo, senza ulteriore discussione.

La Tabella 3 riporta gli indicatori utilizzati da Ipa per conto di Acer.

Nello svolgere l'analisi, ci si concentrerà sul mercato dei clienti domestici. In buona parte, sia l'analisi, sia le conclusioni di *policy* possono essere estese alle Pmi.

Tabella 3 - Indicatori utilizzati per la costruzione dell'indice Arci.

Struttura	Condotta	Performance
Concentrazione: CR3 Numero di fornitori	Attività di entry/exit: Tasso annuo di entry/exit	Prezzi: Dispersione dei prezzi
Barriere: Comparabilità dei prezzi	Switching: Tasso annuo di switching (fornitore + offerta) % di non-switcher	Qualità: Il mercato rispetta le aspettative?
	Innovazione: Numero di offerte per fornitore	Costi/margini: Markup medio

Fonte: Ipa.

4.2.1. *Struttura*

Per descrivere la struttura del mercato, Arci guarda sia a un indicatore della concentrazione (CR3, ossia la quota di mercato congiunta dei primi tre operatori) e al numero di fornitori presenti sul mercato, sia alla facilità di comparazione delle diverse offerte da parte dei consumatori.

Per quanto riguarda il solo mercato domestico, la maggioranza dei consumatori continua a essere approvvigionata in maggior tutela, ma la quota del mercato libero sta crescendo a un tasso relativamente rapido, essendo passata, in termini di punti di prelievo, dal 21 per cento nel 2012 al 34 per cento nel 2016 e dal 24 al 39 per cento in volumi di energia. Questo suggerisce che il mercato libero è percepito

come un'opportunità soprattutto dai consumatori più "energivori"¹⁸ i quali, verosimilmente, hanno un maggiore incentivo a trovare offerte convenienti (dal punto di vista del prezzo e/o della qualità dei servizi offerti). Infatti, "[i]l consumo medio unitario delle famiglie nel mercato tutelato è più basso rispetto a quello delle famiglie che acquistano nel mercato libero: 1.787 kWh/anno contro 2.148 kWh/anno" (Aeegsi 2017d, p.71).

Per le Pmi, nel 2012-2016 la quota del mercato libero è cresciuta dal 36 al 48 per cento in termini di punti di prelievo e dal 66 al 75 per cento in termini di volumi.

Il numero di fornitori è in rapida crescita, essendo passato da 230 gruppi societari nel 2012 a 402 nel 2016. Tale dato va tuttavia visto in chiaroscuro: se per un verso esso lascia intendere una vivace attività di *entry/exit* e la ridotta incidenza delle barriere all'ingresso, dall'altro esso disegna una frammentazione forse eccessiva, che infatti trova riscontro nei livelli di concentrazione del mercato.

Per valutare il grado di concentrazione, occorre ragionare su due livelli differenti. In primo luogo, vale la pena concentrarsi sul solo mercato libero, ossia sulla porzione del mercato nell'ambito della quale i consumatori hanno effettivamente e attivamente esercitato il proprio diritto di scegliere il fornitore. In questo segmento, l'indice HHI¹⁹ (riferito alle utenze domestiche nel mercato libero) è sostanzialmente stabile nel periodo 2012-2015 attorno al punteggio di 2.800, indicativo di una concentrazione medio-alta, così come il CR3, che oscilla attorno a valori di poco superiori al 70 per cento (in termini di energia). Il maggiore operatore, però, ha una quota di mercato attorno al 50 per cento. La situazione è simile in termini di punti di prelievo: il principale operatore ha una quota di mercato pari al 50,7 per cento sul mercato libero.

La situazione è molto diversa se si considera invece la totalità del mercato, inclusiva quindi della maggior tutela. In quest'ultimo segmento, infatti, i consumatori che non hanno esercitato il proprio diritto di scegliere vengono approvvigionati obbligatoriamente dal fornitore storico verticalmente integrato. Il principale operatore, quindi, serve quasi il 55,5 per cento dei clienti (in termini di energia). Aggiungendo i clienti afferenti allo stesso gruppo societario nel mercato libero, la quota di mercato arriva al 73,5 per cento (in calo rispetto al 74,3 per cento dell'anno precedente). L'indice CR3 (al lordo della maggior tutela) sale quindi al 79,3 per cento (83,4 per cento nel 2014). L'indice HHI si avvicina a 5.600, indicativo di un mercato estremamente concentrato. Anche includendo nel calcolo delle quote di mercato tutte le tipologie di clienti (domestici e non domestici, maggior tutela e mercato libero) si trova che il maggior operatore ha una quota di

¹⁸ Questa evidenza è confermata da un'indagine condotta dall'AEEGSI sui clienti di Enel Distribuzione (AEEGSI 2015c).

¹⁹ Dato dalla somma dei quadrati delle quote di mercato dei singoli operatori.

mercato – in termini di punti di prelievo – pari al 73,1 per cento, grazie principalmente al traino della maggior tutela. L'indice CR3 è pari all'81 per cento.

Per l'anno 2016, è disponibile solo il dato relativo al totale del mercato, quindi senza distinguere tra mercato libero e maggior tutela. Per quanto riguarda le utenze domestiche, il primo operatore ha una quota di mercato pari al 73 per cento; l'indice CR3 vale 82,1 per cento, mentre HHI assume un valore pari a 5.397. Il mercato, quindi, sembra orientato su una traiettoria di progressiva riduzione della concentrazione, anche se il peso della maggior tutela rimane ineludibile, come vedremo nei prossimi paragrafi.

Da ultimo, per quanto riguarda la comparabilità delle offerte e, in generale, la percezione dell'affidabilità del mercato da parte dei consumatori, i risultati sono moderatamente positivi. Infatti, nell'ambito del Market Performance Indicator della Commissione europea, l'Italia per il settore elettrico ottiene un punteggio relativamente elevato (pari a 71,8), leggermente al di sotto della media europea ma in netta e costante crescita nel periodo 2013-2015. La Tabella 4 riporta i punteggi assegnati all'Italia nelle diverse voci, il differenziale rispetto all'edizione precedente, e il differenziale rispetto alla media europea.

Tabella 4 - Risultati dell'Italia nel Consumer Markets Scoreboard per il settore elettrico.

	Punteggio Italia 2015	Differenza con 2013	Differenza con media Ue
Comparability (media)	6,2	+0,6	-0,5
Trust (media)	6,1	+1,1	-0,6
Problems (%)	13,4	-1,1	+2,5
Complaints (%)	80,2	-7,3	-2,4
Expectations (media)	7,6	+0,8	-0,1
punteggio complessivo	71,8	+6,4	-3,5

Fonte: elaborazione su dati DG Just. *Legenda:* Comparability = punteggio medio assegnato dai consumatori alla comparabilità delle offerte (1-10); Trust = punteggio medio assegnato dai consumatori alla fiducia nella correttezza delle condotte commerciali degli operatori (1-10); Problems = percentuale dei consumatori che hanno avuto almeno un problema

nell'anno precedente; Complaints = percentuale dei consumatori che hanno sporto avuto occasione di lamentarsi del servizio (con produttori, fornitori, rivenditori, terze parti o conoscenti); Expectations = punteggio medio assegnato dai consumatori alla capacità del servizio di rispettare le aspettative.

L'aspetto più incoraggiante è che, tra i 29 mercati censiti, quello elettrico è stato quello che ha manifestato il miglioramento più marcato (6,4 punti), riconducibile – in particolare – proprio alla migliore comparabilità delle offerte e alla fiducia verso gli operatori, oltre alla riduzione dei reclami (EC 2016).

La Tabella 5 riassume.

Tabella 5 - Punti di forza e criticità nella struttura del mercato.

Punti di forza	Criticità
<ul style="list-style-type: none"> • Elevata numerosità degli operatori • Costante miglioramento nella comparabilità delle offerte 	<ul style="list-style-type: none"> • Eccessiva concentrazione dell'offerta (specialmente al lordo della maggior tutela) • Necessario ulteriore miglioramento della comparabilità e comprensibilità delle offerte

4.2.2. *Condotta*

Per quanto riguarda la condotta, Ipa/Acer considerano una serie di indicatori relativi al dinamismo del mercato.

Un primo tema è relativo all'attività di *entry/exit*. Come già osservato, il mercato italiano si caratterizza per una elevata numerosità degli operatori, e per una progressiva crescita del loro numero e della rispettiva presenza territoriale. Dei 335 operatori attivi nel 2015, il 29 per cento erano presenti in almeno 16 regioni, e solo il 19 per cento in una regione soltanto. Se si guarda all'evoluzione nel tempo, il dato più interessante è la riduzione della quota di operatori presenti in una sola regione, il che è coerente con un mercato che tende a sganciarsi dalla dimensione locale e che tende a integrarsi sempre più, anche in forza di una maggiore mobilità della clientela. Lo stesso livello di dettaglio non è disponibile per il 2016. Tuttavia, dei 402 venditori attivi, solo 29 hanno commercializzato un volume di energia superiore al TWh, mentre altri 70 hanno venduto almeno 0,1 TWh di energia ai propri clienti domestici e non domestici.

Dal lato della domanda, i consumatori domestici sembrano acquisire una crescente consapevolezza delle opportunità offerte dal libero mercato. Nel 2015

hanno cambiato offerta o fornitore il 13,2 per cento dei clienti (contro il 10,4 per cento del 2012). Di questi, il 6,1 per cento hanno cambiato fornitore sul libero mercato (contro il 3,4 per cento del 2012); il 2,7 per cento ha rinegoziato il proprio contratto sul mercato libero (contro l'1,8 per cento del 2012); il 3,6 per cento è uscito dal regime di maggior tutela (contro il 4,4 per cento del 2012) mentre lo 0,7 per cento vi è rientrato (in linea con gli anni precedenti). Tra le uscite dalla maggior tutela, il 2,2 per cento ha sottoscritto un contratto con un venditore collegato al distributore, un dato in leggera crescita rispetto al 2012 ma in calo rispetto al 2013 e 2014. Se ne deduce che la quota dei “*non-switcher*” è scesa dall'89,6 per cento del 2012 all'86,8 per cento del 2015.

Nel 2016, hanno cambiato fornitore l'8,7 per cento delle famiglie (con un incremento rispetto al 2015 di oltre 200.000 punti di prelievo) e il 15,6 per cento delle imprese (in particolare, il 15,4 per cento delle imprese connesse in bassa tensione, il 27,2 per cento di quelle connesse in media tensione e il 17,8 per cento di quelle connesse in alta o altissima tensione). In termini di volumi, hanno cambiato fornitore il 10,1 per cento dei clienti domestici e il 32,6 per cento di quelli non domestici. Non è al momento disponibile il dato sul numero di clienti che hanno cambiato offerta senza cambiare fornitore.

Questa maggiore mobilità è probabilmente conseguenza anche dell'elevato tasso di innovazione commerciale che ha caratterizzato il settore: il numero medio di offerte disponibili sul Trova Offerte (un *tool* dell'Autorità per l'energia che copre solo parzialmente il mercato) è cresciuto dalle 32 del 2014 alle 40 del 2015. Sotto questo profilo si sottolinea come la numerosità delle offerte, che è stata talvolta vista come un elemento di complessità, rappresenta invece un arricchimento del mercato. Non è un caso se la politica delle “*simpler choices*” (cioè il limite di quattro offerte per venditore) adottata da Ofgem nel Regno Unito è cessata nel 2017. Infatti una successiva indagine della Cma ne ha rilevato l'effetto di “*disengagement*” del consumatore e anzi ha mostrato che le limitazioni alle offerte commerciali, anziché semplificare la vita ai clienti, hanno rafforzato il potere di mercato degli *incumbent* (Cma 2015, 2016).

La disponibilità di un più ampio numero di offerte è sintomo di un mercato ben funzionante, in quanto mette a disposizione del consumatore una pluralità di scelte relative non solo alla maggiore o minore convenienza delle specifiche proposizioni commerciali, ma anche alle metodologie di pagamento, all'allocazione dei rischi (prezzo fisso o variabile), alla natura del servizio (offerte *green* e *dual fuel*, non solo *commodity*), e all'inclusione di servizi aggiuntivi (per esempio relativi all'efficienza energetica oppure assistenza in caso di incidenti/problemi agli impianti) (Bae et al. 2014, Stagnaro 2017).

Una crescente mole di evidenza dalla letteratura, peraltro, mostra che diversi obiettivi ritenuti di interesse generale – quali la diffusione delle energie rinnovabili

e l'adozione di tecnologie più efficienti dal punto di vista energetico – possono essere raggiunti più facilmente facendo leva su incentivi comportamentali (Sunstein e Reisch 2014). Infatti, non solo fattori legati al prezzo dei servizi, ma anche alla disponibilità di informazioni e al modo in cui l'informazione viene fornita influenzano le scelte dei consumatori (Allcott e Mullainathan 2010, Litvine e Wüstenhagenb 2011). In quest'ottica, un maggiore pluralismo tra le proposte commerciali disponibili e una maggiore libertà di scelta (non solo in senso formale ma anche e soprattutto in senso sostanziale) possono rappresentare strumenti cruciali nell'ambito di direttrici di *policy* centrali rispetto alle politiche energetiche europee. La stessa potenzialità delle *smart grid* e degli *smart meter* possono essere sviluppati attraverso un maggiore coinvolgimento della domanda (Gangale et al. 2013, Zhang e Nuttall 2011).

La Tabella 6 riassume.

Tabella 6 - Punti di forza e criticità nella condotta di mercato

Punti di forza	Criticità
<ul style="list-style-type: none"> • Elevata attività di entry/exit • Crescente engagement dei consumatori • Forte innovazione commerciale • Switching relativamente elevato rispetto ad altri Paesi Ue comparabili 	<ul style="list-style-type: none"> • Riduzione del tasso di uscite dalla maggior tutela • Elevato livello di uscite dalla maggior tutela verso fornitori collegati alla società di distribuzione • Switching inferiore ai Paesi Ue più dinamici

4.2.3. *Performance*

La *performance* del mercato può essere valutata in relazione agli esiti delle dinamiche concorrenziali.

Un primo elemento suggerito da Ipa/Acer è la dispersione dei prezzi tra le diverse offerte. Il mercato italiano, come già osservato, presenta un certo tasso di innovazione commerciale. In particolare, delle 40 offerte censite nel 2015, 29 prevedevano un prezzo fisso e 11 variabile. Il differenziale tra spesa annua minima e massima (tra 457,6 e 554,6 euro per la famiglia tipo per le offerte a prezzo variabile nell'ottobre 2015, e tra 462,8 euro e 623,7 euro per quelle a prezzo bloccato, a fronte di una spesa media annua inclusiva della maggior tutela di 574 euro – Istat 2016) lascia intendere che vi sia una elevata varietà di proposizioni

commerciali. Un'indagine condotta alla fine del 2015 ha inoltre mostrato che le offerte sul libero mercato sono mediamente in linea o più convenienti della maggior tutela, tranne che nei casi in cui prevedono l'offerta di servizi complementari e aggiuntivi rispetto alla mera fornitura di energia elettrica (Stagnaro 2017).

Un secondo aspetto rilevante è relativo al livello di soddisfazione della clientela, tendenzialmente crescente nel tempo (EC 2016). In particolare:

- l'indisponibilità delle misure di *switching* nei tempi previsti (a causa di ritardi o difficoltà nelle comunicazioni tra fornitori e distributore e/o nelle operazioni del distributore), pur con un andamento altalenante nel tempo, è calato dal 19,1 per cento nel 2012 al 9,3 per cento nel 2015 (sebbene con significative variazioni geografiche);
- il numero di reclami in valore assoluto è sostanzialmente costante nel periodo 2012-2015, sia nel mercato libero sia in maggior tutela, a fronte però di un incremento dei clienti sul mercato libero; di conseguenza la "reclamosità" dei clienti finali (intesa come il rapporto dei reclami e il numero dei clienti serviti) è calata dall'1,8 all'1,3 per cento nel mercato libero, ed è stabile attorno allo 0,4 per cento in maggior tutela (v. *infra*);
- il numero delle rettifiche di doppia fatturazione è in netto calo nel mercato libero (da 4.170 nel 2012 a 1.458 nel 2015), e in modesta crescita nella maggior tutela (da 220 nel 2012 a 363 nel 2015).

Il fatto che questi indici siano tendenzialmente più elevati nel mercato libero rispetto alla maggior tutela deriva essenzialmente dalla circostanza che i clienti sul mercato libero tendono a essere più mobili e, quindi, sono maggiormente esposti ai disservizi legati allo *switching* e alla doppia fatturazione. Disservizi che, però, come abbiamo visto sono in via di riduzione, anche alla luce dell'entrata in funzione del Sistema informativo integrato che permetterà una più veloce riconciliazione delle partite viaggianti. Inoltre, verosimilmente, il cliente sul mercato libero è più consapevole e più esigente, e quindi maggiormente propenso a sporgere reclamo per qualunque disservizio percepito.

In ogni caso tali problematiche sono oggetto di interventi specifici nell'ambito della legge per il mercato e la concorrenza, oltre che di una intensa attività di regolazione.

Da questo punto di vista, è interessante analizzare la classificazione dei reclami presentati allo Sportello del consumatore (Tabella 6), pur nella consapevolezza che lo Sportello non è in grado di "catturare" tutte le fonti di insoddisfazione (o tutti i clienti insoddisfatti). D'altro canto, gli esiti di quest'attività possono essere assunti quale *proxy* della situazione in generale.

Tabella 7 - Classificazione dei reclami allo Sportello del consumatore in % sul totale [2012-2015].

	Mercato libero			Maggior tutela		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Mercato	28	21	21	4	3	3
Fatturazione	27	26	27	31	34	34
Contratti	22	31	35	16	15	20
Prezzi e tariffe	2	1	2	1	1	1
Altro	21	20	15	48	47	42
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: Aegsi (2017c).

Dalla Tabella 7 emergono con chiarezza alcuni aspetti. In primo luogo, per quanto riguarda il mercato libero, va diminuendo – di pari passo con la riduzione del totale dei reclami – l’incidenza di quelli relativi al “mercato”, che tipicamente investono problematiche relative al cambio di fornitore. Sono costanti i reclami afferenti la fatturazione, mentre crescono quelli connessi ai contratti – ossia i temi legati alla morosità, fenomeno che ovviamente ha una dimensione patologica la quale prescinde dalle modalità di fornitura e che verosimilmente risente anche della congiuntura economica. Da ultimo, ma rilevante, è in calo (e decisamente inferiore alla maggior tutela) la voce degli “altri reclami”, che riflette questioni legate alla qualità del servizio.

Per quanto riguarda i temi afferenti alla lettura e alla fatturazione, inoltre, il correttivo del decreto legislativo di recepimento della direttiva europea sull’efficienza energetica²⁰ introduce obblighi più stringenti sulle letture in capo ai gestori dei gruppi di misura. L’Autorità Garante per la concorrenza e il mercato è intervenuta sul tema con una serie di casi, imponendo sanzioni e diverse misure comportamentali ai principali operatori del mercato.²¹

Queste misure hanno effetto anche sulla morosità, in quanto essa è non di rado collegata all’emissione di “maxi bollette”. La legge per la concorrenza prevede un obbligo di rateizzazione a favore dei clienti finali, in tutti i casi in cui il ritardo

²⁰ Decreto legislativo 18 giugno 2016, n.141.

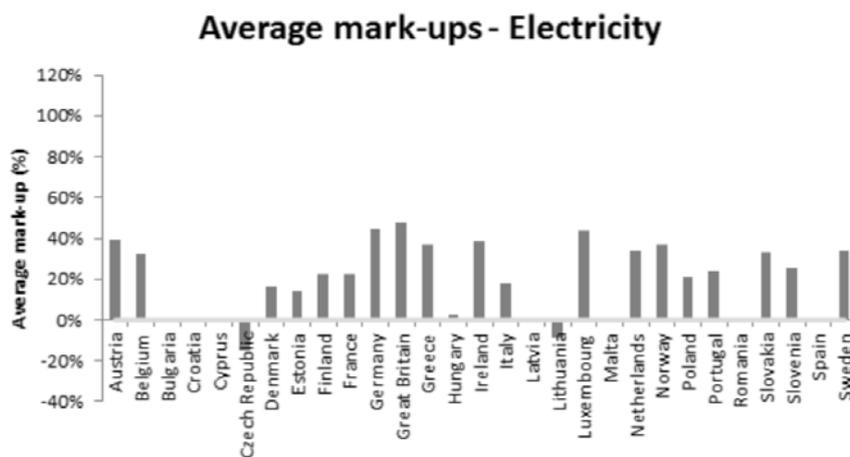
²¹ Casi PS9354, PS9541, PS9542 e PS9883.

nella lettura o nella fatturazione non sia a loro imputabile. La legge prevede inoltre che l’Autorità per l’energia adotti adeguati provvedimenti per responsabilizzare i distributori in merito alla puntuale lettura dei contatori.

In generale, comunque, si osserva una sensibile riduzione dei reclami e una buona *performance* dei servizi ai clienti. Secondo l’Autorità per l’energia, per esempio, la qualità dei servizi di assistenza telefonici è in linea con quanto previsto dalla regolazione: l’accessibilità del servizio è valutata positivamente al 99,6 per cento, il tempo di attesa medio è calato da 96,8 a 91,1 secondi tra il 2012 e il 2015 e, nello stesso periodo, il livello di soddisfazione del servizio si assesta attorno al 96 per cento (i livelli *target* sono fissati, rispettivamente, nel 95 per cento, 200 secondi e 80 per cento) (Aeegsi 2017c).

Infine, Acer/Ipa considerano l’andamento del *mark up* applicato sulle offerte, inteso quale *proxy* dell’eventuale esercizio di potere di mercato (Figura 9).

Figura 9 - Mark up medi sulla vendita di energia elettrica negli Stati membri dell’Ue [2014]



Fonte: Ipa.

Come si vede dalla Figura 9, il *mark up* medio in Italia – stimato da Ipa come differenziale tra i prezzi *retail* e i prezzi all’ingrosso, una metrica che probabilmente tende a sovrastimare il valore reale – è in linea con la media europea. Amenta et al. (2017) presentano una stima differente – stimando il *markup* attraverso la differenza del prezzo dell’energia praticato ai clienti domestici e quello per i grandi clienti industriali – arrivando alla medesima conclusione.

Questo grafico va tuttavia interpretato con attenzione. Un *mark up* elevato non è necessariamente indice di scarsa concorrenza, né un *mark up* ridotto è di per sé prova che la concorrenza funzioni. Per esempio, nei mercati sviluppati, il *mark up* può riflettere anche la diffusione di contratti contenenti servizi a più alto valore aggiunto o contenenti delle clausole assicurative (prezzo fisso), come verosimilmente accade in Gran Bretagna. Analogamente, in alcuni Paesi caratterizzati da forme di regolamentazione di prezzo, il *mark up* può essere nullo o addirittura negativo perché i prezzi vengono fissati al di sotto dei costi, come si è verificato, tra l'altro, in Lettonia, Romania e Lituania (Acer 2016). Questa pratica può essere politicamente attrattiva nel breve termine, ma nel lungo termine tende a generare costi superiori ai benefici, perché rischia di mettere i fornitori fuori mercato e, quindi, far venir meno i potenziali benefici della concorrenza. La Tabella 8 riassume.

Tabella 8 - Punti di forza e criticità nella performance di mercato

Punti di forza	Criticità
<ul style="list-style-type: none"> • Crescente innovazione commerciale • Crescente grado di soddisfazione dei clienti • <i>Mark up</i> in linea con la media europea 	<ul style="list-style-type: none"> • Reclamosità ancora elevata • Persistenti difficoltà nelle operazioni di <i>switching</i>

4.2.4. Sintesi

L'analisi condotta consente di arrivare ad alcune conclusioni preliminari.

Il mercato è maturo. In particolare, dal lato dell'offerta il numero di fornitori è elevato, con un buon grado di diversificazione e innovazione commerciale, basse barriere all'ingresso (ma non necessariamente ridotti costi di acquisizione del cliente) e un livello di *mark up* coerente con la media europea (caratteristiche che rendono il mercato finale della vendita di energia elettrica assimilabile a un mercato "contendibile" – si veda Baumol et al. 1982). Questo rende relativamente meno pressante il tema della concentrazione del mercato, non nel senso che esso non vada affrontato, ma nel senso che anche livelli relativamente elevati di concentrazione possono essere coerenti con una dinamica concorrenziale. In altre parole, l'attuale struttura di mercato non rappresenta un ostacolo insormontabile alla piena liberalizzazione né determina, di per sé, l'automatismo per cui l'operatore dominante può estrarre rendite.

Dal lato della domanda, un numero crescente di clienti sembra trarre vantaggio dalle opportunità del mercato libero e appare in grado di comprendere le offerte e scegliere quelle più convenienti, come peraltro confermato dal discreto livello di soddisfazione. Inoltre il numero di reclami tende a scendere e si concentra soprattutto su attività – per quanto cruciali – legate alla gestione dei processi di misura e *switching*, già oggetto di diversi provvedimenti dell’Autorità per l’energia e del Ministero dello Sviluppo economico e, pertanto, in condizione di fisiologica discesa.

Contemporaneamente restano alcune criticità da risolvere. In parte esse dipendono, come detto, da aspetti legati alla regolazione e alla qualità del servizio degli operatori regolati, oggetto di vari interventi normativi e regolatori. In parte, invece, afferiscono più direttamente all’organizzazione dei mercati *retail*, e trovano proprio nella legge per la concorrenza gli strumenti per essere affrontati. Diventano cruciali, allora, le misure che verranno adottate per favorire la transizione verso la piena liberalizzazione. Nello specifico:

- il mercato è ancora troppo concentrato. Nel 2015 il principale operatore ha una quota di mercato del 73,5 per cento al lordo della maggior tutela (e di circa il 50% limitatamente al mercato libero settore domestico e bassa tensione), mentre i primi tre operatori controllano l’83 per cento del mercato e il 66,7 per cento del mercato libero (in termini di energia). Nel 2016, il primo operatore ha una quota di mercato complessiva pari al 73 per cento e i primi tre arrivano congiuntamente all’82,1 per cento del mercato. La transizione, quindi, deve prestare estrema attenzione al rischio di un’involuzione oligopolistica, pur nella consapevolezza che le basse barriere all’ingresso e l’entità ridotta dei *sunk cost* connessi alla partecipazione al mercato rappresentano elementi su cui fare perno;
- tolto il principale operatore, il mercato appare invece estremamente frammentato: nel 2015, il secondo operatore ha una quota di mercato del 5,1 per cento (e del 14,1 per cento del mercato libero), e solo otto dei 335 operatori attivi nella vendita di energia elettrica hanno una quota di mercato non inferiore all’1 per cento dell’energia venduta ai clienti domestici. Nel 2016, la quota di mercato del secondo operatore è cresciuta al 5,5 per cento. La transizione deve, parimenti, favorire la crescita dimensionale dei concorrenti;
- la percentuale di “non *switcher*” è ancora molto elevata tra i consumatori domestici, e ciò dipende anche dalla complessità della lettura della bolletta,²² dalla carenza di adeguata informazione e comparabilità

²² Il progetto Bolletta 2.0 recentemente varato dall’AEEGSI è un primo passo, ma non sufficiente, verso una semplificazione della lettura e comprensione della bolletta elettrica.

delle offerte, e dalla percezione di risparmi insufficienti a giustificare lo *switch*, oltre alla complessità e ai rischi percepiti delle procedure di cambio del fornitore.

Un ulteriore problema, non trattato in precedenza ma rilevante, riguarda l'inefficacia delle misure di contrasto alla povertà energetica (Amenta e Lavecchia, 2017, Faiella e Lavecchia 2015, Miniaci et al. 2014). Attualmente il principale strumento in tal senso è il "bonus" elettrico, attraverso cui le famiglie in condizioni di disagio economico o con un familiare con dipendenza da macchinari salva vita hanno diritto a uno "sconto" pari mediamente a due mensilità della bolletta. Tale strumento è scarsamente selettivo e viene in ogni caso fruito da solo il 34 per cento degli aventi diritto (Aeegi 2015a). Il ridisegno delle regole del mercato *retail*, come del resto previsto dalla legge per il mercato e la concorrenza, rappresenta un'occasione importante per rendere più focalizzata ed efficace la disciplina vigente. La riforma del bonus sarà oggetto di una specifica proposta, illustrata nel paragrafo 6.

5. Proposte per la transizione

Obiettivo di questo paragrafo è avanzare una serie di proposte, relative in primo luogo ai contenuti del DM attuativo previsto dall'art.1, commi 67-68 della legge per la concorrenza, e secondariamente agli altri atti attuativi e alle scelte regolatorie connesse al superamento della maggior tutela. La logica è quella di affrontare le criticità individuate nel precedente paragrafo. Per questa ragione si seguirà una tassonomia degli interventi legati alle principali criticità riscontrate: 1) concentrazione del mercato; 2) mobilità della clientela.

Il paragrafo successivo si concentrerà invece sul tema della povertà energetica.

5.1. Concentrazione del mercato

5.1.1. Possibili opzioni

Il tema della concentrazione del mercato, con un singolo operatore che detiene il 73 per cento del mercato tra mercato libero e maggior tutela, rappresenta la questione in assoluto più delicata da affrontare. Il problema è reso ulteriormente complesso dall'assenza di rivali di dimensioni comparabili: il secondo operatore ha una quota di mercato del 5,5 per cento nel segmento domestico. Per questo il principale contenuto del DM attuativo della legge sulla concorrenza riguarda proprio le modalità della transizione.

Il dibattito italiano si è concentrato, nei mesi precedenti l'approvazione della legge, su tre ipotesi: a) assegnazione dei clienti in maggior tutela a fornitori alternativi selezionati tramite aste; b) attribuzione di tali clienti al fornitore storico (trascinamento); c) spostamento dei clienti in maggior tutela verso il servizio di salvaguardia. Nessuna di queste ipotesi appare del tutto soddisfacente.

Poiché l'elevata concentrazione del mercato è probabilmente la singola questione più delicata da affrontare durante la transizione, non è ragionevolmente ipotizzabile la mera attribuzione dei clienti in maggior tutela al loro fornitore storico. Infatti, *in primis* l'esercizio della "non scelta" può essere dovuto non tanto alla "fedeltà" agli esercenti la maggior tutela, quanto alla percezione – appunto – di una "maggior tutela" all'interno dell'ombrello pubblico. Nel momento in cui vengono meno l'intermediazione dell'Acquirente Unico e la regolazione dei prezzi da parte dell'Autorità per l'energia, questa forma di tutela – efficace o no – sparisce a sua volta. *In secundis*, sebbene siano diversi gli esercenti la maggior tutela sul territorio nazionale, e nonostante lo sforzo effettuato dalla regolazione per garantire il *brand unbundling* e limitare così i potenziali vantaggi derivanti dall'integrazione verticale, il mero trascinamento della clientela "maggiormente tutelata" verso il fornitore storico darebbe luogo a una posizione dominante dovuta non al successo commerciale, ma all'accidente della storia per cui in Italia, differentemente da altri Paesi nei quali questa scelta è stata compiuta (come la Gran Bretagna), il principale operatore della distribuzione gestisce una quantità di punti di prelievo del tutto sproporzionata rispetto a qualunque altro concorrente. Di conseguenza, si verrebbe a consolidare una posizione dominante difficile da scalzare nel breve termine, e vi sarebbe un serio rischio di esercizio di potere di mercato non ricollegabile a fattori di efficienza e acquisizione di vantaggio competitivo.

Altri hanno proposto di "sfruttare", per la transizione, il servizio di salvaguardia – istituito dall'art.1, comma 60 della Legge 124/2017 e operativo dal 1 luglio 2019. Tale servizio, che verrebbe affidato tramite procedure concorsuali su base territoriale, ha però caratteristiche del tutto peculiari: si configura infatti come un servizio di ultima istanza, finalizzato alla garanzia del servizio universale, e presuppone una permanenza temporanea e limitata nel tempo dei clienti. Di conseguenza esso, per sua stessa natura, non si presta ad accogliere milioni di clienti i quali, presumibilmente, saranno ancora riforniti in maggior tutela alla data del 30 giugno 2019. Chi sostiene questa tesi si rifà al precedente del Portogallo, che ha disegnato il proprio percorso di *phase out* dalla regolamentazione di prezzo applicando una tariffa maggiorata ai clienti che non abbiano scelto un fornitore, e producendo così tassi di *switching* elevatissimi (31,1 per cento nel 2015) (Acer 2016). Tale soluzione, tuttavia, porrebbe significativi problemi di equità. Poiché i clienti in maggior tutela hanno mediamente un reddito inferiore ai clienti sul libero

mercato (e peraltro includono la maggior parte dei percettori del bonus) (Aeegsi 2015b) potrebbe avere anche effetti regressivi.

Alla luce di queste considerazioni, è chiaro che bisogna individuare strumenti di superamento della maggior tutela che tengano conto dei due seguenti problemi: 1) fino a che punto la “non scelta” è in realtà una scelta, nel senso che il cliente desidera mantenere il rapporto commerciale in essere? 2) fino a che punto, simmetricamente, è invece la non consapevolezza a guidarne il comportamento? Verosimilmente, alcuni dei clienti in maggior tutela seguono il primo ragionamento; altri il secondo. Tuttavia non è possibile discriminare con precisione gli uni dagli altri e, conseguentemente, adottare una transizione differenziata. Per questa ragione, il tema dell’informazione alla clientela è assolutamente cruciale e consente di avvicinarsi alla scadenza del 1 luglio 2019 avendo per quanto possibile garantito una preparazione equilibrata e completa ai consumatori. Di questo aspetto ci occuperemo nel paragrafo 5.2, dedicato alle misure per favorire l’*engagement* della domanda.

In questa sede, invece, si prenderanno in considerazione due possibili approcci finalizzati alla rapida riduzione della concentrazione del mercato: un approccio *top down* (le aste) e un approccio *bottom up* (la regolazione asimmetrica). Infine, verrà proposta una *roadmap* più articolata che trae elementi sia dall’uno sia dall’altro approccio. Ulteriori dettagli su questo aspetto specifico sono contenuti in Amenta et al. (2017).

5.1.2. Un approccio top down: le aste

L’idea di attribuire i clienti che non hanno optato attraverso un meccanismo di asta muove dal presupposto che il cliente in “maggior tutela” sia sostanzialmente inconsapevole e che, pertanto, debba essere “ricollocato” – a prescindere da una sua scelta esplicita – presso un fornitore alternativo. Le aste sono interpretabili come uno strumento *top down* in quanto l’emersione dei concorrenti, e l’allocazione della clientela oggi in maggior tutela, sarebbe la risultante di un atto amministrativo.

L’assunzione implicita sottostante alle aste è che, almeno in una prima fase, il modello di concorrenza adeguato per il mercato elettrico *retail* – o almeno per quella parte del mercato che non ha scelto il proprio fornitore – sia quello della concorrenza “per il mercato” (Demsetz 1968), a dispetto dell’assetto generale che verte invece attorno a un modello di concorrenza “nel mercato”.

L’ipotesi di base è che, attraverso un meccanismo competitivo, l’operatore sia costretto a “rivelare” le proprie informazioni sui costi marginali della fornitura del servizio, e il consumatore riceva il medesimo tipo di protezione dal potere di mercato che deriva da un contesto effettivamente competitivo. La forza di questo

approccio sta nel fatto che, in primo luogo, consente di ridurre rapidamente il livello di concentrazione del mercato, favorendo l'emergere di rivali di dimensione sufficiente a garantire una competizione equilibrata. Inoltre, si può argomentare che, sebbene i clienti oggi in maggior tutela siano riforniti nell'ambito di gruppi verticalmente integrati, il loro non è realmente un rapporto commerciale, in quanto deriva unicamente dall'evoluzione storica e normativa del settore e dalla scelta di non risolvere mai la contraddizione tra il mantenimento di un prezzo *de facto* regolato e la creazione di condizioni realmente concorrenziali. Le recenti politiche di separazione del marchio commerciale non solo tra società di distribuzione e vendita nell'ambito di gruppi verticalmente integrati, ma anche tra società di vendita ed esercenti la maggior tutela sembra supportare questa visione.²³

D'altro canto, si può al contrario ritenere che al consumatore non interessi il modo in cui il legislatore e il regolatore definiscono il rapporto, in quanto egli è semplicemente soddisfatto del servizio ricevuto e intende mantenerlo nel tempo. Una serie di indagini sulle opinioni dei clienti domestici in Olanda (CEER 2016), Irlanda (CEER 2016) e Gran Bretagna (Gfk 2015) pare confermare che vi sia un elevato grado di consapevolezza nei clienti che non esercitano il proprio diritto allo *switching*. Inoltre esistono – e non sono secondari – problemi pratici relativi al disegno delle eventuali procedure di assegnazione e alla composizione dei lotti di clientela offerti in asta. In aggiunta, il ricorso alle aste configura un atteggiamento decisamente paternalistico verso il cliente che viene, automaticamente, almeno in una prima fase, considerato non sufficientemente “capacitato” per compiere una scelta autonoma.

Questa obiezione trova una parziale risposta nella proposta avanzata da Crampes e Waddams (2017) di prevedere, per i clienti, il diritto all'*opt out*: in altre parole, i clienti in maggior tutela (fino al 30 giugno 2019) dovrebbero ricevere ampia informazione sul fatto che saranno “messi all'asta”, riconoscendo loro tuttavia il diritto a “uscire” dal perimetro del *collective switching* sottoscrivendo un contratto sul libero mercato col fornitore storico (o con un altro fornitore). Nel primo caso, si può immaginare un percorso semplificato sulla base di una contrattualistica standard definita dall'Autorità per l'energia.

Il meccanismo delle aste ha due ulteriori vantaggi: a) poiché si può ragionevolmente assumere che i clienti in maggior tutela siano maggiormente interessati alla dimensione del prezzo, e meno attratti da offerte *premium*, le aste avrebbero come esito il prezzo più conveniente; b) un adeguato disegno dell'asta, e in particolare una accorta selezione dei lotti messi a gara, potrebbe accelerare

²³ L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha recentemente aperto un'istruttoria sui potenziali comportamenti abusivi di alcuni esercenti la maggior tutela in merito al tentativo di spostare clienti serviti in maggior tutela verso le proprie offerte sul libero mercato.

l'emersione di concorrenti di dimensione sufficiente a competere "ad armi pari" con l'*incumbent*.

Il disegno dei lotti è, in ogni caso, l'aspetto più delicato per i potenziali effetti che la loro dimensione e composizione potrebbe avere sulla concorrenzialità degli esiti delle aste. E' infatti importante che i lotti siano rappresentativi in modo bilanciato della popolazione di clienti finali rispetto a variabili quali, tra le altre, le caratteristiche anagrafiche, condizioni economiche, morosità, dislocazione geografica. Qualora i lotti offerti in asta non riflettessero in modo rappresentativo le caratteristiche della intera popolazione di clienti finali potrebbe verificarsi l'aggiudicazione di lotti, per esempio, composti in gran parte da consumatori morosi. Ciò conferirebbe un ingiustificato svantaggio competitivo ai venditori cui tali lotti vengono assegnati con potenziali effetti avversi sugli assetti concorrenziali del mercato *retail*. Analoga attenzione andrebbe posta nella definizione delle regole di partecipazione e aggiudicazione all'asta, per evitare comportamenti predatori da parte degli offerenti o il rischio che essi non siano poi concretamente in grado di garantire le offerte aggiudicatarie (Hagel e Levin 2002).

Naturalmente lo stesso percorso andrebbe seguito per gli altri esercenti la maggior tutela.

5.1.3. *Un approccio bottom up: la regolazione asimmetrica*

Nella discussione delle aste abbiamo evidenziato come un possibile pregio di tale strumento è quello di concentrare la competizione sulla dimensione del prezzo, in base all'assunzione che questa sia quella di importanza prevalente per i clienti ancora in maggior tutela. Tale caratteristica, però, può anche essere vista come un limite: infatti il contenuto del rapporto commerciale tra fornitore e cliente non è necessariamente riassumibile nella *commodity* indifferenziata, rispetto alla quale il prezzo rappresenta l'unica dimensione rilevante per la concorrenza. A questo si aggiunge che nessuno Stato membro dell'Ue, inclusi quelli che hanno completato la liberalizzazione da più tempo (come la Gran Bretagna e, fuori dall'Unione, la Norvegia) ha mai contemplato il ricorso a un simile strumento. Da ultimo, le aste avrebbero complessità e costi amministrativi che non necessariamente si conciliano con gli attuali mercati *retail*, i quali si configurano perlopiù come *business* "di volume" caratterizzati da scarsi margini. Ciò non significa che le aste, come vedremo, non possano rappresentare uno strumento di ultima istanza a garanzia del consumatore, collocandosi però a valle di un percorso più articolato.

Un'alternativa alle aste consiste nel ricorso a forme di regolazione asimmetrica, come peraltro previsto dal decreto legislativo di recepimento del Terzo pacchetto

energia.²⁴ Per regolazione asimmetrica si intende l'imposizione di obblighi o vincoli che riguardano i soli *incumbent*, al fine di favorire l'emersione dei concorrenti e facilitare l'ingresso di nuovi soggetti sul mercato, riducendo le barriere economiche e finanziarie all'acquisizione dei clienti. La regolazione asimmetrica è stata ampiamente studiata in letteratura e considerata come uno strumento efficace per superare il tipo di problemi che qui si intende affrontare, specialmente durante le fasi di transizione che prevedono l'apertura di un mercato precedentemente caratterizzato da una struttura monopolistica o quasi-monopolistica (Abel e Clements 2001, Baranes e Vuong 2011). La regolazione asimmetrica è stata utilizzata estensivamente in vari settori, anche nel nostro Paese. Particolarmente rilevanti ai nostri fini sono i tetti antitrust introdotti, all'atto della liberalizzazione, sull'importazione del gas e sulla generazione di energia elettrica (Beccarello e Piron 2008).

Rispetto ai precedenti citati, vale la pena sottolineare una differenza significativa. In quel caso – generazione di energia elettrica e importazione di gas – l'obiettivo era limitare il potere di mercato dell'*incumbent* in presenza di barriere all'ingresso per i concorrenti. In questo caso, come abbiamo visto, le barriere all'ingresso sono basse. Il potenziale ostacolo alla concorrenza è piuttosto di tipo “comportamentale” e riguarda soprattutto i clienti che ancora si trovano in maggior tutela senza mai aver esercitato una scelta esplicita. In tal caso, il potere di mercato dell'*incumbent* può tradursi in un minor *engagement* della clientela e in una minore disponibilità allo *switching*, motivata più dalla mancata conoscenza delle opportunità (e talvolta addirittura della possibilità) del cambio di fornitore che non da altre ragioni di ordine regolatorio o economico. Di conseguenza, l'obiettivo di *policy* che si intende perseguire è quello di ridurre i costi di acquisizione della clientela.

Coerentemente con le migliori pratiche documentate in letteratura, e con l'esperienza stessa del nostro Paese, si può quindi immaginare di demandare all'Autorità per l'energia e all'Autorità Antitrust di adottare tetti antitrust, decrescenti e limitati nel tempo, che impongano al principale operatore di ridurre – nell'arco, per esempio, del triennio successivo al 1 luglio 2019 – la propria quota di mercato residenziale al di sotto del 40 per cento. Perché tale obiettivo sia credibile, occorre anche prevedere delle *milestones* intermedie vincolanti: per esempio, un

²⁴ L'art.43, comma 5 del decreto legislativo 93/2011 recita: “Al fine dell'efficace svolgimento dei propri compiti, ivi compresi quelli operativi, ispettivi, di vigilanza e monitoraggio, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas può effettuare indagini sul funzionamento dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale, nonché adottare e imporre i provvedimenti opportuni, necessari e proporzionati per promuovere una concorrenza effettiva e garantire il buon funzionamento dei mercati. In funzione della promozione della concorrenza, l'Autorità può in particolare adottare misure temporanee di regolazione asimmetrica”.

target del 60 per cento entro il 1 luglio 2020 e del 50 per cento entro il 1 luglio 2021 per il mercato domestico. Una traiettoria analoga andrebbe prevista anche per i clienti in BT altri usi (le Pmi), tenendo però conto del fatto che in questo caso la quota di clienti già transitati al libero mercato è superiore.

Questa strategia ha evidentemente natura *bottom up* in quanto sarebbero in ultima analisi i clienti a spostarsi, seppure entro un contesto controllato e regolamentato. Per scendere al di sotto dei tetti, il principale operatore dovrebbe sostanzialmente astenersi dall'acquisire nuovi clienti, in particolare tra gli ex clienti in maggior tutela, e sarebbe disincentivato dal mettere in atto strategie opportunistiche di mantenimento della clientela esistente o forme di *predatory pricing*. In particolare, in questo modo si potrebbero impedire pratiche di *win back* dei clienti usciti dalla maggior tutela.

Tecnicamente, infatti, gli esercenti la maggior tutela non possono fare *win back*; tuttavia alcuni operatori hanno denunciato un'anomala attività da parte delle società di vendita collegate ai medesimi gruppi societari. Sul tema il Garante per la concorrenza ha avviato tre istruttorie contro altrettanti esercenti la maggior tutela.²⁵

Inoltre, verosimilmente, dovrebbe mettere in atto operazioni di cessione di clientela, tra i clienti "ereditati" dalla maggior tutela che, dal punto di vista societario, sono oggi clienti di una società diversa da quella già attiva sul libero mercato (ancorché entrambe facciano parte del medesimo gruppo societario). Tali cessioni, con particolare riferimento alla composizione dei pacchetti di clienti ceduti, andrebbero sottoposte all'approvazione preventiva dell'Antitrust, allo scopo di evitare fenomeni di selezione avversa.

L'obbligo di riduzione della quota di mercato ridurrebbe la capacità dell'operatore di esercitare potere di mercato e, quindi, ridurrebbe i costi di acquisizione della clientela per i concorrenti, a tutto vantaggio dei clienti finali che potrebbero così essere attratti da condizioni economiche più convenienti.

Ragionevolmente, tali tetti dovrebbero applicarsi al solo operatore dominante. Infatti gli altri esercenti la maggior tutela hanno una dimensione prevalentemente locale. Sebbene essi, nelle città in cui operano le reti di distribuzione, possano avere a loro volta una posizione dominante, questa situazione non appare in sé lesiva della concorrenza.

Il processo presuppone, infatti, che – almeno inizialmente – il consumatore "ex maggiormente tutelato" rimanga cliente del suo fornitore storico (cioè non solo l'operatore dominante a livello nazionale, ma anche gli altri esercenti la maggior tutela). Al fine di garantirne la piena protezione, tale passaggio dovrebbe avvenire però sotto condizioni strettamente vigilate: in particolare, dovrebbe avvenire

²⁵ Casi A511, A512, A513.

nell'ambito di una contrattualistica base (per esempio quella proposta dall'Autorità sotto il nome di "Placet" – Aeegsi 2017e).²⁶

A differenza delle offerte base "normali", che prevedono piena libertà di prezzo, date le sue caratteristiche e l'assenza di costi per l'acquisizione della clientela, esse dovrebbero prevedere l'approvazione dell'offerta economica (e di ogni suo eventuale aggiornamento durante il periodo di riferimento) da parte dell'Autorità. Inoltre, per questi clienti dovrebbe essere considerata l'offerta base più simile alle attuali condizioni di maggior tutela, ossia quella a prezzo variabile (chi desidera passare a un prezzo fisso potrà sottoscrivere un'offerta sul libero mercato). Inoltre, attualmente i clienti in maggior tutela sono serviti da entità societarie distinte da quelle operative sul mercato libero, sebbene controllate dal medesimo gruppo societario: anche dopo il 1 luglio 2019, e per l'intera durata del triennio, i clienti ex maggiormente tutelati andrebbero riforniti da tali soggetti, in modo da evitare confusioni di *brand* e semplificare l'attività di vigilanza da parte dei soggetti preposti.

5.1.4. *Combinare i benefici dei due approcci: una proposta*

Sia l'approccio *top down*, sia quello *bottom up* presentano dei pro e dei contro. In particolare, le aste hanno il vantaggio di accelerare la riduzione della concentrazione del mercato e di impedire l'esercizio di potere di mercato da parte degli *incumbent*, mentre la regolazione asimmetrica ha il vantaggio di promuovere la scelta dei consumatori e favorire la crescita dimensionale dei concorrenti. D'altro canto, le aste rischiano di scoraggiare l'*engagement* dei consumatori e di vedere una scarsa partecipazione di concorrenti, a causa dell'impossibilità per la larga maggioranza degli operatori esistenti di assorbire *overnight* grandi quantitativi di clienti; mentre la regolazione asimmetrica potrebbe generare comportamenti opportunistici da parte degli *incumbent* e in ogni caso avere come esito una struttura di mercato solo moderatamente meno concentrata di quella attuale nel caso in cui l'*enforcement* di tali vincoli fosse poco incisivo.

Per questa ragione, la nostra proposta è quella di combinare i due meccanismi, facendo leva su una versione modificata del meccanismo suggerito da Crampes e Waddams (2017). L'idea è, insomma, quella di adottare una forma di regolazione asimmetrica sulla scorta di quanto appena descritto: l'introduzione di un tetto decrescente alla quota di mercato del principale operatore che abbia come *target* il

²⁶ L'ipotesi dei contratti Placet appare del tutto coerente con un percorso di apertura del mercato, anche se probabilmente occorre raggiungere una maggiore semplificazione degli obblighi imposti agli operatori da un lato in relazione al numero di offerte che essi dovrebbero obbligatoriamente avere in portafoglio, e dall'altro identificando una serie di condizioni contrattuali *minime*, anziché un contratto standardizzato fino all'ultima virgola.

40 per cento (in termini di punti di prelievo) alla fine del triennio. Durante il triennio, i clienti ex maggiormente tutelati continueranno a essere serviti dalle attuali società esercenti la maggior tutela, sulla base di una piattaforma Placet, fermo restando che qualunque variazione del prezzo dovrà essere autorizzata dall’Autorità per l’energia. L’Antitrust dovrà invece vigilare sui vincoli alla quota di mercato.

Nel contempo, il percorso di riduzione delle quota di mercato dell’*incumbent* dovrebbe prevedere tappe intermedie: per esempio, il 60 per cento (in termini di punti di riconsegna) al termine del primo anno solare (31 dicembre 2019), il 50 per cento al termine del secondo (31 dicembre 2020) e il 40 per cento al termine dell’ultimo (31 dicembre 2021). Alla fine di ogni anno, la quota eventualmente eccedente la soglia assegnata andrebbe assegnata a fornitori alternativi tramite meccanismi competitivi, costruendo – a seconda della numerosità della popolazione da mettere in asta – uno o più lotti omogenei al proprio interno e rappresentativi della popolazione in generale, in modo tale da prevenire forme di *cream skimming* da parte dell’operatore dominante. I clienti da cedere a fornitori terzi andrebbero estratti tra gli ex maggiormente tutelati che siano ancora serviti nell’ambito del contratto standard. L’organizzazione delle aste e la composizione dei lotti dovrebbero essere gestite da un soggetto terzo, quale l’Autorità Garante della Concorrenza e del mercato o l’Autorità per l’energia. Nel caso in cui lo scostamento tra la quota di mercato effettiva e l’obiettivo fosse sistematicamente molto significativo, si potrebbe considerare anche l’indizione di un *round* di aggiudicazione infra-annuale.

Ai clienti andrebbe riconosciuto un pieno diritto all’*opt out*, sia ex ante sia ex post. In tal modo, si potrebbe trasformare l’inerzia del consumatore in un elemento di forza, e non di debolezza. Infatti, il cliente “ex maggiormente tutelato” che davvero sia soddisfatto del servizio ricevuto potrebbe manifestare la propria volontà chiedendo di essere escluso dal meccanismo di asta (ex ante) o non aderendo all’offerta risultante (ex post). Il consumatore realmente inattivo, invece, proprio in forza della sua mancanza di *engagement* verrebbe trasferito a un altro fornitore e a condizioni contrattuali più convenienti.

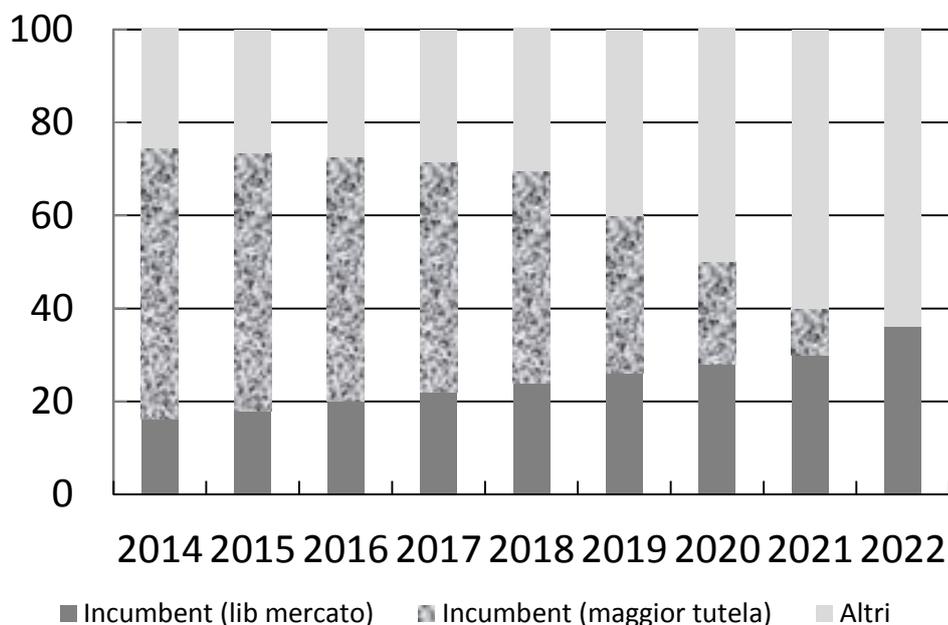
Al termine del triennio (e, quindi, per il periodo successivo al 1 luglio 2022) proponiamo l’indizione di aste per l’intero pacchetto residuo di clienti ex maggiormente tutelati (v. §5.1.2), ossia tutti i clienti dell’*incumbent* e degli altri ex esercenti la maggior tutela che nel frattempo non abbiano scelto un fornitore alternativo o sottoscritto un contratto sul libero mercato col fornitore storico. La chiusura con un meccanismo di aste è utile a rendere credibile l’intero processo e prevenire comportamenti opportunistici da parte degli operatori e rappresenta l’effettivo presidio della contendibilità del mercato (nel senso già citato di Baumol

et al. 1982). Anche in questo caso, andrebbe riconosciuto un diritto di *opt out* al cliente.

Scaglionare le procedure di gara nell'arco del triennio, riservando il pacchetto potenzialmente più numeroso di clienti per l'asta finale, è funzionale a conseguire il duplice obiettivo di ridurre la platea di clienti da aggiudicare – limitandola a quei consumatori che hanno manifestato maggiore inerzia – e a favorire la crescita dimensionale dei concorrenti. La minore consistenza della platea dei consumatori agevola anche un loro più spinto frazionamento, in modo tale da consentire una più folta partecipazione alle aste e promuovere in tal modo un esito favorevole ai consumatori dal punto di vista dell'offerta economica, che in ogni caso dovrebbe prevedere la sottoscrizione di una piattaforma contrattuale predeterminata (per esempio con le caratteristiche dei contratti Placet).

La Figura 10 ipotizza un possibile percorso di riduzione della quota di mercato dell'*incumbent*, sotto le seguenti ipotesi: i) l'*incumbent* continua a crescere sul libero mercato a un tasso simile a quello osservato negli ultimi anni (circa il 2 per cento annuo); ii) la quota di clienti "ex maggior tutela" serviti dall'*incumbent* continua a ridursi a un tasso simile a quello osservato negli ultimi anni (circa il 3 per cento annuo); iii) all'asta finale, l'*incumbent* riesce a vincere – attraverso le procedure concorsuali – circa il 60 per cento dei clienti residui (una percentuale pari a quella degli *switch* interni rispetto al totale delle uscite dalla maggior tutela). L'esito finale del processo è una significativa riduzione della dominanza del maggior operatore, che finirebbe con una quota di mercato attorno al 30 per cento.

Figura 10 – Ipotesi sul sentiero di riduzione della quota di mercato dell'*incumbent*.



Fonte: elaborazione degli autori su dati Aeegsi.

Questo percorso, combinando le caratteristiche positive delle aste con l'incentivo ai consumatori potenzialmente attivi a rivelare le proprie preferenze, appare nel complesso preferibile. Esso presuppone però una stretta vigilanza da parte dell'Autorità per l'energia e dell'Antitrust sui comportamenti dell'operatore dominante e degli altri attuali esercenti la maggior tutela.

La proposta, che è stata dettagliata per i clienti domestici, può essere applicata anche alle Pmi, con opportuni aggiustamenti. In particolare, la minore consistenza numerica della platea delle Pmi rende possibile immaginare una transizione più rapida.

5.2. Mobilità della clientela

Per favorire la mobilità della clientela, si possono adottare una serie di accorgimenti – peraltro coerenti con la lettera della legge per la concorrenza e con la più recente attività regolatoria in materia – finalizzati a migliorare la comprensibilità e comparabilità delle offerte, a stimolare l'attività di *switching* nei

clienti, e a ridurre i costi di acquisizione della clientela per i concorrenti. Tali misure dovrebbero, in buona parte, seguire un approccio “behavioral”, in quanto hanno l’obiettivo primario di stimolare l’*engagement* dei clienti. Pertanto, in buona parte, esse non si configurano come mere norme di transizione, ma possono acquisire carattere permanente.

5.2.1. *Comparabilità delle offerte e informazione ai consumatori*

Data l’ampiezza della platea di consumatori ancora serviti in maggior tutela, è essenziale procedere a una estensiva campagna di informazione, come peraltro previsto dall’art.1, commi 72-73 della legge 124/2017. Di tale operazione dovrebbe far parte anche un lavoro per facilitare la comparabilità e comprensibilità delle offerte.

Il punto di partenza imprescindibile di questa campagna informativa è la realizzazione di un portale per la comparazione dei prezzi, previsto dall’art.1, commi 60-64 della Legge 124/2017. Il sito, a cura dell’Autorità per l’energia, dovrebbe essere materialmente realizzato e mantenuto dall’Acquirente Unico, nella sua qualità di gestore del Sistema Informativo Integrato. Per essere efficace, il sito dovrebbe: a) contenere *tutte* le proposte commerciali degli operatori, i quali saranno obbligati a comunicare le offerte e gli eventuali aggiornamenti secondo una periodicità individuata dall’Autorità; b) prevedere elementi di standardizzazione delle modalità di comunicazione e presentazione delle offerte ed eventualmente un indicatore sintetico di costo; c) rilasciare i dati relativi alle offerte in formato *open*, consentendo così a soggetti privati di sviluppare altri siti e app e raggiungere una platea la più vasta possibile; d) conservare (e rendere liberamente fruibile) lo storico delle offerte, per un confronto e un’analisi dell’evoluzione del mercato (lo storico delle offerte andrebbe reso disponibile anch’esso in formato *open*, assieme all’andamento storico degli indici della materia prima, in modo da consentire un’effettiva e sistematica analisi del *mark up*).

L’utilità dei *price-comparison tools* è comunemente accettata in letteratura per promuovere la concorrenza e ridurre i costi di transazione (Brynjolfsson e Smith 2000, Piccione e Spiegler 2012, EC 2013) e trova conferma nell’osservazione empirica della maggiore convenienza delle offerte di energia elettrica *online* rispetto agli altri canali anche in Italia (Aeegsi 2017c).

Parallelamente alla realizzazione del sito, sia prima della piena liberalizzazione, sia per un congruo periodo a valle del 1 luglio 2019 (per esempio i due anni successivi) gli (ex) esercenti la maggior tutela dovrebbero inviare, assieme ai documenti di fatturazione, dettagliate informazioni sui contenuti della legge per la concorrenza, ai propri clienti “maggiormente tutelati” (e a quanti, dopo il 1 luglio 2019, non avranno ancora optato per un fornitore sul libero mercato). Tali

informazioni, redatte in modo semplice e chiaro sulla base di un *layout* e di contenuti definiti dall’Autorità per l’energia, dovrebbero in particolare contenere le seguenti indicazioni:

- Modalità e tempistiche sul superamento della maggior tutela (v. *infra*);
- Prospetto delle offerte più convenienti presentate da tre concorrenti, desunte dal sito per la comparazione dei prezzi e selezionate dall’Autorità.

Tali informazioni dovrebbero pervenire al cliente su carta priva di loghi o altri segni di riconoscimento del fornitore.

In quest’ottica, la proposta dell’Aeegsi di definire delle “offerte base” (definite offerte Placet.) (Aeegsi 2017e) è coerente con l’esigenza di favorire la confrontabilità delle offerte. Essa è anche coerente con quanto previsto in materia di contratto assicurativo base²⁷ e con le disposizioni della legge per la concorrenza sui conti correnti.²⁸

5.2.2. *Promuovere l’engagement dei consumatori*

Un altro aspetto importante riguarda il livello di “*engagement*” della domanda. Nel 2016 è proseguito il *trend* verso la riduzione dei clienti serviti in maggior tutela, con un calo del 3,4 per cento delle famiglie e del 4,8 per cento di clienti con altri usi. Il dato sulle famiglie, inoltre, deriva da una significativa riduzione dei clienti domestici residenti serviti in maggior tutela (-4,2 per cento) compensata da un lieve aumento delle utenze intestate a non residenti (+0,8 per cento).

Inoltre resta elevato il tasso di *switch* “interni”, ossia il passaggio dei clienti dalla maggior tutela a un fornitore collegato alla società di distribuzione verticalmente integrata.

Tale problematica può trovare in parte soluzione nella proposta avanzata nella sezione precedente, e relativa all’introduzione di misure asimmetriche per favorire la riduzione della quota di mercato dell’operatore dominante. Allo scopo di favorire la mobilità della clientela e rendere le offerte più attrattive, però, si può intervenire con una misura ulteriore, mutuata dall’esperienza inglese (Cma 2016). Attraverso il Sistema Informativo Integrato, infatti, è possibile conoscere in tempo

²⁷ Il “contratto base” è stato introdotto dall’art.22 del Decreto Crescita del 2012 (decreto-legge 18 ottobre 2012, n.179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n.221). In particolare, il contratto base – perno di tutti gli interventi successivi in materia di confrontabilità – deve essere offerto obbligatoriamente dalle compagnie di assicurazione. Esso ha contenuti predefiniti, tranne il prezzo che viene stabilito liberamente dalle imprese.

²⁸ Art.1, commi 133-135. Si segnala anche, in proposito, il decreto legislativo 15 marzo 2017, n.37 di recepimento della direttiva 2014/92/Ue.

reale le scelte dei consumatori in merito al cambio di fornitore. Si dovrebbe quindi costituire, nel rispetto delle vigenti leggi sulla *privacy*, un elenco dei consumatori “*disengaged*”, accessibile agli operatori, in modo tale da consentire l’invio di materiale commerciale. I consumatori presenti in tale elenco potrebbero essere destinatari anche di comunicazioni da parte dell’Autorità per l’energia. L’elenco dovrebbe:

- in una prima fase contenere informazioni relative ai profili di consumo di tutti i clienti che, fino al 30 giugno 2019, si trovino ancora in regime di maggior tutela;
- a regime, contenere informazioni relative ai profili di consumo di tutti i clienti che, nel triennio precedente, non abbiano cambiato fornitore (con la contestuale cancellazione di quanti lo fanno);
- prevedere, da parte dei clienti, la possibilità di *opt out* dall’elenco, sulla scorta del Registro pubblico delle opposizioni (col quale, ovviamente, l’elenco dovrebbe essere coordinato, ferma restando la prevalenza del Registro delle opposizioni).

Infine, come testimoniano anche i risultati italiani nello Scoreboard europeo, nulla garantisce la mobilità della clientela più della fiducia dei consumatori nella tenuta del sistema. La rapida realizzazione dell’elenco dei venditori, come previsto della legge per la concorrenza rappresenta un puntello essenziale alla credibilità dell’intera costruzione, in quanto implica la garanzia che gli operatori attivi abbiano quelle caratteristiche di solidità e serietà che sono essenziali per consentire l’efficace erogazione del servizio e prevenire fenomeni di *race to the bottom*.

5.2.3. Gruppi di acquisto

Una delle ragioni per cui i consumatori sono talvolta restii rispetto al cambio di fornitore è la percezione – più o meno fondata – di una sproporzione nel potere contrattuale rispetto ai fornitori. In particolare, clienti avversi al rischio potrebbero preferire mantenere i rapporti contrattuali esistenti per timore che il passaggio a un nuovo operatore, pur conveniente sulla carta, faccia poi emergere problemi e svantaggi solo in un secondo momento. I programmi di *collective switching* sono uno strumento adottato frequentemente per ovviare a questo problema: aggregando vaste platee di clienti, infatti, si può superare il problema di fiducia e spuntare condizioni più convenienti.

La legge per la concorrenza (art.1, comma 66) prevede che sia l’Autorità per l’energia a definire le linee guida per favorire i gruppi d’acquisto, sia dal lato dell’offerta (promuovere da parte dei fornitori offerte commerciali specificamente rivolta ai gruppi d’acquisto) sia dal lato della domanda (facilitare la realizzazione di piattaforme informatiche a essi dedicate).

Peraltro, l’Autorità per l’energia ha già introdotto un programma di *collective switching*, noto come Tutela SIMILE:²⁹ si tratta di un contratto della durata di dodici mesi, non rinnovabile, attraverso il quale i consumatori possono sottoscrivere una fornitura a condizioni analoghe a quelle della maggior tutela, fatto salvo uno “sconto” una tantum (applicato nella prima bolletta) e rivolta ai clienti aventi diritto alla maggior tutela.

Questo esperimento segue le orme del “Big Switch” britannico, un’operazione che ha coinvolto circa 290 mila famiglie nel 2012, e che ha avuto risultati tendenzialmente positivi anche se passibili di miglioramenti (Deller et al. 2014). In particolare, l’esperienza del Big Switch mostra che vi è un ampio numero di consumatori che è disposto a cambiare fornitore avendo come unico obiettivo il conseguimento di un risparmio sostanziale rispetto alla propria spesa attesa annua. Inoltre, i consumatori si sono dimostrati più pronti a cambiare fornitore quando gli veniva proposta una sola offerta, anziché una pluralità di alternative. In questo senso, l’operazione da noi proposta per mitigare la concentrazione del mercato è pienamente assimilabile a una forma di *collective switching*.

6. Proposte per il contrasto della povertà energetica

La principale preoccupazione espressa da molti nei confronti del superamento della maggior tutela è relativa al presunto rischio che i consumatori più deboli e meno sofisticati finiscano per perdere quella forma di garanzia rappresentata dalla regolazione dell’Autorità per l’energia. A questo proposito, però, occorre evitare di sovrapporre due piani diversi.

Il primo è rappresentato dalla generale protezione dei diritti dei consumatori: a questo fine la maggior tutela rappresenta, contemporaneamente, uno strumento troppo debole (perché indirettamente promuove il *disengagement* dei consumatori e quindi fa venire meno la protezione implicita derivante dalla concorrenza) e troppo ampio (perché, come è già stato osservato anche dalla Commissione europea, si rivolge a una platea eccessivamente vasta – cioè la totalità dei consumatori – e in tal modo finisce per non identificare propriamente la più ristretta, ma più bisognosa, platea dei consumatori realmente vulnerabili).³⁰ In secondo luogo, alla maggior tutela si sovrappongono, per le famiglie più povere, i

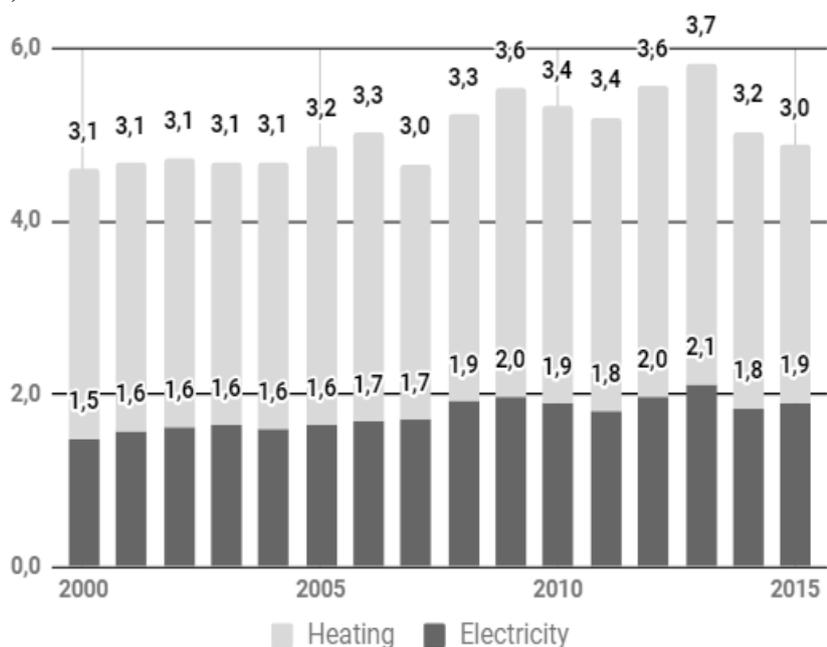
²⁹ Delibera 369/2016/R/eel.

³⁰ A tale riguardo si segnalano due agevolazioni fiscali (riduzione accisa sui primi 150 kWh consumati ogni mese ex Art. 52, comma 3, lett. e, TUA, per 634 milioni di euro e riduzione prezzo finale per combustibili in aree non raggiunte da rete gas ex Art. 1, comma 88, della L. n. 208 del 2015, 219 milioni di euro) che coinvolgono una vasta platea di persone invece di essere mirate.

bonus elettrico e gas, che però presentano caratteristiche di scarsa fruibilità ed efficacia (Miniaci et al. 2014b, Faiella e Lavecchia, 2015). Per questo, proprio nelle more del completamento della liberalizzazione del mercato elettrico, appare essenziale inquadrare correttamente le misure di contrasto alla povertà energetica.

Dal 2000 al 2013 la spesa energetica delle famiglie italiane (per riscaldamento ed energia elettrica) è costantemente cresciuta arrivando a quasi il 6 per cento del totale della spesa (figura 11).

Figura 11 – Quota di spesa energetica delle famiglie italiane (in % del totale della spesa)



Fonte: elaborazioni su dati Indagine della spesa delle famiglie italiane (già Indagine sui consumi delle famiglie), Istat.

Tali consumi risultano difficilmente comprimibili per molte famiglie, almeno nel breve termine, in particolar modo per quelle meno abbienti. Conseguentemente, un aumento dei prezzi energetici si traduce, a parità di reddito disponibile, in una riduzione degli altri consumi o del risparmio. Tale fenomeno è noto in letteratura come “povertà energetica” (PE), ossia la difficoltà delle famiglie ad acquistare un paniere minimo di servizi energetici (siano essi utilizzati per il riscaldamento o il raffrescamento oltre che per la cottura dei cibi e l’illuminazione degli ambienti)

con ricadute negative sul loro benessere anche nel lungo periodo.³¹ Il primo paese ad affrontare in maniera organica tale problematica è stato il Regno Unito che sin dagli anni '90 ha, in primo luogo definito il fenomeno, introducendo un criterio per misurarlo (peraltro recentemente riformato) e, successivamente, degli strumenti di contrasto.

Al contrario, l'approccio a tale problematica nel nostro Paese è relativamente recente e disorganico. Se infatti il Legislatore introduceva già nel 2009 (anno di elevati costi del greggio) due strumenti di contrasto alla povertà energetica, i bonus elettrico e gas,³² a oggi non è ancora presente una definizione ufficiale della povertà energetica, né tantomeno una sua misura. Conseguentemente, non è facile valutare l'efficacia delle *policy* esistenti, giacché non è ben chiara la popolazione target.³³

In aggiunta, con la Legge di Bilancio 2017, il Legislatore ha esteso agli Istituti autonomi per le case popolari e introdotto, seppur nel caso di parti comuni e lavori condominiali, la possibilità di cessione della detrazione per le riqualificazioni energetiche (il cosiddetto "Ecobonus"), estendendo il perimetro della misura a diverse famiglie verosimilmente in povertà energetica.

Peraltro, la Commissione Europea, nell'ambito del *Winter Package (Clean Energy For All Europeans)* e della seconda comunicazione sulla Energy Union (EC 2017) ha dimostrato un sostenuto interesse alla materia, indicando, ove possibile³⁴, ad ogni stato membro di dotarsi di una misura ufficiale, monitorare il fenomeno e riportare periodicamente i risultati di tali azioni nell'ambito dei *Progress report* dei Piani integrati clima ed energia. Inoltre, è in corso di avvio un Osservatorio europeo sulla povertà energetica che favorirà il coordinamento e lo scambio di *best practice* al fine di affrontare in maniera complessiva tale fenomeno.

³¹ Si pensi alle conseguenze sui bambini di crescere in un ambiente poco salubre o alle difficoltà di apprendimento legate allo studio in ambienti confortevoli e adeguatamente illuminati.

³² Ambedue i bonus consistono in uno sconto applicato direttamente in bolletta alle famiglie il cui ISEE è inferiore a una certa soglia (8.108,5 euro dal 1 gennaio 2017) e sono connesse alla rete di distribuzione gas/elettricità. L'importo dello sconto varia a secondo del numero di componenti e, nel caso del bonus gas, del tipo di utilizzo e zona climatica. Esiste poi un bonus elettrico destinato, indipendentemente dall'Isce, alle famiglie con un soggetto dipendente da specifici macchinari medici salva-vita.

³³ AEEGSI (2014) stima una platea di potenziali beneficiari dei bonus nel 2012 pari a circa 3 milioni di famiglie, un terzo delle quali beneficiarie effettive di almeno un bonus. Amenta e Lavecchia (2017) stimano invece una platea di 3,9 milioni di potenziali beneficiari alla fine del 2014.

³⁴ Nella prima versione del regolamento la definizione di obblighi precisi e la misurazione dei progressi era prevista come obbligo.

Alcuni studi (Miniaci et al. 2014b, Faiella e Lavecchia 2015) hanno messo in discussione l'efficacia degli attuali bonus, evidenziandone la scarsa selettività, ossia l'inefficacia nei confronti della popolazione di riferimento. Ciò è verosimilmente causato dalle condizioni per l'accesso (l'ISEE e la connessione alla rete elettrica/gas) che non sembrano necessariamente correlate con il fenomeno di interesse. Infatti, sono escluse dal perimetro del bonus gas le famiglie che si riscaldano con mezzi alternativi al metano via gasdotto, che hanno un impianto di riscaldamento centralizzato e, ovviamente, le famiglie sprovviste di impianto di riscaldamento. Proprio quest'ultime, che sono spesso in condizioni di forte deprivazione materiale, tali da non potersi permettere l'investimento per un impianto di riscaldamento, dovrebbero essere fra le principali beneficiarie di strumenti di contrasto alla PE.

Alla luce di queste considerazioni, l'art.1, commi 76-78, della legge per la concorrenza dispone la riforma dei bonus, con lo scopo di aumentarne l'efficacia, sia in termini di raggiungimento di una percentuale maggiore della popolazione target, sia in termini di un miglior uso delle risorse disponibili (175 milioni di euro nel 2014, di cui 92 per il bonus elettricità e per il disagio fisico). La tutela delle famiglie in condizioni di disagio economico e l'accrescimento del sistema di vigilanza e informazione a tutela dei consumatori rappresenta uno dei pre-requisiti che l'Autorità per l'energia dovrà verificare nell'ambito del rapporto che avvierà la completa liberalizzazione del mercato elettrico.

In aggiunta a queste misure, sarebbe opportuno procedere in maniera sistematica, seguendo i suggerimenti delineati nell'ambito della Strategia energetica nazionale 2017, ossia: i) adottare una definizione e una misura ufficiale; ii) realizzare un Osservatorio nazionale sulla povertà energetica che proponga una definizione e una misura del fenomeno per il nostro Paese,³⁵ tenga i rapporti con l'omologo organismo che sarà creato dalla Commissione europea; iii) definire una Strategia nazionale di contrasto alla povertà energetica che valuti e coordini le policy oggi esistenti, in linea con le indicazioni del Winter Package.

Con più specifico riguardo alle opportunità offerte dalla legge per la concorrenza, una possibile riforma dei bonus elettrico e gas potrebbe avere, a titolo esemplificativo, le seguenti caratteristiche:

- i) l'unificazione degli esistenti bonus elettrico e gas in un unico bonus energia, mantenendo l'attuale sistema di finanziamento (oneri generali di sistema);
- ii) la declinazione del bonus esclusivamente sulla base della zona climatica del comune di residenza e dell'ISEE, non considerando quindi il numero dei

³⁵ Nel 2016 una misura della povertà energetica, derivata da quella adottata dal Governo britannico, c.d. "Low Income – High Costs" o LIHC, è stata pubblicata nel Rapporto sulla situazione energetica nazionale nel 2015 del MISE.

componenti il nucleo familiare (già ricompresi, implicitamente, nella scala di equivalenza dell'ISEE) e con un importo decrescente rispetto all'ISEE;

iii) l'importo del Bonus dovrebbe essere posto pari a un trimestre di spesa energetica media per una famiglia di 4 persone, a copertura, idealmente, dei costi di riscaldamento dell'inverno o di raffrescamento per l'estate;

iv) il bonus includerebbe anche le famiglie in condizioni di disagio economico ma sprovviste di sistemi di riscaldamento finora escluse (357 mila nel 2015), particolarmente presenti nelle zone non metanizzate e nel Mezzogiorno;

v) l'erogazione potrebbe avvenire mediante accredito sulla *social card* o altro strumento e non più come sconto in bolletta – questo avrebbe il vantaggio di unificare le politiche di welfare esistenti in unico strumento, la *social card*, con risparmi sugli Opex.

La Tabella 9 confronta un'ipotesi di nuovo bonus energia con gli attuali bonus elettrico e gas. Per omogeneità di confronto, viene mantenuto il tetto storico a 7.500 euro ISEE, in quanto il nuovo tetto pari a 8.108,5 euro è in vigore solo dal 1 gennaio 2017.

Tabella 9 - Confronto tra gli attuali bonus elettrico e gas e il nuovo Bonus Energia (euro e percentuali della spesa mediana)

Zona climatica	Valore medio bonus esistenti		Proposta nuovo Bonus Energia					
	euro	%	euro	%	euro	%	euro	%
			Isee<2500		2500<Isee<4000		4000<Isee<7500	
A/B	154	16	240	25	200	21	154	16
C	172	18	240	25	200	21	172	18
D	204	18	291	25	243	21	204	18
E	236	18	336	25	280	21	236	18
F	279	19	375	25	313	21	279	19
Media	232	18	307	25	262	21	232	18

Fonte: elaborazioni su Indagine dei consumi delle famiglie, Istat.

7. Conclusione

Questo articolo ha affrontato il tema del completamento della liberalizzazione del mercato finale della vendita di energia elettrica. In particolare, si è concentrato sulle modalità della transizione dall'attuale servizio di maggior tutela alla piena

apertura del mercato, secondo quanto previsto dalla legge 124/2017, e ha avanzato una serie di proposte in merito ai provvedimenti attuativi.

Dall'esame del mercato è emerso che le principali criticità rispetto al processo di completamento della liberalizzazione risiedono: 1) nell'eccessiva concentrazione dell'offerta; 2) nella insufficiente mobilità della domanda; 3) nell'inefficacia degli strumenti di contrasto alla povertà energetica.

Per ricondurre la struttura del mercato entro condizioni di concentrazione compatibili col normale svolgersi delle dinamiche concorrenziali, salvaguardando al tempo stesso la volontà dei consumatori di mantenere un rapporto di lungo termine col proprio fornitore storico, si propone di prevedere, nell'ambito del DM attuativo, l'introduzione (da parte dell'Autorità per l'energia) di tetti *antitrust* decrescenti nel tempo fino a un target del 40 per cento per il principale operatore alla fine del terzo anno solare dalla liberalizzazione (31 dicembre 2021); il target andrebbe raggiunto attraverso una serie di *milestones* intermedie vincolanti (per esempio: 60 per cento entro il 31 dicembre 2019 e 50 per cento entro il 31 dicembre 2020). Una traiettoria analoga andrebbe prevista anche per le Pmi.

Durante l'intero periodo di transizione, i clienti che al 30 giugno 2019 siano ancora in maggior tutela potrebbero essere trasferiti al proprio fornitore storico sulla base di un'offerta base, con le caratteristiche commerciali delle offerte Placet (Aeegsi 2017e), ma col *caveat* di prevedere l'approvazione da parte dell'Autorità per l'energia dell'offerta economica e dei suoi successivi adeguamenti. I loro comportamenti – e i comportamenti degli operatori verticalmente integrati – andrebbero attentamente monitorati grazie al Sistema Informativo Integrato.

Alla conclusione di ogni anno solare, l'eventuale differenziale tra la quota di clienti ancora serviti dall'*incumbent* e il tetto *antitrust* andrebbe coinvolto in un'operazione di *collective switching*, che preveda i) la selezione attraverso procedure competitive di un fornitore alternativo e ii) il diritto di *opt out* per i clienti, sia ex ante sia ex post. I lotti di clienti da assegnare in tale maniera andrebbero costruiti in modo che siano rappresentativi della popolazione generale, per evitare fenomeni di *cream skimming*, e avere dimensioni sufficienti da incentivare la partecipazione di una pluralità di operatori alle gare.

Al termine del triennio, si dovrebbe procedere con l'indizione di aste conclusive per assegnare i clienti "inerti" secondo procedure competitive (si noti che, mentre i tetti *antitrust* riguarderebbero solo il maggiore operatore, le eventuali aste potrebbero coinvolgere anche i clienti "ex maggiormente tutelati" di tutti gli attuali esercenti la maggior tutela, se l'Autorità per l'energia lo riterrà utile). Anche in questo caso andrebbe previsto un diritto di *opt out*, in modo tale da salvaguardare il diritto dei consumatori a restare clienti del fornitore storico, ma anche trasformando l'inerzia in uno strumento pro-consumatore. La "non scelta", infatti,

avrebbe come esito il trasferimento del cliente verso un fornitore in grado di praticare un prezzo più conveniente.

Per promuovere la mobilità della clientela, occorre anzitutto rendere le offerte più facilmente comprensibili e garantire adeguata informazione ai consumatori. In primo luogo, pertanto, è essenziale la rapida realizzazione del sito per la comparazione delle offerte previsto della legge per la concorrenza, i cui dati dovrebbero essere rilasciati in formato *open* in linea con le più recenti indicazioni del Winter Package.

E' altrettanto importante utilizzare il periodo che ci separa dalla piena liberalizzazione (1 luglio 2019) per avviare una capillare campagna di informazione, con particolare riguardo ai clienti ancora in maggior tutela, che dovrebbe prevedere l'invio, assieme ai documenti di fatturazione, di informazioni dettagliate e di un prospetto con le migliori offerte di almeno tre concorrenti, con modalità, *layout* e contenuti definiti dall'Autorità.

Per ridurre i costi di acquisizione della clientela e promuovere l'*engagement* dei consumatori, si potrebbe prevedere la realizzazione di un elenco dei clienti inerti (per esempio i clienti che non abbiano cambiato fornitore nel triennio precedente, più i clienti che al 30 giugno 2019 si trovino ancora in maggior tutela). Tale elenco, da realizzare nel rispetto della vigente normativa sulla *privacy* e da coordinare col Registro pubblico delle opposizioni, dovrebbe contenere informazioni sul pattern di consumo dei clienti e dovrebbe prevedere per questi ultimi il diritto di *opt out*.

Al tempo stesso, la realizzazione dell'elenco dei venditori abilitati rappresenterà un ulteriore presidio a vantaggio della clientela meno sofisticata. Rivestono inoltre particolare importanza tutte le misure di *soft regulation* e di *nudging* che è possibile adottare allo scopo di promuovere la formazione e la diffusione dei gruppi d'acquisto, anche facendo leva su operatori non tradizionali (come la Grande distribuzione organizzata e operatori *online*).

Allo scopo di ridurre le ragioni della reclusività ancora elevata – in particolare in relazione alle operazioni di *switching* e ai temi della morosità e della fatturazione – è importante proseguire con l'implementazione delle misure esistenti nella normativa e nella regolazione, oltre che con la garanzia del diritto di rateizzazione a fronte di maxibollette previsto della legge per la concorrenza.

Infine, per contrastare in modo più efficace il fenomeno della povertà energetica – e garantire adeguata tutela ai clienti in condizioni di disagio economico, che non di rado presentano un basso livello di istruzione – viene proposta una riforma degli attuali bonus elettrico e gas, finalizzata a superarli attraverso un unico bonus energia da corrispondere attraverso il canale della *social card*. Il tema della povertà energetica va inoltre costantemente monitorato: pertanto si propone l'adozione di una misura ufficiale e la creazione di un Osservatorio nazionale sulla povertà

energetica che definisca e implementi una Strategia nazionale di contrasto alla povertà energetica, coordinando le policy oggi esistenti.

Le proposte qui presentate non esauriscono i provvedimenti attuativi della legge 124/2017 (per esempio, non si fa cenno all'introduzione del servizio di salvaguardia né alle verifiche preliminari sul raggiungimento degli obiettivi fissati dalla legge per la concorrenza). Esse, infatti, sono pensate unicamente quali strumenti per la transizione, sia quando la riguardano in senso stretto (come per le campagne informative e l'introduzione di tetti *antitrust*) sia quando invece si configurano come strumenti da mantenere a regime (per esempio l'elenco dei clienti inerti). Ciò non toglie che alcune delle misure proposte – in particolare quelle relative all'*engagement* dei consumatori – possano assumere carattere permanente.

Nel complesso, il mercato sembra maturo per affrontare il completamento della liberalizzazione, allineando il nostro Paese ai maggiori mercati europei. Restano diverse criticità da affrontare ma vi sono il tempo e gli strumenti per garantire che i benefici della liberalizzazione siano effettivamente alla portata di tutti i consumatori, proteggendo quelli più vulnerabili dai potenziali rischi.

Riferimenti bibliografici

Abel, J. e Clements, M. (2001), "Entry under Asymmetric Regulation", *Review of Industrial Organization*, vol.19, no.2, pp. 227-242

ACER (2015), "Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2014".

ACER (2016), "Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets in 2015. Retail Markets".

AEEGSI (2014), "Relazione in esito all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della disciplina del bonus elettrico e gas", Allegato A della delibera 72/2014/E/COM AEEGSI (2015a), "Segnalazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dello Sviluppo economico, al Ministro dell'Economia e delle finanze, al Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, in merito alla disciplina del bonus elettrico e gas", Segnalazione 287/2015/I/com.

AEEGSI (2015b), "Monitoraggio *retail*. Rapporto annuale 2012 e 2013", Rapporto 42/2015/I/com.

AEEGSI (2015c), "I clienti titolari di bonus: caratteristiche, consumi, comportamenti", presentazione di Gabriella Utili al Convegno sul bonus sociale, 3 novembre 2015.

AEEGSI (2017a), "Energia: da aprile aumento del +2,9 per cento per l'elettricità, in calo del -2,7 per cento per il gas", Comunicato stampa, 30 marzo 2017.

AEEGSI (2017b), “Offerte a Prezzo libero a condizioni equiparate di tutela e opzioni minime per il mercato libero”, Dco 204/2017/R/com.

AEEGSI (2017c), “Monitoraggio *retail*. Aggiornamento del rapporto per gli anni 2014 e 2015”, Rapporto 168/2017/I/com.

AEEGSI (2017d), “Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull’attività svolta”.

AEEGSI (2017e), “Offerte a prezzo libero a condizioni equiparate di tutela e Condizioni minime per il mercato libero”, Dco 204/2017/R/com.

Aghion, P., Bechtold, S., Cassar, L. e Herz, H. (2014), “The Causal Effect of Competition on Innovation: Experimental Evidence,” *NBER Working Paper*, no.19987.

Airoldi, A. e Polo, M. (2017), “Opening the Retail Electricity Markets: Puzzles, Drawbacks and Policy Options”, *IEFE Working Paper*, no.97.

Allcott, H. e Mullainathan, S. (2010), “Behavior and Energy Policy”, *Science*, vol.327, no.5970, pp.1204-1205.

Amenta, C. e Lavecchia, L. (2017), “La povertà energetica delle famiglie”, *Energia*, 2/2017.

Amenta, C., Lavecchia, L. e Stagnaro, C. (2017), “Managing the liberalization of Italy’s retail electricity market: A policy proposal”, paper presentato al 2nd AIEE Energy Symposium, “Current and Future Challenges to Energy Security”, Roma, 2-4 novembre 2017.

Bae, M., Hwanta, K., Kim, E., Chung, A.Y., Kim, H. e Roh, J.H. (2014), “Toward electricity retail competition: Survey and case study on technical infrastructure for advanced electricity market system”, *Applied Energy*, vol.133, no.15, pp.252-273.

Bain, J.S. (1968), *Industrial Organization*, New York: Wiley.

Baranes, E. e Vuong, H.C. (2011), “Ex-Ante Asymmetric Regulation and Retail Market Competition: Evidence from Europe’s Mobile Industry”, *Technology and Investment*, vol.2, no.4, pp. 301-310.

Baumol, W.J., Panzar, J.C e Willig, R.D. (1982), *Contestable markets and the theory of industry structure*, San Diego, CA: Harcourt.

Beccarello, M. e Piron, F. (2008), *Il mercato del gas naturale*, Soveria Mannelli: Rubbettino e Leonardo Facco.

Benedettini, S. (2016), “Mercato elettrico”, in C. Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2016*, Torino: IBL Libri.

Brynjolfsson, E. e Smith, M.D. (2000), “Frictionless Commerce? A Comparison of Internet and Conventional Retailers”, *Management Science*, vol.46, no.4, pp.563-585.

Cambini, C., Ravazzi, P. e Valletti, T. (2010), *Il mercato delle telecomunicazioni*, Bologna: Il Mulino.

CEER (2016), “CEER Report on commercial barriers to supplier switching in EU retail energy markets”, C15-CEM-80-04.

CMA (2015), “Energy market investigation. Provisional findings report,” 7 luglio 2015.

CMA (2016), “Energy market investigation. Final report”, 24 giugno 2016.

Crampes, C. e Waddams, C. (2017), “Empowering electricity consumers in retail and wholesale markets. Project report”, Centre on Regulation in Europe, 9 marzo 2017.

Crea, G. (2003), “Price cap, tra utilità e paradosso”, *Mercato Concorrenza Regole*, no.2/2003, pp.367-383.

Deller, D., Giulietti, M., Jeon, J.Y., Loomes, G., Moniche, A. e Waddams, C. (2014), “Who Switched at ‘the Big Switch’ and Why?”, *CCP Working Paper*.

De Paoli, L. e Gulli, F. (2010), “Bilancio della liberalizzazione del mercato dell'elettricità e del gas in Italia: 1999-2009”, *Economia delle Fonti di Energia e dell'Ambiente*, vol.53, no.2, pp.5-38.

Demsetz, H. (1968), “Why Regulate Utilities?”, *Journal of Law and Economics*, vol.11, no.1, pp.55-65.

Easterbrook, F.H. (1986), “Workable Antitrust Policy”, *Michigan Law Review*, vol.84, no.8, pp.1696-1713.

EC (2013), “Study on the coverage, functioning and consumer use of comparison tools and third-party verification schemes for such tools”, Final report prepared by Ecme Consortium (in partnership with Deloitte).

EC (2015), “Delivering a New Deal for Energy Consumers”, SWD(2015) 141.

EC (2016), “Consumer Market Scoreboard. 2016 Edition”.

EC (2017), “Second Report on the State of the Energy Union”, COM(2017) 53 final.

Faiella, I. e Lavecchia, L. (2015), “La povertà energetica in Italia”, *Politica Economica*, no.1/2015, pp.27-76.

Gangale, F., Mengolini, A. e Onyeji, I. (2013), “Consumer engagement: An insight from smart grid projects in Europe”, *Energy Policy*, vol.60, pp.621-628.

Gfk (2015), “Energy Market Investigation. A report for the Competition and Markets Authority by Gfk NOP”, febbraio 2015.

Glachant, J.M. (2009), “Creating institutional arrangements that make markets work: the case of retail markets in the electricity sector”, in R.W. Kunneke, J. Groenewegen e J.F. Auger (a cura di), *The Governance of Network Industries Institutions, Technology and Policy in Reregulated Infrastructures*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp.46-60.

Hagel, J.H. e Levin, D. (2002), *Common Value Auctions and the Winner's Curse*, Princeton: Princeton University Press.

Hovenkamp, H. (1985), “Antitrust Policy after Chicago”, *Michigan Law Review*, vol.84, no.2, pp.213-285.

Ipa (2015), “Ranking the Competitiveness of Retail Electricity and Gas Markets: A proposed methodology”, rapporto per Acer, 4 settembre 2015.

Istat (2016), Indagine sulla spesa delle famiglie nel 2015.

Knieps, G. (2006), “Sector-Specific Market Power Regulation versus General Competition Law: Criteria for Judging Competitive versus Regulated Markets”, in F.P. Sioshansi e W. Pfaffenberger (a cura di), *Electricity Market Reform: An International Perspective*, Amsterdam: Elsevier, pp.49-74.

Koske, I., Wanner, I., Bitetti, R. e Barbiero, O. (2015), “The 2013 update of the OECD product market regulation indicators: policy insights for OECD and non-OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, no.1200.

Littlechild, S.C. (2002), “Competition in Retail Electricity Supply”, *Journal des Économistes et des Études Humaines*, vol.12, no.2, pp.1-26.

Litvine, D. e Wüstenhagen, R. (2011), “Helping ‘light green’ consumers walk the talk: Results of a behavioural intervention survey in the Swiss electricity market”, *Ecological Economics*, vol.70, no.3, pp.462-474.

Miniaci, R., Scarpa, C., e Valbonesi, P. (2014), “Verso la definizione e misurazione dei concetti di *affordability* nei servizi elettrici”, in A. Clò, S. Clò e F. Boffa (a cura di), *Riforme elettriche tra efficienza ed equità*, Bologna: Il Mulino, pp.453-476.

Miniaci, R., Scarpa, C., e Valbonesi, P. (2014b), “Energy affordability and the benefits system in Italy”, *Energy Policy*, vol. 75 pp. 289–300.

Piccione, M. e Spiegler, R. (2012), “Price Competition Under Limited Comparability”, *Quarterly Journal of Economics*, vol.127, no.1, pp.97-135.

Posner, R.A. (1975), “The Social Cost of Monopoly and Regulation”, *The Journal of Political Economy*, vol.83, no.4, pp.807-828.

Posner, R.A. (1979), “The Chicago School of Antitrust Analysis”, *University of Pennsylvania Law Review*, vol.127, no.4, pp.925-948.

Rotemberg, J.J. e Saloner, G. (1990), “Collusive Price Leadership”, *The Journal of Industrial Economics*, vol.39, no.1, pp.93-111.

Schmalensee, R. (1989), “Inter-industries studies of structure and performance”, in R. Schmalensee e R. Willig (a cura di), *Handbook of Industrial Organization*, Amsterdam: North-Holland, pp.951-1009.

Stagnaro, C. (2017), “Competition and Innovation in Electricity Retail Markets: Evidence from Italy”, *Economic Affairs*, vol.37, no.1, pp.85-101.

Stigler, G. (1983), *The Organization of Industry*, Chicago: Chicago University Press.

Sunstein, C.R. e Reisch, L.A. (2014), “Automatically Green: Behavioral Economics and Environmental Protection”, *Harvard Environmental Law Review*, vol.38, no.1, pp.127-158.

Weiss, L.W. (1979), "The Structure-Conduct-Performance Paradigm and Antitrust", *The University of Pennsylvania Law Review*, vol.127, no.4, pp.1104-1140.

Zhang, T. e Nuttall, W.J. (2011), "Evaluating Government's Policies on Promoting Smart Metering Diffusion in Retail Electricity Markets via Agent-Based Simulation", *Product Innovation Management*, vol.28, no.2, pp.169-186.