



Il ruolo dell'informazione
nei mercati dell'energia
post - liberalizzazione



Stefano da Empoli
Fabiana Di Porto
Sara Di Trocchio
Massimiliano Vatiero

Il ruolo dell'informazione nei mercati dell'energia post - liberalizzazione

Sommario

Executive Summary	5
1. Il legame tra informazione e concorrenza nella prospettiva dell'economia dei costi di transazione	6
2. Liberalizzazione e regolazione dei mercati energetici nella prospettiva dell'economia dei costi di transazione	11
3. L'informazione nel mercato retail tra interesse pubblico, tutela della concorrenza e tutela dei consumatori	15
4. L'economia dei costi di transazione nei mercati retail: il caso dello switching	24
5. Lo switching nel mercato retail dell'elettricità e del gas: come un sistema informativo integrato potrebbe ridurre i costi di transazione attuali	30

Executive Summary

Le problematiche legate all'informazione sono tra le cause principali, insieme al potere di mercato e alle esternalità, dei cosiddetti "fallimenti di mercato". In termini generali, le carenze informative generano costi nelle transazioni di mercato che possono determinare risultati lontani da un funzionamento ottimale o al limite la scomparsa dello stesso mercato.

Più in particolare, dal lato della domanda, la mancanza o l'onerosità nel reperimento delle informazioni, unite a capacità cognitive limitate (rispetto al tradizionale assunto di razionalità perfetta), non permette ai consumatori di compiere scelte che massimizzino in ogni situazione la propria utilità.

Una distribuzione asimmetrica delle informazioni, con una delle due parti in posizione di vantaggio, alimenta inoltre fenomeni opportunistici che si verificano prima e dopo la firma di un contratto. Tipicamente è il venditore ad essere avvantaggiato nella prima fase, perché conosce le caratteristiche del bene meglio del potenziale acquirente. Il consumatore può invece sfruttare il mancato monitoraggio del venditore nella fase di esecuzione del contratto.

Nel caso in cui diventino la norma e non l'eccezione, gli effetti dei comportamenti opportunistici di entrambe le parti possono essere letali per l'efficienza dei mercati e per lo sviluppo della concorrenza.

È il motivo per il quale, dal lato della domanda, Autorità dell'energia e Autorità antitrust, specie nelle prime fasi della liberalizzazione dei settori dell'elettricità e del gas, hanno tutelato il consumatore con una regolazione molto stringente della vendita, che non si limita solo al prezzo, per tutti coloro che rimangono nel mercato tutelato, ma si estende anche alle condizioni di servizio. Con il tempo in Italia così come in altri Paesi si è passati dal "paternalismo regolatorio" all'"empowerment del consumatore finale". In altre parole, anziché continuare a porre il consumatore sotto una campana di vetro, per proteggerlo da qualsiasi brezza di mercato, lo si è dotato di strumenti cognitivi tali da consentirgli di diventare un partecipante attivo del sistema. Un processo ancora in evoluzione, che richiederà tempo ma che sta però incominciando a dare i primi frutti.

Dal lato dell'offerta, uno strumento come un sistema informativo integrato permette una diminuzione dei costi nelle operazioni di *switching*, che si potrebbero svolgere con maggiore rapidità e garantendo certezze che l'attuale meccanismo non assicura. Venditori, distributori e consumatori potrebbero dunque risparmiare parte del loro tempo per portare a termine i cambi di fornitura, con ovvi benefici economici che potrebbero tradursi in un risparmio per le bollette. Inoltre i consumatori potrebbero guardare con minore diffidenza alla possibilità di insuccesso dei processi di *switching*, che oggi può avere ripercussioni anche gravi sui termini del servizio. La riduzione dei costi unitari di transizione sostenuti da consumatori e venditori potrebbe portare ad un aumento delle transizioni stesse, agendo come un normale meccanismo di prezzo.

È forse proprio in termini dinamici che si dovrebbero valutare maggiormente i benefici principali di un sistema informativo integrato. Da un lato, il minor costo delle transazioni porterebbe come logica conseguenza a un aumento dei tassi di *switching*, a vantaggio dei venditori nuovi entranti e dei consumatori che sono in grado di approfittarne, con riflessi positivi sul livello di concorrenza e quindi sui prezzi che, in base a studi empirici effettuati ex post in altri Paesi, potrebbero scendere fino all'11%. Dall'altro lato, potrebbero essere mitigati, se non eliminati del tutto i comportamenti opportunistici dei cosiddetti "turisti energetici", che si spostano da un fornitore all'altro lasciandosi dietro una scia di bollette non pagate.

Un comportamento reso possibile dal mancato monitoraggio nel sistema attuale della situazione dei pagamenti relativi alle utenze di cui non è stato chiesto il distacco e che permette ai consumatori opportunisti di passare impunemente a un nuovo fornitore, ignaro dell'accaduto e contro il quale potrebbe ripetersi presto la stessa operazione. È un baco dell'attuale regime, basato su tanti sistemi informativi che non si parlano tra loro o che si parlano a tratti e con difficoltà e che già oggi pesa come un macigno di diversi miliardi di euro sul mass market dell'energia, mercato partito tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008 e che rischia di essere ucciso proprio nella fase in cui sta prendendo slancio. Con danni non solo per le aziende ma anche e per certi versi soprattutto per i consumatori finali che finalmente stanno incominciando ad apprezzare la facoltà di poter scegliere il proprio fornitore di luce e gas.

1. Il legame tra informazione e concorrenza nella prospettiva dell'economia dei costi di transazione

1.1 Una definizione dei costi di transazione

I problemi connessi all'interazione economica e la comparazione delle diverse soluzioni istituzionali sono stati efficacemente esaminati all'interno della cosiddetta "teoria dei costi di transazione". Secondo questo approccio in ogni transazione economica sono sostenuti sia costi ex-ante – come per esempio quelli necessari per la ricerca delle opportunità disponibili, la raccolta e l'elaborazione delle informazioni, la contrattazione dei termini di scambio, l'adozione delle opportune precauzioni e salvaguardie contrattuali e la stesura del contratto – sia costi ex-post la transazione medesima – quali l'amministrazione della relazione, il monitoraggio e la misurazione della performance, la verifica della corretta applicazione delle condizioni stabilite nel contratto. L'economia dei costi di transazione si basa sull'assunto che gli agenti mirino a individuare e selezionare la forma organizzativa-contrattuale delle relazioni economiche in grado di minimizzare i costi della transazione.

Nell'originaria intuizione di Ronald Coase (1937), questo implica che a certe condizioni la forma organizzativa gerarchica dell'impresa può essere economicamente più vantaggiosa di quella non-gerarchica del mercato. In una catena di montaggio di un'impresa il lavoratore non vende il prodotto al lavoratore successivo, né lo acquista da quello precedente, come invece avverrebbe in uno scambio di mercato. Inoltre, "[s]e un lavoratore si sposta dal reparto Y al reparto X, non è perché si è verificato un cambio nei prezzi relativi, ma perché gli è stato ordinato di farlo". Queste aree di gerarchia rappresentano spazi di micro-pianificazione piuttosto che scambi di mercato.

L'impresa, quindi, è una complessa struttura di relazioni più o meno gerarchiche che sostituisce un'altrettanta complessa struttura di scambi di mercato. E le imprese esistono, dunque, perché riescono a realizzare alcune transazioni a un costo inferiore a quello associato all'interazione di mercato. Risparmiando questi costi e affidando la direzione delle risorse all'imprenditore (e non al meccanismo dei prezzi), l'organizzazione d'impresa si caratterizza, sotto certe condizioni, per una maggiore efficienza rispetto al mercato. In questo senso, tutte le informazioni rilevanti invece di essere 'raccolte' nel prezzo di mercato – come si assume nella teoria ortodossa – sono ricercate e interpretate da agenti (o gruppi di essi) specializzati in questo, che poi coadiuvano le scelte dei vertici decisionali dell'impresa.

Se quando i costi di funzionamento dell'impresa – ivi compresi la ricerca e l'interpretazione delle informazioni rilevanti – sono inferiori a quelli di mercato, allora l'impresa dovrebbe espandersi, incamerando ulteriori funzioni svolte dal mercato. Di contro, quando i costi di transazione interni all'impresa sono superiori a quelli che si avrebbero nel mercato, allora l'impresa si dovrebbe suddividere in entità più piccole o rilasciare al mercato alcune delle sue funzioni.

1.2 Le determinanti dei costi di transazione

Secondo Williamson (1975) sono tre le caratteristiche che determinano i costi di transazione: i) razionalità limitata, ii) opportunismo e iii) specificità delle risorse e degli investimenti.

Tali determinanti sono strettamente connesse con le problematiche informative. Il concetto di razionalità limitata, infatti, include le difficoltà nel reperire e distinguere le informazioni rilevanti alla transazione economica per una scelta idonea degli agenti. Anche i comportamenti opportunistici sono correlati con problematiche informative; se tali comportamenti fossero raccolti e messi a disposizione degli agenti coinvolti nelle transazioni successive, allora queste condotte potrebbero essere sensibilmente scoraggiate. Infine, gli investimenti specifici comportano un certo grado di "specificità" delle informazioni nella definizione dell'oggetto scambiato e nella verifica dei termini dello scambio. Gli investimenti specifici hanno valore solo all'interno di quella particolare relazione, mentre perdono di valore se impiegati in transazioni alternative. Quindi, una volta realizzato l'investimento specifico, colui che ha inve-

stato si trova in qualche modo “bloccato” nella relazione, proprio perché all’interno della relazione può ottenere un rendimento maggiore di quello ottenibile all’esterno. Per cui, la specificità degli investimenti implica un maggiore costo informativo e quindi di transazione.

1.3 Il ruolo delle asimmetrie informative

L’economia dei costi di transazione, incentrata sui comportamenti opportunistici, investimenti specifici e incompletezza contrattuale, si ricollega – inglobandola – all’economia dell’informazione, che si focalizza più in particolare sugli aspetti legati all’informazione imperfetta o imperfettamente distribuita tra le parti economiche (venditore e acquirente, datore di lavoro e lavoratore, ecc.).

Mentre nei modelli economici tradizionali si assume che i soggetti abbiano a disposizione informazioni perfette e distribuite in maniera simmetrica, nella realtà raramente gli individui dispongono delle stesse informazioni. Detto altrimenti, sui mercati esistono rilevanti “asimmetrie informative”. Per esempio, i datori di lavoro non conoscono perfettamente le capacità o l’impegno dei lavoratori, gli acquirenti di un prodotto non possono osservarne prontamente la qualità, le banche non sono al corrente dell’affidabilità di coloro che prendono a prestito, le compagnie assicurative non conoscono il rischio o il comportamento dei propri assicurati e così via.

La conseguenza è che la rilevanza e la severità dei problemi transattivi prima descritti dipendono dalla misura in cui le transazioni risultino caratterizzate dall’esistenza di asimmetrie informative tra le parti contrattuali e organizzative. In altre parole, i costi di transazione aumentano all’aumentare di fenomeni di asimmetria informativa, che consentono comportamenti opportunistici alla parte che dispone di maggiori informazioni.

L’opportunismo può essere pre-contrattuale (in questo caso può dar luogo a fenomeni di “selezione avversa”) oppure post-contrattuale (determinando potenzialmente situazioni di “azzardo morale”).

Nella formulazione originale della teoria (Akerlof, 1970), che era applicata proprio a un mercato retail (le automobili di seconda mano) e alla relazione tra un potenziale venditore e un potenziale consumatore, il possibile acquirente ha difficoltà ad accertare la qualità dell’autovettura all’atto dell’acquisto, mentre il proprietario ha informazioni migliori sullo stato dell’auto e su eventuali difetti. La conseguenza è che l’eventuale acquirente scontrerà il potenziale opportunismo del proprietario, formandosi un’aspettativa di prezzo sulla base della qualità media delle auto scambiate sul mercato e non sulle caratteristiche intrinseche della singola auto alla quale è interessato. Così facendo per gli agenti migliori – per esempio, i proprietari di auto usate in buono stato – il contratto “medio” risulterà poco vantaggioso e saranno indotti a ritirarsi dal mercato. Viceversa chi si appresta a vendere automobili di qualità inferiore alla media sarà incentivato dal meccanismo. In assenza di meccanismi correttivi, i venditori “migliori” finiranno per essere progressivamente scacciati dai venditori “peggiori”, fino a provocare un caso di fallimento del mercato.

Quello che accade nel mercato delle automobili usate potrebbe essere facilmente replicato in altri mercati, dove le caratteristiche di un bene o di un servizio non sono facilmente osservabili.

In realtà, anche in assenza di interventi pubblici, che pure in talune circostanze si rendono necessari, esistono vari strumenti auto-correttivi che limitano o impediscono situazioni sub-ottimali.

Nel caso del potenziale venditore, un meccanismo che consente di rimediare agli effetti negativi dell’asimmetria informativa è costituito dalla *reputazione*. Il funzionamento della reputazione è direttamente legato alla frequenza delle transazioni, alla diffusione delle informazioni sul mercato e alle condizioni (di equilibrio o disequilibrio) vigenti sui mercati di riferimento. Ragion per cui, un mercato in cui è meno costoso accedere alle informazioni sugli agenti coinvolti dovrebbe avere minori costi di transazione e quindi una concorrenza più effettiva ed efficiente. Infatti, nel corso del tempo le informazioni sulla qualità degli agenti diventano note: ciò significa che gli agenti con le caratteristiche “migliori” possono godere di una buona reputazione, mentre gli agenti “peggiori” possono essere boicottati. Questo scoraggia quindi anche le condotte opportunistiche post-contrattuali.

Nascono perciò spesso una serie di istituzioni complementari e di particolari strutture organizzative la cui natura è quella di ridurre i costi di transazione rendendo più efficaci i meccanismi reputazionali (ad esempio il marchio aziendale).

Un altro tipo di segnalazione utilizzato dalle imprese per fornire assicurazione sulla qualità di nuovi prodotti offerti sul mercato sono le ingenti spese in pubblicità. Infatti, solo un'impresa che produce prodotti di buona qualità è in grado di recuperare le spese in pubblicità, attraverso acquisti ripetuti effettuati dai consumatori soddisfatti. Al contrario, un'impresa che produce beni scadenti non ha convenienza a sostenere spese pubblicitarie, dal momento che una volta che i consumatori si accorgono della cattiva qualità non saranno più disposti a continuare l'acquisto del prodotto, impedendo all'impresa di recuperare le spese iniziali effettuate.

Similmente, nel mercato dei beni-esperienza, nei quali la qualità non è prontamente osservabile all'atto dell'acquisto, i produttori di beni di alta qualità hanno interesse a segnalare la qualità offrendo agli acquirenti una garanzia di rimborso completo o di sostituzione, in caso di cattivo funzionamento o nel caso in cui il prodotto non soddisfi il consumatore. La garanzia è generalmente un meccanismo di segnalazione efficace, in quanto risulta poco costosa per i venditori di beni di buona qualità e, contemporaneamente, è eccessivamente onerosa per coloro che producono beni di qualità scadente.

Una serie di altre istituzioni private svolgono il ruolo di generare informazioni e di diffonderle nei settori in cui l'informazione è fondamentale, ma affluisce con difficoltà dai privati al mercato nel suo complesso. Queste istituzioni raccolgono le informazioni rilevanti sulle caratteristiche o sul comportamento degli agenti e le diffondono attraverso varie modalità ai potenziali acquirenti (sotto forma di marchi di approvazione, certificazione, rating, attestati, ecc.), lasciando l'eventuale sanzionamento all'iniziativa dei singoli. Le informazioni vengono acquisite tramite indagini sui prodotti presenti sul mercato, effettuando valutazioni, test tecnici, ispezioni, analisi, recensioni. Questi organismi di valutazione sono a volte ingaggiati dalle stesse imprese produttrici che hanno interesse a comunicare ai consumatori la sicurezza o la qualità dei propri prodotti; in altri casi sono agenzie indipendenti che fanno profitti vendendo sul mercato le informazioni acquisite; altre volte ancora agiscono per conto dei consumatori (nel settore dei servizi, esistono ormai molti siti che effettuano comparazioni tra le diverse offerte presenti sul mercato).

Quindi, questi strumenti, che spesso e volentieri nascono dal mercato stesso, riducono, almeno in parte, le asimmetrie informative (e quindi i costi di transazione), aiutano le parti contrattuali a superare i problemi legati all'opportunismo pre-contrattuale e permettono alle imprese di stimolare un processo concorrenziale effettivo.

In altre circostanze, specie quando il problema delle asimmetrie informative è associato ad altri fallimenti del mercato (ad esempio esternalità o concorrenza imperfetta), è necessario l'intervento pubblico. Anche se questo risulta molto spesso problematico a causa del fatto che lo Stato soffre generalmente degli stessi (se non maggiori) svantaggi informativi dei privati.

1.4 Potenziali trade-offs tra concorrenza e informazione. Il caso dei mercati oligopolistici.

L'informazione può tuttavia avere anche un effetto negativo sulla concorrenza in presenza di una struttura di mercato oligopolistica (che caratterizza peraltro una parte importante della filiera energetica sia nella produzione che nella vendita).

Come ha sostenuto Stigler (1964), è sempre difficile comprendere se il comportamento di un oligopolista, che attua una strategia necessariamente interdipendente con quella delle altre imprese presenti sullo stesso mercato al fine di massimizzare i propri profitti, sia la mera attuazione della propria razionalità economica o la realizzazione consapevole di un intento anti-concorrenziale. A seconda della risposta dipenderà anche il ruolo dell'informazione nel favorire o scoraggiare la concorrenza in un mercato.

Peraltro la collusione tra imprese oligopolistiche può essere esplicita ma anche tacita e in entrambi i casi, qualora sia perseguita intenzionalmente, è solitamente sanzionata dalle norme antitrust.

A certe condizioni, l'aumento delle informazioni su determinate variabili potrebbe portare le imprese a condotte concertate, in base a veri e propri accordi oppure a pratiche tacite. Paradossalmente, se i costi di transazione derivanti dalle problematiche informative sono assenti o irrilevanti per le imprese, queste potrebbero avere una maggiore facilità nel costituire un'intesa rispetto al caso in cui tali costi siano alti. E difatti, come originariamente introdotto da Oliver Williamson, il tema della collusione non è tanto o solo un problema di struttura di mercato, ma anche un *contracting problem*.

Infatti l'aumento dell'informazione può favorire la creazione di una collusione perché può ridurre i costi che sono necessari per costituire e mantenere un cartello. Basti pensare, per converso, che in assenza di informazioni sulle condotte passate delle imprese, per ognuna di queste sarà più difficile (o costoso) selezionare quelle con cui intraprendere un cartello.

Se, per esempio, è noto che un'impresa in passato ha deviato dal comportamento collusivo, è verosimile che questa non sia un partner affidabile per costituire una pratica concertata. Ancora una volta, l'accessibilità dell'informazione assume un ruolo centrale per il livello della concorrenza, ma a differenza di quanto visto nei paragrafi precedenti, l'effetto potrebbe essere opposto.

Non tutte le informazioni sono tuttavia equivalenti: a tal proposito la Commissione Europea ha opportunamente e ripetutamente distinto tra lo scambio di dati aggregati e di dati disaggregati. Infatti solo questi ultimi permettono di "punire" l'impresa che devia dall'accordo senza rischiare di sanzionare le altre imprese. Quindi i dati disaggregati possono avere un ruolo rilevante per la creazione e il sostenimento di pratiche concertate o per la collusione nell'intento di innalzare barriere all'entrata.

Tuttavia, se lo scambio di informazioni anche disaggregato tra venditori persegue finalità che hanno a che fare con lo stessa possibilità di sviluppo di un mercato, minacciato ad esempio da potenziali comportamenti opportunistici dei consumatori, e avviene nel rispetto di alcuni limiti precisi, può essere giustificato sulla base della stessa normativa antitrust.

Un caso che ha fatto scuola in questo senso è quello spagnolo Asnef-Equifax. La società Asnef-Equifax, di cui è socia l'Asociación Nacional de Entidades Financieras (associazione nazionale degli istituti finanziari), nel maggio del 1998, presentò una domanda di autorizzazione per la costituzione di un registro di informazioni sul credito, di cui la Asnef-Equifax assumeva la gestione.

Tale registro, gestito peraltro da un soggetto a tutti gli effetti privato (anche se rappresentativo delle imprese del settore) aveva per oggetto "la prestazione di servizi di informazione sulla solvibilità e il credito mediante trattamento automatizzato dei dati relativi ai rischi assunti dagli organismi operanti nel settore delle attività di mutuo e di credito".

I dati contenuti nel registro sarebbero stati del tutto simili a quelli che erano gestiti dalla Banca Centrale Spagnola e che erano già accessibile agli istituti finanziari in Spagna; i dati in questione riguardavano l'identità e l'attività economica dei debitori, nonché alcune situazioni particolari, come il fallimento e l'insolvenza. Interpellata dal Tribunal Supremo spagnolo, dopo un lungo iter processuale, la Corte europea di Giustizia ha affermato che “[l]a divulgazione e lo scambio di informazioni tra imprese concorrenti e la creazione di un mercato trasparente possono avere un effetto neutrale se non benefico sulla struttura concorrenziale del mercato [...] Come ha osservato la giurisprudenza, in un mercato effettivamente concorrenziale la trasparenza fra gli operatori economici è tale da contribuire a intensificare la concorrenza fra i fornitori”.

Inoltre, la Corte ha voluto sottolineare che “praticamente in tutti i Paesi esiste, in una forma o nell'altra, un sistema di informazioni sul credito [...] Tale registro contiene informazioni negative (tra le quali figurano i debitori che presentano rischi particolari: i cosiddetti cattivi pagatori) e/o informazioni di carattere neutro o positivo (per esempio sul livello di indebitamento dei beneficiari del credito). Il motivo per cui un paese è portato ad instaurare o ad incoraggiare un sistema di tal genere consiste nell'intento di prevenire i casi di indebitamento eccessivo dei consumatori nonché di limitare i rischi per i creditori”.

D'altro canto, afferma la Corte, “è opportuno sottolineare che l'identità del creditore non deve essere rivelata, né direttamente né indirettamente, alle imprese aventi accesso al registro. In caso contrario, sarebbe possibile conoscere la posizione o la strategia commerciale dei concorrenti. È altresì importante che il sistema sia aperto a tutti gli operatori attivi nel settore; infatti, se fosse altrimenti, lo stesso creerebbe svantaggi per alcuni di loro”.

La casistica anglo-americana, più in particolare, ci permette di rilevare un altro aspetto importante sul tema della compatibilità tra scambio di informazioni e legge antitrust: i costi di transazione per il consumatore. Come abbiamo argomentato il consumatore può avere difficoltà nel valutare la qualità del bene o servizio che sta acquistando. Tale difficoltà e onerosità può scoraggiare il consumatore nell'acquisto o, comunque, determinare un risultato di mercato inferiore rispetto a quello che sarebbe di *first-best*.

Lo scambio di informazioni – anche se può condurre a pratiche concertate – può dunque trovare giustificazione dalla riduzione di tali costi e difficoltà informative nella transazione sul lato della domanda.

Un esempio piuttosto esemplare è stato offerto nel caso *United States vs Airline Tariff Publishing Company*, sollevato dalle autorità antitrust americane nel 1993. La *Airline Tariff Publishing Company* – una *joint venture* delle maggiori compagnie aeree americane – raccoglieva e distribuiva tra i suoi soci informazioni sulle tariffe aeree. Fu chiaro che tale meccanismo permetteva lo scambio di un gran numero di informazioni di dettaglio tra le imprese.

Ma in questo caso la violazione antitrust, sanzionata dalle autorità statunitensi, non si basò sulla mera condivisione dell'informazione. Il punto cruciale era che tali informazioni non erano facilmente accessibili e intelligibili per i consumatori. Quindi la pratica fu punita non perché fosse censurabile in linea generale ma perché i consumatori non ne avevano un vantaggio nelle proprie decisioni intertemporali.

È interessante citare anche un'esperienza britannica per valutare il cambio di prospettiva delle autorità antitrust in una stagione in cui la priorità è certamente diventata la tutela dei consumatori. L'*Office for Fair Trading* (OFT), l'Autorità antitrust britannica, annunciò nel ottobre del 2009 un accordo con il settore bancario per rendere i costi dei conti correnti più trasparenti e comparabili, favorendo così la possibilità di *switching* dall'uno all'altro. Questo comportava, tra le altre cose, la predisposizione di simulazioni sugli andamenti medi dei conti correnti per le varie banche per aiutare il cliente a valutare eventuali *switching* e su diverse tipologie di conti correnti, la realizzazione di un *interest calculator* sul sito internet dell'OFT. Non solo l'Autorità antitrust britannica non ha ostacolato una simile soluzione, ma se ne è fatta addirittura promotrice.

2. Liberalizzazione e regolazione dei mercati energetici nella prospettiva dell'economia dei costi di transazione

2.1 Caratteristiche principali della liberalizzazione e il possibile ruolo dei costi di transazione

Pur nella varietà dei modelli di *deregulation* dei mercati energetici, spiccano alcune caratteristiche comuni.

I monopoli verticalmente integrati vengono smembrati (in particolare viene separata la proprietà o quantomeno la gestione delle reti dalle altre attività), si aprono alla concorrenza i mercati a monte (la generazione elettrica e l'approvvigionamento di gas) e a valle (con la nuova distinzione tra vendita e distribuzione).

La finalità è quella di regolare i segmenti della filiera che sono caratterizzati da monopolio naturale in maniera non discriminatoria e garantendo parità di accesso agli operatori mentre negli altri segmenti si cerca di sollecitare quanta più competizione possibile.

Nel primo caso, il prezzo (o per meglio dire la tariffa) sarà generalmente stabilito dall'Autorità di regolazione settoriale mentre nel secondo sarà il mercato a determinarlo, almeno nella fase di liberalizzazione già sufficientemente matura e con l'eccezione di alcune classi di consumatori ritenute "vulnerabili".

Da manuale, si potrebbe semplicisticamente desumere che sui segmenti della filiera interessati da condizioni di monopolio naturale (trasmissione e distribuzione nell'elettricità, trasporto e distribuzione nel gas) dovrebbe prevalere la regolazione ex ante dell'Autorità di settore mentre la regolazione ex post dell'Autorità antitrust si dovrebbe occupare dei segmenti più concorrenziali. Infatti, mentre il monopolio va regolato preventivamente per evitare o quantomeno controllare l'esercizio del potere di mercato da parte dell'impresa monopolistica, sui mercati concorrenziali si usa intervenire solo dopo che si è registrato un malfunzionamento del gioco competitivo.

In realtà, una divisione dei ruoli di questo genere non esiste nella pratica, laddove invece è osservabile una complessità molto maggiore nella ripartizione delle funzioni tra l'Autorità antitrust e l'Autorità settoriale.

Possono essere offerte varie spiegazioni, in principio tutte con almeno un fondo di validità.

In primo luogo, la liberalizzazione non va intesa in una logica discreta (prima non c'era, ora c'è), ma come un processo continuo ed evolutivo, al quale corrisponde parallelamente anche un'evoluzione della regolazione ex ante ed ex post e un diverso coordinamento tra le Autorità (cosa che è successa anche in Italia, come spiega il capitolo 3).

Inoltre, operando una frazione importante delle imprese nei vari segmenti (a monte e a valle ma anche nei segmenti monopolistici, come la distribuzione, e in quelli concorrenziali, come la vendita), è richiesto alla supervisione del mercato un approccio complessivo, che tenga conto delle evidenti interazioni tra un segmento e l'altro (e sempre di più negli anni recenti tra un mercato, il gas, e l'altro, l'elettricità). A questo si aggiunga che anche i segmenti più concorrenziali sono senz'altro più prossimi all'oligopolio che alla concorrenza perfetta, con tutti i rischi di collusione del caso (sui quali due occhi sono senz'altro più efficaci di uno).

In realtà, è possibile anche una lettura complementare (più che alternativa), basata sui costi di transazione, che spiega il forte ruolo della regolazione ex ante oltre che ex post nei mercati liberalizzati.

In particolare, la presenza significativa di un'Autorità indipendente di regolazione da un lato mitiga il rischio di mercato per le imprese, dall'altro serve a ridurre gli effetti della razionalità limitata dei consumatori e dei comportamenti opportunistici, da attribuire alla presenza di asimmetrie o barriere informative. Inoltre è in grado di ridurre meglio di altri organismi pubblici le asimmetrie informative tra regolatori e regolati, grazie alla discussione continua e trasparente tra il regolatore e gli *stakeholder* del settore.

2.2 Il rischio di mercato negli investimenti infrastrutturali

Le imprese si trovano a fronteggiare un rischio di mercato laddove ci sia la possibilità che gli investimenti effettuati non siano adeguatamente remunerati. A parte le preferenze soggettive dell'investitore, l'entità del rischio aumenta dunque all'aumentare dell'investimento e del *payback period* (cioè del periodo di rimborso necessario a compensare gli investimenti con flussi positivi), ma anche dell'incertezza sulle variabili chiave della domanda e dell'offerta (prezzo, quantità domandata dal mercato, concorrenza da parte di altre fonti o altre imprese).

Sotto quest'ultimo profilo, la liberalizzazione espone le imprese a una situazione di maggior rischio in quanto esse hanno maggiore difficoltà da un lato a prevedere i prezzi (che non sono amministrati, secondi gli obiettivi di sviluppo infrastrutturale, ma riflettono valori di mercato fuori dal controllo di una singola azienda), dall'altro a potersi appropriare interamente dei benefici derivanti dai propri investimenti.

Questi problemi sono tanto più gravi se prendiamo in esame le infrastrutture a maggiore intensità di capitale, come il nucleare e le *merchant lines* nel caso dell'elettricità, rigassificatori e reti di trasporto per l'*import* nel gas.

La situazione è aggravata in un regime di liberalizzazione dagli ostacoli frapposti all'integrazione verticale, che è una delle modalità che potrebbe consentire di mitigare il rischio di mercato (oltre a determinare in taluni casi, secondo la stessa economia dei costi di transazione, una situazione più efficiente dal punto di vista economico).

L'altra modalità è tradizionalmente offerta dai contratti a lungo termine, che permettono di allocare il rischio in maniera efficiente, ma possono restringere anche la concorrenza, un elemento che può diventare significativo in mercati già molto concentrati.

Le autorità si trovano, dunque, di fronte al *trade-off* tra incentivare gli investimenti, al fine di aumentare la sicurezza e l'economicità degli approvvigionamenti energetici, e limitare la concorrenza, con potenziali effetti negativi sugli altri operatori e in ultima analisi sui consumatori.

Ecco perché in queste circostanze è importante che il decisore pubblico abbia una visione complessiva del mercato, che si basi su un monitoraggio costante e su una casistica ampia, e che consenta di prendere la decisione volta per volta più giusta a garantire la combinazione ottimale tra i diversi obiettivi.

Gli strumenti da utilizzare in questo senso possono essere molteplici. Nel caso delle rinnovabili e delle tecnologie più innovative, si fa ricorso a sussidi pubblici, che consentono di ridurre l'ammontare del capitale investito da parte dei privati e il *payback period*. Nel caso delle infrastrutture di trasporto (alle quali si possono equiparare i rigassificatori come *entry point* della rete nazionale di trasporto del gas), le autorità di regolazione concedono l'esenzione totale o parziale dall'obbligo di accesso di terzi, un modo per proteggere gli investitori dalla prospettiva di dover socializzare i benefici dei propri investimenti (a fronte di costi totalmente privati).

Più complesso è il caso del nucleare (e, in misura minore, del carbone, quantomeno rispetto a investimenti *green-field*). Diversi studi (basati soprattutto sull'esperienza britannica) dimostrano che nei mercati liberalizzati la tecnologia che attrae i maggiori investimenti da parte delle aziende è il ciclo combinato a gas. Nonostante non siano impianti di base e, quindi, il loro utilizzo effettivo sia soggetto alle condizioni di mercato, i cicli combinati garantiscono minori costi fissi e *payback period* nettamente più ravvicinati.

La conseguenza è che in tutti i mercati dove, sul fronte della generazione elettrica, si è liberalizzato di più (in Europa, Regno Unito, Italia e Spagna), la dipendenza dal gas è aumentata notevolmente nell'ultimo decennio con conseguenze incerte dal punto di vista dei costi ma potenzialmente dannose sulla sicurezza degli approvvigionamenti e, paradossalmente, sulla diversificazione del rischio di mercato in termini di sistema Paese.

In questo caso, i contratti tradizionali di lungo periodo possono non essere in grado da soli di mitigare efficacemente il rischio di mercato per la singola impresa. Soprattutto se nel caso del nucleare, si aggiungono altri rischi significativi, che potrebbero ad esempio portare alla posticipazione dell'entrata in esercizio di un impianto (cosa che sta già avvenendo sia in Finlandia sia in Francia per i primi reattori EPR) oppure alla chiusura anticipata degli impianti (come è accaduto in maniera traumatica in Italia e avviene in maniera decisamente più *soft* in altri Paesi, come Germania e Svezia).

Mentre in caso di ritardi, gli investitori raramente vengono rimborsati dall'autorità pubblica, nel secondo di norma vengono risarciti qualora la vita utile residua dell'impianto sia superiore a zero (è accaduto in Italia tramite un sovraccosto sulla bolletta elettrica pagato da tutti i consumatori italiani per molti anni). Tuttavia, dato che gli agenti economici sono mediamente avversi al rischio, essi sconteranno di ricevere una somma inferiore a quella che avrebbero percepito, al netto dei costi, qualora l'impianto non fosse stato chiuso. A meno che non vengano stabilite precise garanzie, a monte della fase di investimento.

In ultima analisi, è probabile che la presenza degli attuali strumenti di mercato difficilmente possano incentivare adeguatamente gli investimenti nella generazione nucleare. Anche in questo caso, occorre fare affidamento su una serie di congegni giuridici che siano allo stesso tempo poco intrusivi rispetto agli equilibri di mercato e consentano di sviluppare una capacità adeguata agli obiettivi posti a livello nazionale. Il ruolo di un'autorità che monitori costantemente i mercati e che prenda le decisioni migliori, in base al set informativo a propria disposizione, può essere rilevante nell'assicurare risultati in grado di soddisfare esigenze diverse e in potenziale conflitto.

2.3 Razionalità limitata dei consumatori e vantaggio informativo dei venditori nel settore retail

Nei mercati energetici, l'asimmetria informativa tra venditori e acquirenti, che esiste in tutte le categorie merceologiche, è esacerbata dalla dimensione media dei primi, che sono più in grado che in altri mercati di utilizzare tecniche sofisticate di acquisizione e di mantenimento dei clienti, e dalla scarsa dimestichezza dei secondi con il mercato.

In teoria, l'omogeneità del bene dovrebbe controbilanciare la scarsa capacità del potenziale acquirente di confrontare offerte alternative, anche se la miriade di caratteristiche contrattuali non confrontabili (o quantomeno non facilmente confrontabili) non rende facile il compito dei consumatori, come testimonia anche il recentissimo rapporto della Commissione Europea sui mercati finali dell'energia, pubblicato nel novembre 2010.

In base a un tradizionale modello economico neoclassico, il consumatore è sempre in grado di scegliere l'offerta che gli consente di massimizzare la propria utilità, a parità di esborso monetario. Di fatto, nell'incapacità di tenere conto di tutte le variabili contrattuali, i consumatori finiscono spesso per scegliere l'offerta economicamente migliore oppure per confrontare unicamente (o quantomeno prioritariamente) le diverse offerte di prezzo del loro operatore storico, del quale hanno già sperimentato la qualità.

Lo scarso attivismo dei consumatori, soprattutto nelle prime fasi della liberalizzazione, obbliga le istituzioni pubbliche a tutelarli, attraverso una regolazione ad hoc, al fine di rendere i mercati più equilibrati e in ultima analisi anche più efficienti.

In questo caso, può osservarsi un andamento evolutivo con un passaggio da una protezione diretta e dirigista nei confronti dei consumatori, dove la pressione concorrenziale nel settore *retail* era giudicata insufficiente a portare benefici significativi ai consumatori (tenendo conto comunque che il mercato dell'elettricità, a differenza di quello del gas, è stato aperto completamente dal lato della domanda solo a partire dall'1 luglio 2007), a una tutela indiretta, basata in parte sostanziale su alcuni strumenti di partecipazione attiva al mercato.

In questo senso, di fronte alla volontà di fare del consumatore un soggetto sempre più attivo nei mercati *retail* recentemente liberalizzati, si è evoluto anche l'atteggiamento antitrust nei confronti dello scambio di informazioni. Sono ormai le stesse autorità di regolazione competenti a promuovere strumenti che permettono al consumatore di confrontare le offerte in modo facile e soprattutto veloce (per venire incontro alle limitate capacità cognitive e al costo opportunità elevato dell'acquirente tipo).

Una possibilità che avrebbe rappresentato fino a pochi anni prima un serio rischio di collusione tra imprese in mercati oligopolistici (in grado di conoscere istantaneamente il comportamento delle aziende rivali e di comportarsi strategicamente di conseguenza) diviene uno strumento importante di promozione della concorrenza in molti settori e in molti Paesi. Oltretutto, in molti casi, le Autorità si trovano ad arginare una diffusione impetuosa e spesso non controllata di siti online che consentono di comparare le offerte delle società di vendita, con risultati spesso incoerenti che rischiano di creare confusione nei consumatori e di aumentare l'opacità dei mercati finali, anziché la trasparenza. L'intervento diretto delle Autorità (come proponenti di un proprio sistema di comparazione o come certificatori di sistemi altrui) serve dunque a restituire il proprio potenziale originario a uno strumento che aumenta la trasparenza del mercato e risolve in parte i problemi di razionalità limitata e di asimmetrie informative.

2.4 Vantaggio informativo dei consumatori e comportamenti opportunistici post-contrattuali nel settore retail

Come mostra la letteratura sulle asimmetrie informative, mentre nella fase pre-contrattuale il venditore gode di un vantaggio informativo sull'acquirente, di cui conosce molto meglio le caratteristiche del bene o del servizio oggetto della transazione, nella fase post-contrattuale il rapporto può ribaltarsi. In particolare, il cliente può sfruttare l'impossibilità (o il costo proibitivo) del venditore di monitorarlo costantemente e comportarsi in maniera opportunistica.

Nel settore delle utility, il tipico comportamento opportunistico consiste nel non pagare le bollette.

Naturalmente, in tutte le legislazioni, si prevedono strumenti per affrontare il tema della morosità. Tuttavia, specie nella prima fase di liberalizzazione, si ha un periodo di rodaggio iniziale che può non consentire un veloce e soprattutto efficiente *enforcement* nei confronti dei cattivi pagatori. In generale, tranne che per alcune categorie di clienti, si può tuttavia richiedere il distacco, nel momento in cui la morosità sia recidiva e dopo l'espletamento delle procedure previste.

Anche in questi casi, però, il sistema è sottoposto a rischi significativi di comportamento opportunistico post-contrattuale, che possono rappresentare un freno se non addirittura un blocco per la concorrenza nei mercati *retail*.

È il caso dei cambi di fornitura che vengono intenzionalmente compiuti per non pagare le ultime bollette oppure, nell'ipotesi più benevola, vengono realizzati con ragioni originariamente non opportunistiche ma producono come effetto collaterale il mancato pagamento delle ultime bollette, visto che il sistema attuale non li punisce.

Ad oggi, spesso e volentieri, il venditore entrante non ha la possibilità di conoscere questo comportamento di tipo opportunistico in anticipo (cioè prima di sottoscrivere un contratto con il nuovo cliente) così come il venditore uscente non ha gli strumenti per impedirlo.

Qualora sempre più consumatori sfruttassero questo anello debole del sistema, potenzialmente migrando di continuo da un fornitore all'altro, si rischierebbe un fallimento di mercato, che potrebbe mettere a rischio l'esistenza stessa del mercato libero nei settori energetici, almeno per classi di consumo medio-basse (nel senso che le aziende potrebbero non fare più offerte a certi segmenti di mercato oppure offrire l'energia a prezzi più elevati e a condizioni complessivamente peggiori rispetto al tutelato).

Anche qui, di fronte a un difetto informativo, si è presa in considerazione l'opportunità di rispondere con una soluzione che consenta, attraverso la creazione di un sistema informativo integrato, un riallineamento dei set informativi di imprese e consumatori, consentendo alle prime di conoscere molto più rapidamente la situazione relativa ai pagamenti dei secondi, garantendo sia i venditori uscenti che quelli entranti e in ultima analisi la stragrande maggioranza dei consumatori non opportunisti.

3. L'informazione nel mercato retail tra interesse pubblico, tutela della concorrenza e tutela dei consumatori

3.1 Premessa

Come è stato già ricordato nel capitolo 1, il trattamento che il diritto antitrust ha riservato tradizionalmente alla circolazione delle informazioni nei mercati ha sin qui avuto connotazioni molto spesso negative, almeno dal lato dell'offerta: un mercato troppo trasparente, dove gli operatori si scambiano informazioni commerciali in forma disaggregata e dettagliata, e con cadenza regolare, è una pratica che facilita la collusione e dunque sanzionabile come intesa anticoncorrenziale. La visione della regolazione è viceversa più benevola. La teoria richiede che nel mercato tutti siano perfettamente informati, ma la pratica insegna che la condizione non si realizza, e che anzi l'asimmetria informativa tra operatori di mercato e tra questi e i consumatori finali rappresenta un fallimento del mercato. Nei mercati liberalizzati questo limite diventa cruciale a causa della separazione verticale e orizzontale dell'incumbent e dell'ingresso di nuovi operatori, che comportano una moltiplicazione dei centri decisionali e dei conseguenti flussi informativi. Trovando l'intervento del regolatore la propria ragion d'essere in tale fallimento, le misure da esso adottate vanno nel senso di facilitare, ove non "imporre", la diffusione dell'informazione tra gli attori di mercato. Anche a livello istituzionale, nei rapporti tra regolatore e *stakeholder*, la circolazione dell'informazione è alla base della condivisione delle decisioni e condizione essenziale per la partecipazione (legittimazione). Il cerchio si chiude quando il regolatore interviene per ridurre il deficit informativo dei consumatori educandoli a divenire soggetti attivi del mercato e riequilibrandone la posizione. Che le problematiche e le impellenze dei servizi a rete post-liberalizzazione siano cambiate negli ultimi vent'anni per effetto dell'apporto essenziale delle Information Technologies è cosa nota. Che il ruolo del regolatore debba del pari mutare, divenendo quello di *promote the sharing of knowledge among market participants*, è invece un dato recentemente acquisito dalla teoria economica della regolazione. Garantire un livello soddisfacente di interoperabilità all'interno di un mercato gestito in maniera decentralizzata, aperto alla continua innovazione e caratterizzato da forti vincoli sistemici, è un obiettivo che solo la condivisione dell'informazione e la corretta gestione dei relativi flussi può garantire. Questa raggiunta consapevolezza rappresenta un portato innovativo di particolare rilievo nella ridefinizione del ruolo e dei compiti del regolatore. E poiché nel mercato energetico le decisioni di tipo regolatorio sono adottate da una pluralità di soggetti, occorre allargare l'indagine sull'impatto dell'intervento pubblico nella gestione dei flussi informativi del mercato *retail* dell'energia anche a questi, vale a dire: oltre all'AEEG e al legislatore anche all'Autorità antitrust (AGCM).

3.2 La regolazione dei flussi informativi dal lato dell'offerta del mercato energetico retail

La separazione tra attività della filiera produttiva e l'abolizione delle barriere all'accesso sui mercati energetici, se da un lato migliorano le condizioni per il dispiegarsi della concorrenza, dall'altro aumentano significativamente i costi di transazione legati all'informazione, che in un regime di monopolio erano internalizzati nell'unico operatore esistente. Con il moltiplicarsi delle transazioni aumentano infatti i costi informativi che gli operatori e gli utenti finali sostengono per poter operare sul mercato. Nel mercato *retail*, la separazione societaria dell'attività di distribuzione da quella di vendita comporta un aumento vertiginoso dei flussi informativi interni allo stesso gruppo societario verticalmente integrato, richiedendo costosi investimenti per adempiere agli obblighi di trasparenza e non discriminazione nell'accesso all'informazione della distribuzione previsti dal TIU (Testo Integrato Unbundling: AEEG, delib. Arg/com 11/07 s.m.i.).

Questo fenomeno (aumento dei flussi informativi e dei costi associati alla produzione di informazione non discriminatoria) è ulteriormente ingigantito sul versante esterno all'impresa verticalmente integrata. Difatti, la liberalizzazione della vendita di energia elettrica e gas comporta l'ingresso di nuovi fornitori che debbono interfacciarsi con i distributori, gestori delle infrastrutture essenziali, per poter accedere al trasporto e al collocamento del bene presso gli utenti finali. Ciò comporta la necessità di prevedere, accanto agli obblighi di separazione, tutta una serie di obblighi per regolare i flussi informativi tra il distributore tenuto a dare accesso alla propria rete e i rivenditori. A titolo di esempio, basti pensare che Enel Distribuzione, che attualmente detiene oltre l'80% della distribuzione elettrica per numero di clienti, deve interfacciarsi con una pluralità molto estesa di venditori di elettricità, con i quali scambia giornalmente comunicazioni relative ai sistemi e agli utenti.

Per far fronte a queste esigenze informative l'intervento del regolatore muove su più fronti: (1) quello dell'impresa verticalmente integrata (TIU), (2) quello dei rapporti informativi tra distributori e fornitori (Codici di rete e disciplina dello *switching*) e (3) quello della standardizzazione del formato dell'informazione trasmessa.

Sotto il primo profilo, rileva specialmente l'obbligo imposto dal TIU al Gestore Indipendente (GI) della rete di definire un Programma di adempimenti nel quale mettere in evidenza le procedure per garantire l'accesso non discriminatorio alle informazioni relative alla distribuzione e la riservatezza delle stesse; oltre all'obbligo di prevedere un piano per la separazione fisica della banca dati che contiene le "informazioni rilevanti" nominando un garante per la corretta gestione delle informazioni commercialmente sensibili.

Sotto il secondo profilo, la disciplina è raggruppata nel Codice di rete delle imprese di distribuzione del gas (delib. 108/06), mentre è dispersa in varie delibere in materia di *switching* (delib. 42/08), di misura (delib. 156/07) e di servizio di salvaguardia (delib. 337/07) per l'energia elettrica. Nel complesso le disposizioni richiamate impongono alle imprese di distribuzione di rendere disponibili sul proprio sito internet e tenere aggiornate le informazioni caratterizzanti gli impianti; definiscono le modalità dello scambio informativo tra distributori e venditori, dettagliando i contenuti dell'informazione che entrambi sono tenuti a fornirsi reciprocamente, specie in occasione di nuovi allacciamenti, di potenziamento di allacciamenti esistenti, di richieste di *switching* inoltrate dal venditore, di distacco o di nuovo allaccio di utenze già morose e di subentro del nuovo fornitore del servizio di salvaguardia (che implica una specie di *switching* di massa).

Quanto al terzo profilo, della standardizzazione del formato dei messaggi scambiati tra operatori, la disciplina nasce dall'esigenza di contemperare i maggiori costi imposti alle imprese dal massiccio intervento regolatorio descritto per la produzione di un'informazione "adeguata" con i vantaggi concorrenziali che da tale produzione discendono. L'adeguatezza dell'informazione scambiata fa riferimento alle modalità pratiche, ovverosia al formato che le comunicazioni debbono avere per poter essere riconosciute, lette, comprese, veicolate e processate in maniera corretta e rapida. Sebbene l'esigenza di standardizzare l'informazione circolante provenga dal mercato, solo un intervento regolatorio che armonizzi gli standard di comunicazione a livello nazionale consente di evitare forti inefficienze al sistema. Proprio per tale ragione, a livello di regolazione, l'AEEG ha introdotto protocolli di comunicazione condivisi tra distributori e venditori in entrambi i settori.

Un deciso passo avanti sul tema della standardizzazione e, più in generale, della gestione dei flussi informativi tra distributori e venditori è stato da ultimo compiuto grazie alla creazione di un sistema informativo integrato (SII), attribuito all'Acquirente Unico, che consentirà, a valle della definizione dei *format* digitali, della sequenza minima obbligatoria dei messaggi e dei contenuti minimi di ciascuno scambio informativo, di gestire in maniera centralizzata e, dunque neutrale, le comunicazioni di mercato. Il SII è pensato principalmente per rendere più agili i processi di *switching*, spesso rallentati dalle difficoltà tecniche di processare grandi quantità di informazioni o dai comportamenti strategici degli operatori uscenti o dei distributori verticalmente integrati. Esso mira altresì a risolvere il problema delle morosità pregresse, ovverosia il comportamento di quei consumatori che si rivolgono a fornitori diversi dal proprio per attivare nuovi contratti non avendo pagato le bollette (cosiddetto "turismo energetico").

Tab. 1 Disciplina dei flussi informativi dal lato dell'offerta

Oggetto	Fonti primarie	Contenuti	Regolazione AEEG	Contenuti su info
Unbundling	<p>l. 481/95 (art. 2.12, f)</p> <p>d.lgs. 79/99 (art. 9.7)</p> <p>d.lgs. 164/00 (art. 21, co. 2)</p> <p>DI 10/07 (art. 4)</p> <p>DI 73/07 (art. 1, co. 1)</p>	<p>Potere AEEG di direttiva su U contabile / amministrativo</p> <p>Unbundling societario distributori e.e. > 300.000 Disaggregazione Enel</p> <p>Unbundling societario distribuzione gas</p> <p>Unbundling societario fornitura gas</p> <p>Unbundling societario distributori e.e. > 100.000 + U funzionale</p>	<p>Testo Integrato Unbundling (11/07 s.m.i.: Umbun. amm./cont./funz.)</p>	<p>GI rete distribuzione</p> <p>Programma adempimenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • accesso non discriminatorio a info • privacy • separazione banca dati • accesso limitato • tracciabilità accessi
Accesso rete distribuzione / morosità pregresse / reclami / salvaguardia (e.e.)	<p>DI 10/07</p> <p>DI 73/07</p>	<p>Obbligo distributori gas disclosure ai concorrenti</p> <p>Potere Aeeeg obblighi distributori gas/e.e. garantire accesso dati nec. per offerte commerciali/contratti</p>	<p>Codice rete gas 108/06 s.m.i.</p> <p>Tavolo tecnico codice rete e.e. → switching 42/08 → misura 156/07 → morosità 4/08</p> <p>Salvaguardia (e.e. 337/07)</p>	<p>Obblighi distributori</p> <ul style="list-style-type: none"> • sito web con info impianti • modalità scambi info distr./fornit. • privacy • contenuti info • casi specifici (nuovi allacci, potenziamenti, switching, distacco, allacci con morosità) <p>obblighi venditori (reclami nel TIQV)</p> <p>Switching di massa.: dettaglio info vend. uscente → vend. entrante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • POD, CF, indirizzo, profilo prelievo, ecc. per ogni PDP • info distr. → vend. entrante: • idem + misura
Standardizzazione format	<p>l. 481/95</p>		<p>Gas: 294/06 + tavolo permanente (134/08)</p> <p>E.e.: tavolo permanente (10/10)</p>	<p>Distrib. → fornit. Sequenza minima, ammissibilità, semantica info per: lavori, attivaz./disattivaz, riattivaz. post-morosità/verifica GDM</p>
Sistema Informativo Integrato	<p>DI 105/10 (art. 1-bis)</p>	<p>Istituzione SII presso AU</p>	<p>128/10</p>	<p>Obiettivi: facilitare accessibilità ai dati di distrib./vend./dispacc. per:</p> <ul style="list-style-type: none"> • maggiore robustezza switching • ridurre contenziosi, costi e barriere all'ingresso • ridurre "turismo energetico"

3.3 La regolazione dei flussi informativi dal lato della domanda: dal “paternalismo regolatorio” all’empowerment del consumatore finale

Dal lato della domanda la disciplina dell’informazione conosce un’evoluzione che mette in evidenza il passaggio da una fase di “paternalismo regolatorio” di tutela ad una di *empowerment* del consumatore finale, e che vede nascere, nelle più recenti esperienze, una copiosa informazione di tipo “istituzionale”.

Rispetto al sistema delle carte dei servizi, basato su standard qualitativi auto-definiti dagli operatori la cui violazione restava priva di conseguenze giuridiche, con l’istituzione dell’AEEG si assiste alla produzione di una massiccia disciplina degli obblighi informativi a carico degli operatori, pensati per proteggere gli utenti finali e miranti a garantire la trasparenza delle transazioni commerciali.

Appartengono a questa stagione: i Codici di condotta commerciale per la vendita di energia elettrica e di gas, miranti a tutelare i consumatori finali da metodi di vendita sleali e ingannevoli; il Testo Integrato della Qualità dei servizi di Vendita di gas ed elettricità (TIQV); e le regole per l’armonizzazione delle informazioni da riportare nelle bollette di gas ed elettricità. Specialmente il primo fissa le regole generali di correttezza e trasparenza da osservare nella promozione delle offerte contrattuali, le informazioni minime che gli esercenti devono rendere note ai clienti finali prima della conclusione del contratto, le regole per garantire la chiarezza e la trasparenza di testi e condizioni contrattuali e la loro piena conoscenza.

Ciò che caratterizza questa seconda fase è una rafforzata – rispetto alla fase precedente – protezione “diretta” dei consumatori, che tuttavia marginalizza gli strumenti di autotutela relegandoli a mere possibilità. L’atteggiamento del legislatore e del regolatore è, per così dire, ancora “paternalistico”: molto interventista e sostitutivo dell’autonomia dell’utente-cliente.

Nella terza ed ultima fase, inaugurata dalla completa liberalizzazione della domanda di elettricità (1° luglio 2007), cambia il modo di intendere la tutela degli utenti, che risulta ora improntata all’autodeterminazione informata ed efficiente degli stessi. Sia il legislatore che il regolatore definiscono norme volte a rafforzare la capacità del consumatore di divenire attore (dinamico) del mercato (*empowerment*). Solo fortificando la conoscenza da parte dei clienti finali dei meccanismi di mercato è possibile aumentare sia la fiducia nel mercato stesso sia il corretto esplicarsi della concorrenza tra i diversi operatori. Questo nuovo modo di intendere la tutela del consumatore si caratterizza specialmente per l’introduzione di strumenti di comunicazione “istituzionale” volti ad educarlo, a renderlo capace di selezionare le offerte commerciali migliori e a sapersi tutelare adeguatamente facendo valere i propri diritti.

Tra gli strumenti di informazione “istituzionale”, che vanno ad affiancarsi a quelli più tradizionali, rientrano: il Pesa-consumi (per elettricità) e il cosiddetto “trova offerte” (motori di ricerca disponibili sul sito internet dell’AEEG per il confronto delle offerte di mercato nell’elettricità e nel gas e l’adozione di comportamenti di risparmio energetico), l’Atlante dei diritti del consumatore di energia e gas, lo Sportello per il consumatore di energia gestito da Acquirente Unico, gli avvisi dall’AEEG e il glossario inseriti in bolletta per consentire la comprensione delle voci della stessa.

Accanto a questi, dal 2007, all’utente è data la possibilità, non specifica del settore energetico, di rivolgersi all’Autorità antitrust (AGCM) per denunciare pratiche commerciali scorrette (ingannevoli o aggressive) adottate dai fornitori e idonee a falsare le loro libere scelte sul mercato, inducendoli a scelte economiche che altrimenti non avrebbero fatto.

Tab. 2 Disciplina dei flussi informativi dal lato della domanda (la tutela del consumatore)

Fonti primarie	Contenuti	Oggetto	Regolazione AEEG	Contenuti su info
l. 481/95 (artt. 1.1 e 2.12, lett. g,h,l,m,n) l. 239/04 (art. 1)	Poteri vari AEEG a tutela dei consumatori	Qualità della vendita	TIQV Testo Integrato della Qualità dei servizi di Vendita 164/08 (già 333/07 per e.e. e 120/08 per gas)	<ul style="list-style-type: none"> standard generali e speciali qualità tecnica e commerciale, rimborsi automatici per standard specifici tempi e modalità riposta a richieste utenti sanzioni per mancato rispetto standard e risposte
DI 73/07 (art. 1.2)	Diritto recesso	Diritto recesso	144/07	
d.lgs. 164/00 (art. 18.3) --gas-- l. 99/09 (art. 21) --gas + e.e.--	AEEG poteri: <ul style="list-style-type: none"> vigilanza su trasparenza condizioni contrattuali definizione codice di condotta commerciale disposizioni affinchè "venditori forniscano ai clienti finali indicazioni trasparenti circa le offerte proposte sul mercato" 	Trasparenza offerte commerciali (definizione modalità e contenuti informazioni minime fornitori → clienti)	Codice di condotta commerciale per la vendita (e.e. + gas) ARG/com 104/10 (già: 126/04 gas e 105/06 e.e.)	obblighi disclosure ai fornitori: <ul style="list-style-type: none"> regole generali di correttezza e trasparenza nella promozione delle offerte contrattuali, info minime pre-contrattuali su condizioni economiche delle offerte regole di chiarezza e trasparenza di testi contrattuali regole per reclami, procedure distacco utenti morosi, doppia fatturazione, attivazioni non richieste, morosità pregresse, contenuto documenti fatturazione
l. 481/95 (art. 2.12, lett. l) dl 73/07 (art. 1.2)	v. supra agevolare confronto tra offerte	Trasparenza bollette	202/09 (già: 42/99 per gas e 152/06 per e.e.)	<ul style="list-style-type: none"> obblighi di armonizzazione delle informazioni da riportare in bolletta spazio per comunicazioni spot AEEG info su mix energetico

Tab. 3 Disciplina dell'informazione "istituzionale" – empowerment

Fonti primarie	Contenuti	Oggetto	Interventi AeeG
l. 481/95 DI 73/07 L 99/09	v. supra	Empowerment clienti finali	web <ul style="list-style-type: none"> Trova offerte Pesa Consumi Atlante dei diritti del consumatore di energia elettrica e gas bolletta avvisi in bolletta glossario in bolletta info, reclami e arbitrato Sportello per il consumatore di energia (AU) Protocollo intesa CNCU per ADR

3.4 Interventi dell'AGCM sui flussi informativi (decisioni con impegni e pratiche commerciali scorrette)

Anche l'AGCM riconosce grande rilevanza alla circolazione dell'informazione nei mercati energetici retail; e ciò è testimoniato dai numerosi interventi realizzati sia dal lato della domanda (pratiche commerciali scorrette, o pcs) per ridurre le asimmetrie informative dell'utente finale, sia dal lato dell'offerta (decisioni con impegni), per sollecitare la disclosure delle informazioni necessarie al buon funzionamento del mercato.

Sebbene adottate in riferimento a casi singoli, le decisioni dell'AGCM analizzate si connotano per un contenuto "para-regolatorio" indiretto avente per oggetto i flussi informativi. Mentre in quelle in tema di pcs l'AGCM interpreta le norme definendo lo standard di comportamento ritenuto conforme alla diligenza professionale, che tutti gli operatori di quel mercato riterranno spontaneamente di dover seguire, pena una sanzione pecuniaria; nel caso delle decisioni con impegni l'AGCM rende obbligatori comportamenti volontariamente proposti dagli operatori che definiscono, talvolta anche dettagliatamente, strategie commerciali e processi produttivi, spesso a complemento o in aggiunta agli obblighi regolatori informativi valevoli per tutte le imprese del settore.

I casi di pcs in concreto analizzati riguardano ipotesi di illecito trattamento delle morosità pregresse (attivazione delle forniture energetiche subordinata al pagamento dei debiti dell'utenza morosa); attivazioni non richieste risultate da carenze informative da parte dei promotori delle offerte commerciali; e distacchi di forniture a seguito di incomplete informazioni sul trattamento delle morosità. Specialmente con riguardo al primo gruppo la sanzione della condotta ha avuto luogo in presenza di una dettagliata regolazione settoriale (i Codici di condotta commerciale).

Quanto alle decisioni con impegni aventi rilevanza sotto il profilo informativo, dei sette casi analizzati, tutti relativi a fattispecie di abuso di posizione dominante, uno riguarda il trattamento di morosità pregresse, che dal 2007 l'AGCM sanziona come pcs, cinque sono abusi escludenti attuati mediante la fornitura di informazioni incomplete o in ritardo, con conseguente elevazione di barriere economiche (*raising rivals' costs*) all'ingresso sul mercato di nuovi operatori ed uno, non ancora concluso, riguarda un presunto abuso dell'*incumbent* della distribuzione per mancata trasmissione delle informazioni necessarie alla redazione del bando di gara per la ri-attribuzione del servizio.

Fatta eccezione per l'ultimo, tuttora pendente, tutti gli altri casi si sono chiusi con l'assunzione di impegni assai penetranti a rendere disponibili, mediante dettagliate procedure anche informatiche (portali informatici dedicati, analisi preventiva della correttezza dei dati trasmessi – cosiddetti "*pre-check*", ecc.), informazioni ai concorrenti. Anche in questo caso i comportamenti resi obbligatori dall'AGCM si aggiungono a quelli già vincolanti ai sensi della regolazione dell'AEEG.

L'analisi della casistica mostra che tanto le decisioni con impegni quanto quelle in tema di pcs prescrivono direttamente (le prime) o indirettamente (mediante *moral suasion* o per via di prassi che si afferma a canone di riferimento per definire la scorrettezza delle condotte delle imprese) misure di *information disclosure*, improntate alla più ampia trasparenza e cooperazione, assai penetranti in capo agli operatori del mercato *retail*, in grado di vincolarne sensibilmente la libertà in nome della tutela della concorrenza e dei consumatori. Nei casi di abusi, poi, i comportamenti resi obbligatori dall'AGCM si estendono alla quasi totalità degli operatori di settori, rafforzandone la portata quasi-regolatoria.

Quest'ultima notazione apre la via a considerazioni più generali sul rapporto tra gli obblighi informativi di fonte regolatoria e quelli assunti o sanzionati per via di prassi dall'AGCM, da analizzare sia sotto il profilo sostanziale (rapporto complementare "antagonista" o "collaborativo") che sotto quello procedimentale (scambio di pareri, protocolli di intesa e modello anglosassone della *concurrent application*).

Tab. 4 Decisioni AGCM su flussi informativi lato domanda (pratiche commerciali scorrette)

	N. Provv.	Parti	Condotta	Violazione	Regolazione violata
A	PS1313 Bluenergy Group – Richiesta morosità pregresse Provv. 18971 del 9.10.2008, in Boll. 38/08 (settore gas)	Bluenergy Group	Subordinare l'attivazione della fornitura di gas ad uso domestico al pagamento delle cd. morosità pregresse, ovvero delle fatture non pagate dal precedente intestatario della medesima utenza	SI (85.000 euro)	NO (Agcm si richiama al precedente abuso posizione dominante A390/07 – v. sotto)
A	PS1874 Enel Energia – Bolletta gas Provv. 19232 del 3.12.2008, in Boll. 46/08 (settore gas)	Enel Energia	Mancate letture e richieste di pagamento di bollette contestate	SI (90.000.000 - non adeguamento alla <i>best practice</i>)	NO
A	PS2682 Sidigas – morosità pregresse Provv. 20029 del 1.7.2009, in Boll. 27/09 (settore gas)	-SI.DI.GAS -SI.DI.GAS Com	Subordinare l'attivazione della fornitura di gas ad uso domestico al pagamento delle cd. morosità pregresse	SI (SI.DI.GAS Com: 30.000 euro)	NO (v. comunicazione AEEG ad AGCM nel proc. AGCM A390/07 su fattispecie analoga)
B	PS91 Enel Energia – Richiesta cambio fornitore Provv. 18829 del 4.9.2008, in Boll. 33/08 (settori elettrico e gas)	-Enel -Enel Distribuzione -Enel Energia -Enel Servizio Elettrico	a) passaggio non richiesto (anche firme false, info carenti del contact center) dal mercato di maggior tutela al mercato libero e ostacolo al diritto di ripensamento; b) attivazione non richiesta di fornitura di gas naturale e ostacolo al diritto di ripensamento; c) pubblicità ingannevole	SI - 1.100.000 euro ad Enel Energia per le 3 condotte - 100.000 euro a Enel per la condotta c)	SI: condotte a) e b) (art. 5 delib. n. 144/07; art. 14 delib. 138/04; art. 3 delib. ARG/elt 24/08; art. 12, delib. 126/04 e art. 11 delib. 105/06 - ora art. 12 cod. cond. comm. unico: delib. 104/10) NO: condotta c)
B	PS376 Sorgenia – Fornitura elettrica Provv. 20364 del 7.10.2009, in Boll. 40/09 (settori elettrico e gas)	Sorgenia	Attivazioni non richieste (firme false), ostacolo all'esercizio del diritto di recesso, informazioni false	SI (-200.000 euro per attivazioni non richieste energia elettrica -150.000 euro per attivazioni non richieste gas)	SI v. supra
C	PS 166 - Acea – Distacco Fornitura Acqua Provv. 19618, del 12.3.2009, in Boll. 11/09. (settore idrico)	Acea - Acqua	Carenza e ambiguità informazioni sulle procedure di distacco di clienti morosi e sul processo di riscossione	SI - distacco senza preavviso (150.000 euro) N: Richiesta somme non dovute per errori materiali	-
C	PS1795 Acea Electrabel – Distacco fornitura senza preavviso Provv. 19714 del 2.4.2009, in Boll. 13/09 (settore elettrico)	Acea Electrabel Elettricità	Omesse informazioni - mancata verifica dell'identità del richiedente l'interruzione della fornitura	NO (informazioni sufficienti; episodicità della mancata verifica dell'identità del richiedente)	NO

A trattamento delle morosità pregresse

B attivazioni non richieste

C distacchi di forniture

Tab. 5 AGCM - Decisioni con impegni su fattispecie antitrust (rilevanza dell'informazione dal lato dell'offerta)

	Prov. – Norma violata – Parti	Mercato	Condotta	Impegni	Regolazione - note
1(A)	A390 — ENEL Distribuzione / Attivazione fornitura subordinata a pagamenti morosità pregresse Prov. 17481 del 18/10/2007 in Boll. 39/2007 (art. 3) Enel Distribuzione	distribuzione e della fornitura di energia elettrica ai clienti ex-vincolati	Condizioni contrattuali sfavorevoli: Enel Distribuzione subordina l'attivazione di una nuova fornitura al previo pagamento di morosità pregresse di contraenti dell'utenza domestica	Modifica delle proprie condizioni contrattuali di subentro su utenze con morosità pregresse: a. definizione delle informazioni richiedibili al cliente b. estensione dei controlli di qualità commerciale all'allacciamento di utenze ex morose c. struttura per il monitoraggio su contact center d. obblighi di formazione operatori di contact center e. apposite violazioni nei codici di condotta dei contact center f. rinegoziazione contratto per call center in outsourcing g. definizione e adozione, sentita anche l'AEEG, di procedure per il rimborso rapido	NO Pratica ora sanzionata come pcs (v. sopra)
2	A410 - Exergia/ Enel-Servizio di salvaguardia Prov. 20549 del 10.12.2009, in Boll. 49/09 (art. 102)	Vendita e.e. a clienti finali non domestici – servizio di salvaguardia nell'Italia settentrionale vinto da Exergia	Abusi escludenti, erezione barriere all'ingresso: (i) fornitura ritardata di informazioni incomplete e inesatte all'esercente la salvaguardia subentrante, (ii) riscossione del pagamento del servizio di trasporto e connessione dei clienti in salvaguardia non quantificato correttamente	IMPEGNI ESE ed Enel Energia a. Integrazione oltre gli obblighi regolatori delle informazioni da fornire all'esercente entrante il servizio di salvaguardia b. portale informatico FOUR IMPEGNI Enel Distribuzione a. tavolo tecnico b. pre-check c. elenco siti contendibili (anche EE) IMPEGNI ENEL a. accesso ai sistemi informatici – non solo o prioritariamente a EE	SI AEEG, delib. 26/08 (salvaguardia) di modif. di 156/07 ("TIV"), ulteriormente modif. da delib. 122/08 (dell'11.9.2008) AEEG, delib. 42/08 (switching)

2	A411 Sorgenia/A2A (prov. 21528), A411-A Sorgenia/Acea (prov. 21529) A411-B Sorgenia/Italgas (Prov. 21530) A411-D Sorgenia/Iride(Iren) (prov. 21531) dell'8.9.2010, in Boll. 35/10	Distribuzione e vendita e.e. e gas	Abusi escludenti, discriminazione venditori esterni all'impresa verticalmente integrata, erezione barriere all'ingresso: procedure inefficienti e atteggiamenti ostativi per ritardare e rendere più oneroso l'ingresso dei concorrenti nei mercati della vendita di gas ed elettricità ai clienti finali.	IMPEGNI DISTRIBUTORI: 1. portale informatico dedicato ai venditori 2. pre-check dei dati per lo switching; 3. fornitura dati misura e stime consumi ai venditori 4. elenco siti contendibili IMPEGNI ITALGAS (ha già portale, pre-check e misura): 5. procedure per puntuale evasione richieste letture consumi gas da parte di venditori	SI AEEG, delib. 42/08 (switching) (l'impegno sub 1. anticipa l'evoluzione della regolazione avvenuta nel corso del procedimento) (l'impegno sub 3. in parte anticipa e in parte rafforza l'evoluzione della regolazione avvenuta nel corso del procedimento) Forme (anomale di coordinamento AGCM/AEEG) AGCM si riserva di riaprire il caso d'ufficio se c'è modifica della regolazione
-	A432 - espletamento gare affidamento servizio distribuzione gas 13 ottobre 2010 Italgas	gare distribuzione gas comuni Roma e Lodi	ritardato o rifiutato invio agli enti locali delle informazioni necessarie per la predisposizione dei bandi di gara relativi all'affidamento del servizio Uso strategico del vantaggio informativo nella proposta, effetto escludente sui concorrenti	(pendente al 31.10.2010)	

1. informazioni agli utenti finali - morosità pregresse

2. informazioni nei rapporti tra distributori e fornitori e tra fornitori

4. L'economia dei costi di transazione nei mercati retail: il caso dello switching

4.1 L'informazione e i costi di transazione

La presenza di informazione completa dal lato della domanda e dell'offerta è uno dei presupposti del corretto funzionamento di un mercato concorrenziale. Nel momento in cui questo presupposto cade o uno degli agenti teme di non possedere tale requisito l'efficienza del mercato ne risente dando vita a fallimenti del mercato o più semplicemente all'aumento dei costi di transazione, di cui risente particolarmente il mercato *retail* dell'energia.

Generalmente nella definizione di questi costi di transazione l'attenzione è maggiormente concentrata sugli effetti sulla domanda. Tale approccio è probabilmente indotto dalla circostanza che la condizione necessaria per la realizzazione di un mercato concorrenziale è l'attiva partecipazione della domanda, che è allo stesso tempo ritenuta la parte più sottoposta alla pressione dei costi di transazione. I consumatori sono generalmente rappresentati, infatti, in condizione di svantaggio informativo e non sempre in grado di percepire i vantaggi derivanti dall'attiva partecipazione al mercato, proprio a causa delle barriere informative che devono affrontare. Dall'altro lato, l'offerta è ritenuta capace di sviluppare autonomamente le conoscenze necessarie per valutare i vantaggi dall'entrata nel mercato, ed è incentivata a farlo dalle prospettive di profitto.

Nel procedere si partirà dalla distinzione tra costi di transazione "naturali", ovvero quei costi strutturali dovuti alla conformazione del mercato stesso, e i costi "strategici", ovvero indotti dal comportamento degli agenti, sia operatori che consumatori, per sfruttare i vantaggi competitivi legati al loro potere di mercato e/o al possesso di maggiori informazioni.

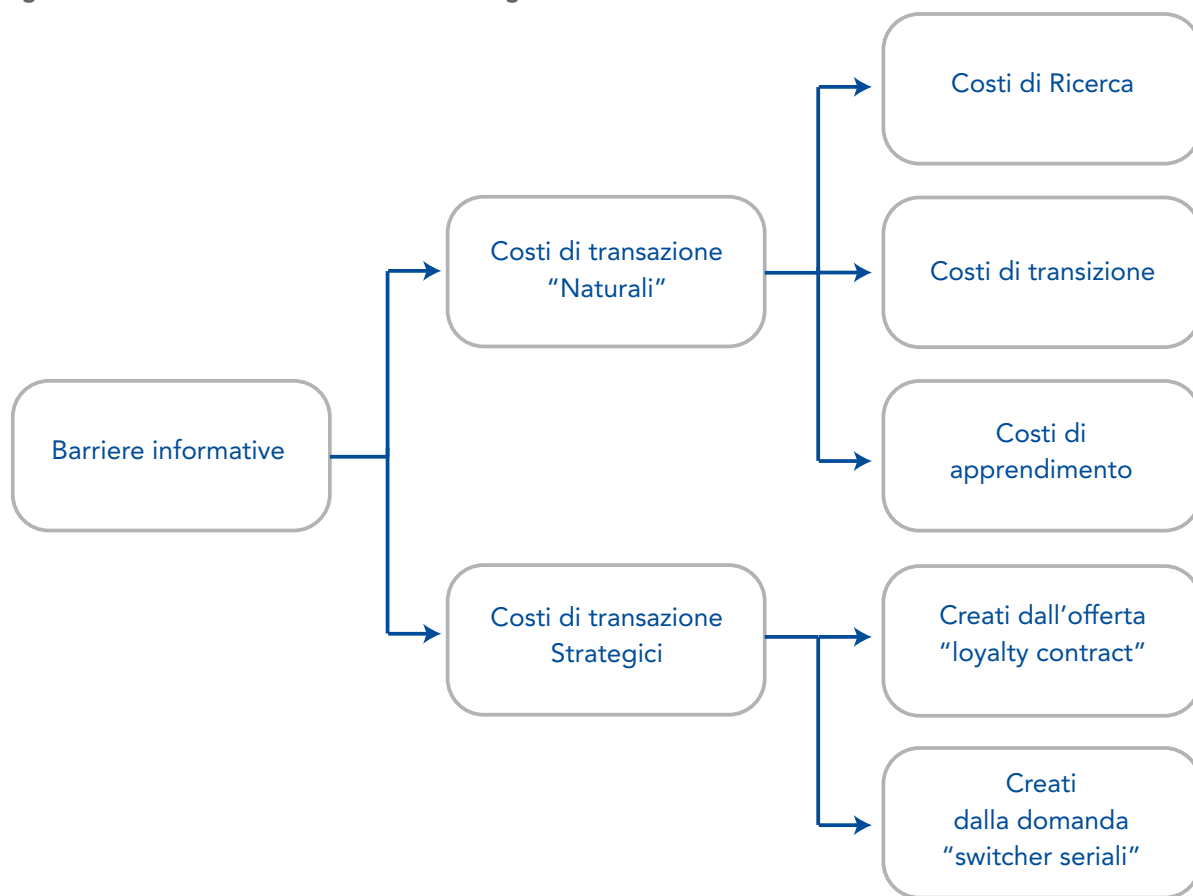
4.2 Costi di transazione "naturali"

Nel mercato *retail*, solo successivamente all'apertura alla concorrenza, domanda ed offerta hanno cominciato ad incontrarsi con l'esigenza di raccogliere e diffondere informazioni riguardanti le opportunità presenti sul mercato. La precedente impostazione monopolistica del mercato ha fatto sì che nel momento dell'apertura competitiva gli agenti (sia operatori che consumatori) fossero impreparati di fronte alla necessità di orientarsi nel mercato per destreggiarsi tra le molteplici offerte, gestire diversi rapporti contrattuali e interfacciarsi con agenti diversi da quelli a cui erano abituati.

Tali costi, che sono comunque fisiologici anche in mercati maturi dal punto di vista della liberalizzazione, possono essere raggruppati e schematizzati come segue:

- costi di ricerca per l'identificazione dei nuovi fornitori/clienti e orientamento/promozione delle diverse offerte;
- costi di transizione per confrontarsi con le nuove controparti nella stipula dei contratti e assolvimento delle procedure richieste per il cambio di fornitore;
- costi di apprendimento per la gestione del nuovo rapporto commerciale.

Figura 1 Schematizzazione delle diverse categorie di costi di transazione



Nella letteratura, con l'espressione "costi di ricerca" si fa riferimento sia alla domanda che all'offerta. Dal lato della domanda, il consumatore dovrà attuare una serie di ricerche per capire quali sono le diverse caratteristiche da analizzare e valutare i servizi offerti alla luce di queste caratteristiche. Dal lato dell'offerta, il fornitore dovrà studiare le condizioni offerte dei propri concorrenti, investire per distinguersi da essi e farsi conoscere dai consumatori che si affacciano al mercato.

Per poter far questo, gli agenti sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta devono operare diversi investimenti informativi che possono essere classificati come "sunk costs", ovvero costi fissi irrecuperabili a prescindere dall'effettivo esito della partecipazione al mercato. Infatti, il consumatore potrebbe scoprire che il suo attuale contratto di fornitura è quello più adatto alle proprie esigenze e con il miglior rapporto qualità/prezzo. In questo caso le spese di ricerca che ha affrontato sono un costo netto, un investimento che non produrrà nessun rendimento. Dal lato dell'offerta, i costi di marketing e pubblicità sono dei costi fissi che l'impresa sosterrà a prescindere dal volume di transazioni che riesce a realizzare sul mercato.

I "costi di transizione" sono i costi effettivi sostenuti dagli agenti per operare lo *switching*, in termini di operazioni e transazioni necessarie, come la conclusione del precedente rapporto commerciale e il passaggio al nuovo fornitore con la stipula del contratto. Il passaggio non è una procedura semplice dal punto di vista tecnico e l'incertezza circa la possibilità di riuscire ad effettuare la transizione alle condizioni e nei tempi previsti aumenta il costo percepito. Ad esempio è possibile che il consumatore si veda recapitare due bollette relative al periodo di transito tra i due fornitori, per la sovrapposizione dei due diversi rapporti contrattuali nello stesso intervallo di tempo. Per questo oltre al costo sostenuto dal consumatore per le procedure da portare a termine nel passaggio, un ulteriore fattore di costo è costituito dall'attribuzione di un valore al rischio di incontrare inconvenienti tecnici, come la doppia fatturazione, l'attribuzione di ulteriori costi (per la conclusione del precedente contratto) e l'incertezza implicita nella successione di vari passaggi burocratici. Parallelamente alla domanda, il fornitore originario e quello nuovo sostengono costi

simmetrici, oltre a quelli sopportati dal distributore. Infatti, la procedura di *switching* necessita della collaborazione dei 4 soggetti in causa (consumatore, fornitore originario e nuovo fornitore, distributore). Il lato dell'offerta, dunque, sosterrà costi operativi per la trasmissione dei dati rilevanti per lo *switching* e il costo dell'attualizzazione del rischio che si verifichino difficoltà e impedimenti al regolare svolgimento delle procedure necessarie. Il rischio del nuovo operatore è particolarmente alto considerando la necessità di cooperazione con il fornitore originario che non ha nessun incentivo a far sì che le procedure siano espletate nelle modalità e tempistiche previste.

Infine i "costi di apprendimento" sono i costi connessi a fattori psicologici e comportamentali del consumatore. Da un lato sono sicuramente di rilevanza minore poiché sono circoscritti al momento in cui il passaggio al nuovo fornitore è avvenuto e quindi alla prima fase in cui i nuovi contraenti si interfacciano e iniziano a mettere in atto quelle azioni ripetitive e consuetudinarie per la gestione operativa dal rapporto di fornitura. Inoltre sono costi circoscritti perché non si conteggiano eventuali rischi di inefficienza delle parti. Dall'altro sono i costi che il fornitore ha più difficoltà a quantificare perché dipendono esclusivamente da fattori caratteriali e legati a quella che è chiamata "*brand loyalty*", ovvero una sorta di affezione che il consumatore sviluppa nei confronti del fornitore a cui è abituato a fare riferimento e che finiscono inerzialmente per limitare fenomeni di *switching*.

4.3 Costi di transazione "strategici"

L'apertura di un mercato storicamente monopolistico alla libera concorrenza porta con sé significative possibilità, sia per la domanda che per l'offerta, di fare scelte volte a migliorare la propria posizione all'interno dello stesso mercato. In generale, il gioco è a somma positiva o tutt'al più nulla.

In alcuni casi però tali scelte hanno l'effetto di portare benefici a svantaggio di altri agenti operanti nel mercato, attraverso l'attuazione di strategie che finiscono per innalzare i costi di transazione.

Dal lato dell'offerta, le pratiche più frequentemente utilizzate costituiscono nel proporre ai consumatori sconti per gli acquisti successivi nel caso decidano di cambiare fornitore, o contratti che premiano la lealtà al marchio ("*loyalty contracts*"). In questi casi, il costo dello *switching* per il consumatore è aumentato dalla prospettiva di sostenere un costo opportunità nel perdere il diritto a tali sconti offerti dal fornitore. D'altro canto, gli sconti costituiscono un costo per i fornitori del servizio, giustificato dalla realizzazione di strategie di mercato volte ad aumentare le proprie quote di mercato o mantenerle, in risposta all'aumento di competitività del mercato. I costi complessivi di tali operazioni si ripercuotono su tutti gli agenti partecipanti al mercato, anche quelli che non usufruiscono delle offerte.

Dal lato della domanda, la principale fonte di costi di transazione strategici è rappresentata dal cosiddetto "turismo energetico", causato da quel gruppo di consumatori che si caratterizzano per avere bassi costi di ricerca e di apprendimento e lo sfruttano per cambiare ripetutamente fornitore, con l'obiettivo di usufruire delle offerte presenti sul mercato, acquistando energia ad un prezzo effettivo, al netto degli sconti, minore di quello di mercato. Per i fornitori lo sconto offerto ai nuovi clienti costituisce un costo da ammortizzare nel tempo. Se il rapporto contrattuale con il consumatore è inferiore al periodo previsto per l'ammortamento, la parte non ammortizzata costituisce un costo per il fornitore. Di fatto questi consumatori seriali sfruttano i costi di transazione degli altri consumatori, usufruendo dei vantaggi messi in essere dai fornitori per superare i costi di transazione.

Il fenomeno ha un effetto negativo decisamente più pesante sul mercato quando il turismo energetico è volto a sfruttare opportunisticamente i costi di transazione presenti sotto forma di asimmetrie informative con lo scopo di trarne profitto. È questo il caso di quei consumatori che cambiano fornitore con lo scopo di non pagare le ultime bollette (o che cambiano fornitore per altri motivi, non pagando le ultime quantità consumate), sfruttando la presenza di un disallineamento temporale tra fatturazione e consumo e la necessità di tempistiche lunghe per evidenziare la presenza di morosità.

Infatti, i processi di misurazione del consumo, di fatturazione e l'eventuale richiesta di distacco richiedono delle tempistiche minime per essere evase e la cooperazione di diversi operatori. Quando il consumatore stipula un contratto con un nuovo esercente, l'evasione della procedura di *switching* avviene all'interno di una finestra temporale che comporta un periodo di transizione variante tra uno o due mesi. In questo lasso temporale il cliente

richiedente non ha nessun incentivo economico a pagare le ultime bollette poiché il vecchio esercente, una volta avvenuto lo *switching*, non sarà più titolato a richiedere il distacco dell'utenza per mancato pagamento. Il nuovo esercente d'altro canto non sarà informato della pregressa morosità e non avrà nessun incentivo a farla valere sul nuovo cliente per conto del vecchio esercente. Approfittando di questa carenza informativa, negli ultimi anni è emersa la pratica dei cosiddetti "switching seriali" volti a non rispettare gli accordi contrattuali, a svantaggio dei fornitori uscenti.

In questo caso, la presenza di asimmetrie informative tra operatori e consumatori ha come immediata conseguenza la distorsione del mercato, che mentre può essere sfruttata a proprio favore da alcuni, porta a delle inefficienze di cui tutti i partecipanti sostengono i costi. In altre parole, i benefici sono concentrati, premiando gli opportunisti, e i costi sono diffusi, colpendo l'insieme dei consumatori che pagano regolarmente le proprie utenze. Gli effetti dei costi di transazione strategici, che nascono da comportamenti opportunistici derivanti dalle asimmetrie informative a vantaggio del consumatore, si vanno dunque a sommare ai costi di transazione naturali. Il cortocircuito di tali meccanismi crea un assetto di mercato inefficiente che comporta dei costi netti per la società.

4.4 Rassegna di casi internazionali nel settore elettrico

La liberalizzazione dei mercati dell'energia, con l'apertura alla concorrenza, è un processo che ha interessato e continua tuttora ad interessare molti Paesi europei ed extra-europei. Gli esiti di questi processi sono spesso molto divergenti e in alcuni casi lo sviluppo di mercati concorrenziali sta procedendo più lentamente del previsto. Analizzeremo in particolare i casi inglese e norvegese come paradigmatici di due situazioni assolutamente diverse (pur accomunati da una liberalizzazione matura, il cui *kick-off* risale ormai ad alcuni decenni fa): nel Regno Unito, un grande mercato con molti soggetti e costi elevati di transazione (che hanno consigliato l'adozione di strumenti ad hoc per l'abbattimento delle barriere informative come un sistema informativo integrato) e, in Norvegia, un mercato piccolo, meno complesso e con tradizioni di forte attivismo dei consumatori, grazie anche al controllo dei media, dove i costi di transazione sono già presumibilmente più bassi che altrove, in assenza di meccanismi specifici.

4.4.1 Il caso del mercato inglese ed Electralink

Nel settembre 1989, nell'ambito di un processo nazionale di privatizzazione, il governo inglese ha pianificato un programma di otto anni che portasse all'apertura del mercato energetico retail in Inghilterra e nel Galles. Prima del 1990, nel Regno Unito la fornitura di energia elettrica era infatti gestita da 14 società statali conosciute come REC (*Regional Electricity Company*), che operavano in regime di monopolio regionale.

Il programma del Governo prevedeva che l'apertura del mercato per i grandi consumatori sarebbe iniziata nel marzo 1990, per i consumatori intermedi nel 1994 e per i rimanenti, inclusi gli utenti domestici, nell'aprile 1998. La prima fase fu avviata con la privatizzazione delle REC, seguita dall'apertura dei mercati geografici per permettere la creazione di un mercato nazionale unificato. Per facilitare lo sviluppo del mercato nazionale che superasse lo storico assetto fondato sulle 14 regioni, nel 1997 le società di distribuzione delle 14 regioni in cui era suddiviso il mercato elettrico inglese, costituirono Electralink, un sistema centralizzato di comunicazione tra gli operatori. Electralink è una società privata partecipata dagli operatori del mercato, incaricata di gestire il trasferimento dei dati e le comunicazioni tra gli operatori per supportare il processo di *switching* e per la gestione dei dati di misura nel settore elettrico, anche se sta espandendo la sua competenza al mercato del gas. Gli utenti di Electralink sono dunque i venditori al dettaglio, i distributori e i responsabili della rilevazione dei dati di misura (che nel sistema britannico sono organismi distinti dai distributori). Il processo di *switching* prevede infatti che il nuovo esercente comunichi, inviando un messaggio tramite il sistema Electralink, al responsabile della misura di registrare sul database in suo possesso il passaggio di responsabilità per il punto di prelievo di cui è titolare il consumatore finale che ha richiesto lo *switching*. La richiesta viene notificata alle altre parti interessate ovvero il distributore, alla cui rete il cliente è connesso e l'esercente precedentemente responsabile, che in caso si verifichino le circostanze previste dalla rego-

lazione può opporsi allo switching. Gli operatori sono dunque responsabili del mantenimento ed aggiornamento dei rispettivi database, tutelandone la riservatezza dei dati, ma tutte le comunicazioni sono veicolate nel sistema centralizzato, garantendo la standardizzazione e la tracciabilità. Nei casi di contenzioso, in cui una delle parti chiamate in causa nel processo di *switching* non abbia operato gli aggiornamenti e le procedure necessarie, le dispute sono risolte consultando gli archivi delle informazioni scambiate per risalire al responsabile dell'interruzione dei flussi informativi.

Il sistema costituito con Electralink ha permesso di eliminare il problema di standardizzazione dei flussi informativi tra i 14 diversi mercati elettrici britannici, facilitandone l'integrazione, e allo stesso tempo di abbattere l'incertezza legata allo *switching* causata dalla necessità di permettere l'interazione di diversi soggetti (fornitori entranti ed uscenti, distributori e responsabili delle misure) con diversi incentivi. L'attuale ruolo affidato ad Electralink ha inoltre permesso di mantenere i database originari senza dover imputare la responsabilità del mantenimento dei dati degli utenti ad un terzo soggetto con gli eventuali problemi di privacy connessi.

Dopo 5 anni dall'apertura alla concorrenza nel mercato *retail*, circa il 44% dei clienti residenziali aveva cambiato il loro fornitore. Il 60% di questi *switcher* ha scelto come fornitore un nuovo entrante. British Gas nel tempo si è rilevato il nuovo entrante di maggior successo nel mercato elettrico *retail*, riuscendo anche ad assumere il ruolo di leader del mercato essendo il punto di riferimento degli altri operatori per la fissazione del prezzo dell'energia. Il successo dell'entrata nel mercato elettrico di British Gas non è legato solo ad una politica di prezzi competitiva. Infatti British Gas non è quasi mai stato il primo a rendere pubblico un ribasso dei prezzi dell'energia. Piuttosto le ragioni del suo successo nel mercato elettrico sono state attribuite a due fattori principali:

- la presenza di un marchio conosciuto dai consumatori a livello nazionale (per la sua pluriennale affermata presenza nel mercato del gas), che ha permesso di superare facilmente la diffidenza dei consumatori a cambiare fornitore;
- l'utilizzo massiccio di campagne pubblicitarie e di marketing svolte porta a porta per la vendita diretta. L'utilizzo di questo strumento ha evitato il ricorso a guerre di prezzo tra il nuovo entrante e gli *incumbent* per aumentare le quote di mercato ma ha anche comportato ingenti spese operative che hanno portato a perdite di esercizio considerevoli nei primi anni dall'entrata nel mercato elettrico.

Quando nel periodo tra il 2004 ed il 2006, British Gas annunciò rialzi nei prezzi dell'energia, con l'obiettivo di rientrare degli ingenti costi di marketing e pubblicità sostenuti per acquisire quote di mercato, registrò una perdita considerevole di quote di mercato. Tale strategia probabilmente confidava nella realizzata affermazione del marchio come deterrente per dissuadere i clienti acquisiti dal cambiare nuovamente fornitore. Una strategia che si scontrò con la circostanza che i clienti che negli anni precedenti avevano scelto British Gas come fornitore erano i consumatori che avevano il costo di transazione più basso, perché clienti attenti in grado di raccogliere tempestivamente informazioni sul mercato e rielaborarle per scegliere i fornitori in grado di proporre i prodotti più efficienti dal punto di vista del rapporto qualità/prezzo. Gli stessi consumatori che di fronte agli aumenti considerevoli dei prezzi attuati da British Gas erano i più attrezzati per cambiare nuovamente fornitore. L'esperienza del mercato inglese conferma la rilevanza delle barriere informative nello sviluppo del mercato energetico *retail*. Tre principali punti, rilevanti dal punto di vista dell'economia dei costi di transazione, sembrano emergere fino ad ora:

- la necessità di un sistema centralizzato che garantisca un efficiente flusso delle informazioni e comunicazioni tra i diversi operatori del mercato, al fine di rimuovere gli ostacoli all'integrazione tra i diversi settori del mercato stesso;
- l'effetto in termini di potere di mercato che assicura la detenzione di vantaggi informativi, acquisiti per eredità storica o tramite pesanti investimenti in pubblicità e marketing;
- la presenza di effetti di apprendimento nello switching. Ne deriva che un investimento in diffusione delle informazioni, mosso nel caso di British Gas da motivazioni aziendali, può avere un effetto propellente per l'abbassamento dei costi di transazione.

4.4.2 Il caso del mercato norvegese

Contrariamente a quanto avvenuto nella maggior parte degli altri mercati internazionali, in Norvegia l'apertura alla concorrenza del settore *retail* non è stata attuata gradualmente bensì simultaneamente all'approvazione della Legge sull'Energia nel 1990. Precedentemente il mercato norvegese era diviso su base regionale e, in ogni submercato, un unico monopolista deteneva il diritto ed il dovere di fornire energia a tutti i consumatori. Con la legge del 1990 è caduto il diritto al monopolio, ma l'impresa *incumbent* rimane ancora obbligata a fornire il servizio di fornitore di ultima istanza. Nel mercato per la fornitura di servizi energetici per i grandi consumatori partì subito un regime concorrenziale, mentre per incoraggiare lo sviluppo del mercato dei piccoli consumatori fu necessaria l'introduzione di alcune norme, che avvenne nel biennio 1997-98. Successivamente alle denunce sollevate in seguito a casi di ritardi nello *switching*, o di sovrapprezzi imposti ai consumatori che volevano cambiare fornitore, è stata introdotta un'ulteriore serie di misure regolatorie fino ad arrivare nel 1997 all'abolizione dell'imposizione di alcun costo diretto e indiretto per lo *switching*. Nonostante i vari sviluppi della struttura del mercato *retail* in Norvegia, gli *incumbent* hanno comunque mantenuto una posizione dominante all'interno del mercato anche se in continuo declino. Dal 95% di *market share* del 1999, si è scesi al 72% dell'inizio del 2007, anche se la situazione varia molto tra le regioni, con una quota di mercato che va dal 30% al 95%. Questi dati, però, non devono indurre a ritenere che il mercato norvegese non sia efficace nel mantenere alti tassi di concorrenzialità. Infatti, i dati sulle quote di mercato degli *incumbent* non distinguono tra i consumatori che sono rimasti per tutto il periodo con il vecchio fornitore e quelli che sono invece passati ad un nuovo fornitore per poi tornare a quello originario.

Nonostante la ritrosia da parte dei consumatori a cambiare fornitore e la riscontrata difficoltà delle società non integrate verticalmente a mantenere una posizione autonoma nel settore *retail*, il livello dei prezzi registrati sul mercato elettrico norvegese è particolarmente contenuto, soprattutto se confrontato con i mercati europei. Le ragioni di questo risultato sono attribuite, oltre naturalmente a fattori strutturali riguardanti il mix, al monitoraggio costante e attivo dei consumatori, grazie all'importante funzione di controllo svolta dai media e dalla società civile, e alla regolazione sugli obblighi informativi da parte dei fornitori.

5. Lo switching nel mercato retail dell'elettricità e del gas: come un sistema informativo integrato potrebbe ridurre i costi di transazione attuali

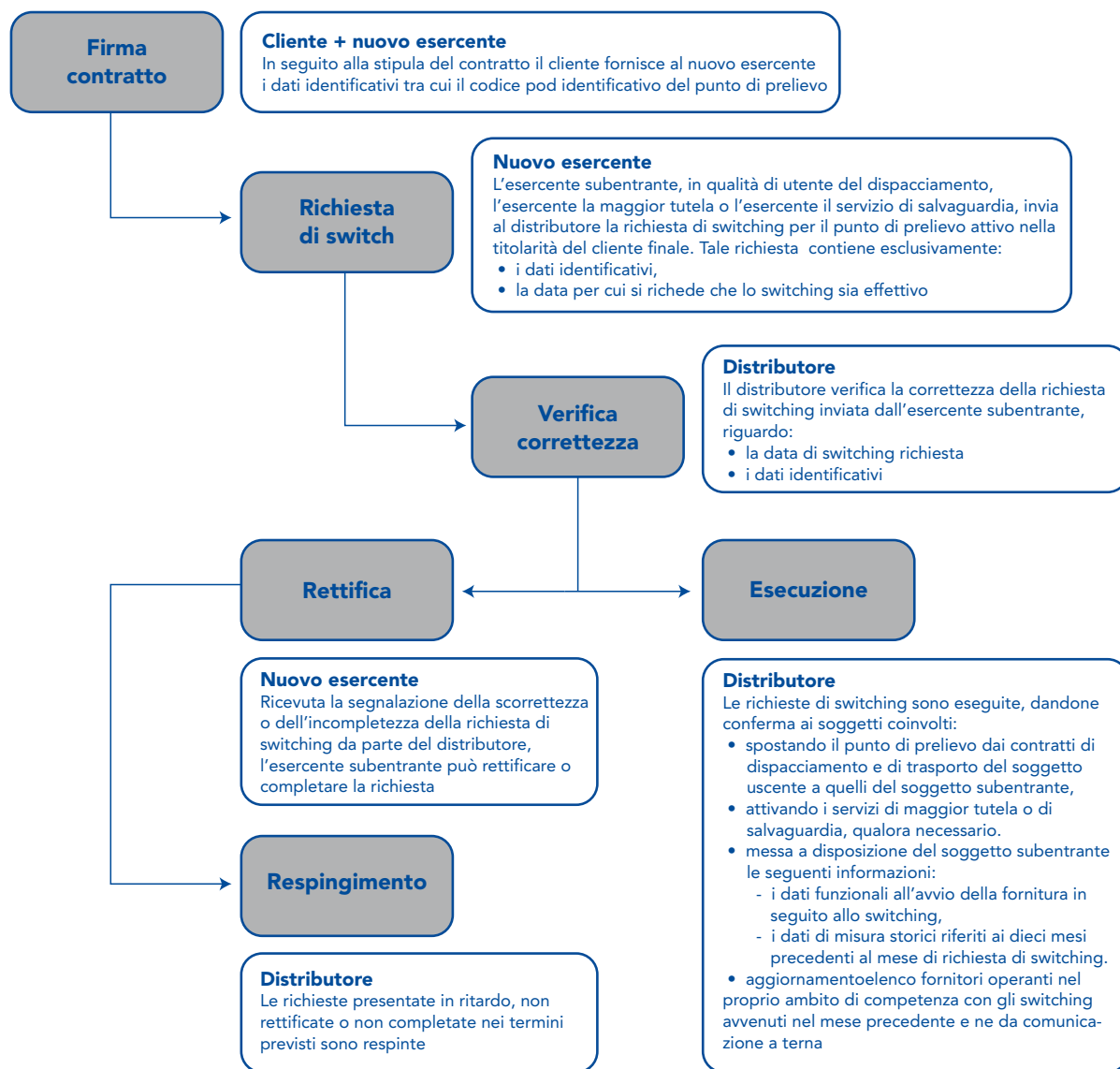
5.1 Processo di switching e relativi costi

Al fine di permettere il corretto svolgimento di tutte le operazioni, a garanzia degli operatori e dei consumatori coinvolti, il processo di *switching* si svolge secondo uno schema complesso di procedure (Figura 1) e in una determinata sequenza temporale (Figura 2).

Naturalmente, le attività da compiersi hanno determinati costi, equivalenti al costo opportunità del tempo impiegato nell'espletamento delle operazioni di *switching* anziché in mansioni alternative.

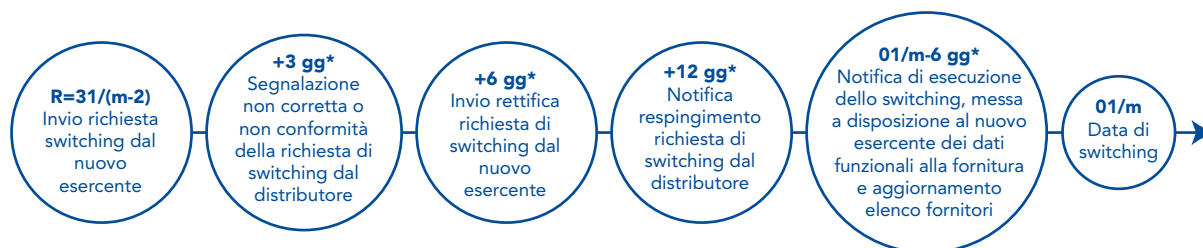
I costi maggiori sono presumibilmente sopportati dal venditore entrante, dal distributore e dal cliente che intende cambiare fornitore.

Figura 1 Schema riassuntivo del processo di switching nel mercato elettrico retail



In particolare, il venditore uscente dovrà procedere all'acquisizione dei dati dell'utente necessari ad effettuare la richiesta di *switching* e, nel caso in cui quest'ultima sia incorretta o incompleta (caso piuttosto frequente), alla rettifica o al completamento (con il concorso del cliente). Il distributore ha a sua volta una serie di mansioni da svolgere entro limiti temporali stringenti (ad esempio un massimo di 3 giorni dal ricevimento della corrispondente domanda per la segnalazione di non correttezza o incompletezza della richiesta di *switching* al venditore entrante).

Figura 2 Schema temporale delle scadenze previste per il processo di *switching*



In apparenza, il consumatore deve sopportare minori costi in termini di tempo investito nel processo di *switching*. In realtà, se si esclude il tempo dedicato alla sottoscrizione del contratto (e alle successive eventuali comunicazioni con il venditore entrante in caso di rettifica o integrazione della richiesta di *switching*), il principale fattore di costo percepito dal consumatore potrebbe consistere nell'eventualità che l'operazione non vada a buon fine, con la conseguenza nella migliore ipotesi di dover iniziare il processo nuovamente da capo, nella peggiore con ripercussioni sull'attuale fornitura (ad esempio, doppia fatturazione) e al tempo extra perso per risolvere il problema che si potrebbe andare a creare.

Tenuto conto che, secondo analisi campionarie attendibili (ricerca RIE, 2009), il 6% dei consumatori che hanno cambiato fornitore hanno avuto problemi di qualche natura e che il consumatore medio (specie nel caso di classi di consumo basse) ha una forte avversione al rischio, può desumersi che la percezione di questo rischio possa rappresentare una barriera significativa allo *switching*.

5.2 Cosa cambierebbe con un sistema informativo integrato

Con l'introduzione di un sistema informativo integrato gestito da un terzo soggetto neutrale rispetto agli operatori del mercato l'organizzazione dei processi di *switching* cambierebbe notevolmente. Da un'impostazione del mercato come quella rappresentata dalla Figura 3, in cui i singoli venditori si devono interfacciare con i diversi distributori del mercato, si passerebbe ad un sistema centralizzato dove un unico agente gestirebbero le informazioni rilevanti per il mercato tra i diversi operatori titolati a disporre. I flussi seguirebbero dunque lo schema rappresentato dalla Figura 4, dove il venditore non deve più comunicare con un insieme numeroso di distributori ma si interfaccia unicamente con un unico agente, le cui procedure di comunicazione sono standardizzate ed univoche.

Infatti l'organizzazione del processo di *switching* è resa più complicata e dagli esiti incerti nel momento in cui i diversi distributori adottano schemi comunicativi eterogenei. Uno standard unico che permette ai diversi sistemi di interagire attraverso il sistema informativo integrato riduce i costi e i tempi di *switching* per i venditori uscenti e i distributori, grazie all'informatizzazione di alcune procedure, e consente ai consumatori (ma anche ai venditori entranti) di abbattere il rischio percepito del processo di *switching* perché la probabilità che esso non vada a buon fine viene abbattuta.

Figura 3 Rappresentazione dei flussi che i singoli venditori entranti devono gestire per la realizzazione dei processi di switching

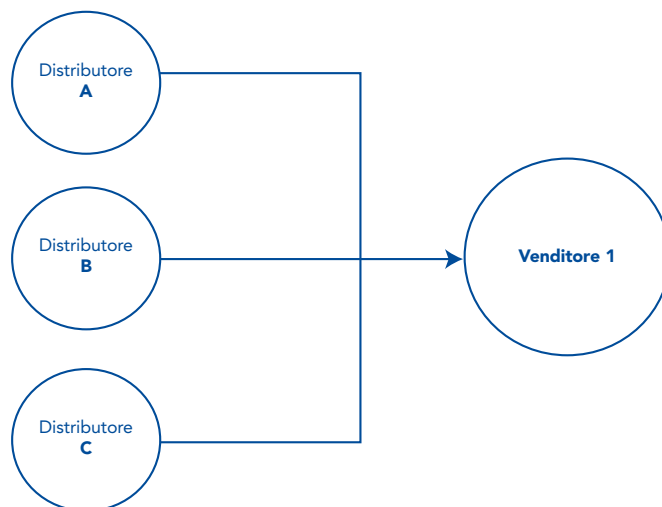
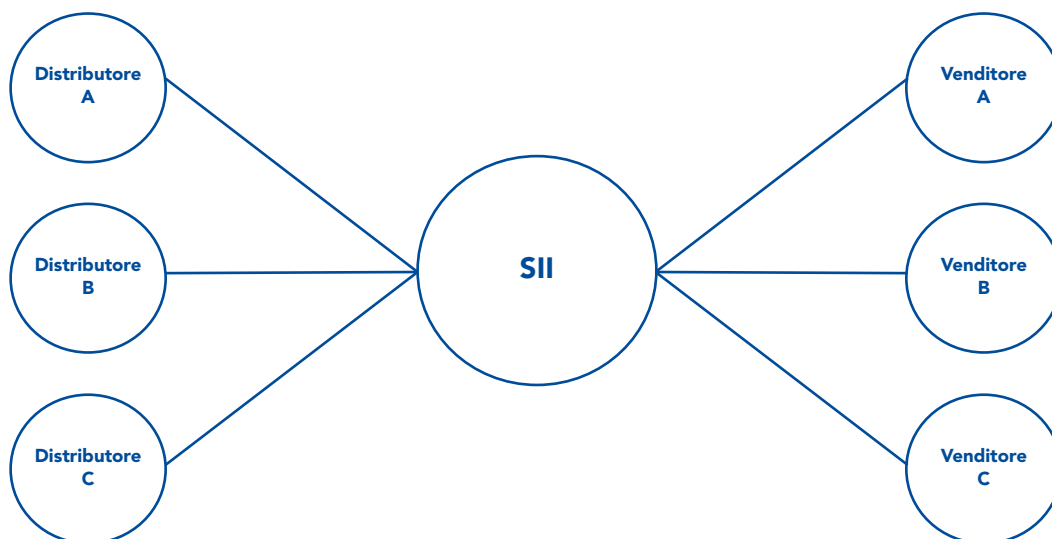


Figura 4 Rappresentazione dei flussi gestiti da un SI per la realizzazione dei processi di switching



Quelli appena citati sono i benefici potenziali di un sistema informativo integrato che possono essere desunti da un'analisi statica.

Accanto a questi, prima di passare ad un'analisi dei benefici netti potenziali di tipo dinamico, andrebbero valutati anche i costi, che corrisponderebbero grosso modo ai costi informatici necessari ai venditori e ai distributori ad adeguare i propri sistemi informatici. Per questi, è dunque ipotizzabile immaginare, tranne nel caso di eventuale esaurimento della vita utile dei sistemi informatici aziendali in coincidenza dell'avvio del sistema informativo integrato, un maggiore costo nel breve periodo.

5.3 I benefici netti potenziali di un sistema informativo integrato in termini dinamici

In termini dinamici, i benefici potrebbero essere molto maggiori che in termini statici grazie all'aumento del tasso di *switching* che potrebbe consentire ai venditori nuovi entranti o più efficienti di acquisire più clienti e ai consumatori di partecipare più attivamente al mercato *retail*, contribuendo ad aumentare oltre al proprio benessere privato anche quello sociale, grazie alla maggiore pressione concorrenziale sul mercato.

Tra l'altro i vantaggi per i consumatori potrebbero essere duplici: maggiori benefici grazie alla maggiore partecipazione al mercato alle condizioni attuali, ma anche maggiori benefici perché la maggiore pressione concorrenziale, determinata dalla maggiore disponibilità a cambiare fornitore, potrebbe ridurre i prezzi.

In questo caso non è facile poter effettuare previsioni, ma, basandosi sull'esperienza del mercato inglese, sulla quale sono stati condotti studi empirici (Giulietti, Waddam Price e Waterson, 2005, e Giulietti, Otero e Waterson, 2007), è possibile prevedere un sensibile abbassamento dei prezzi nei mercati energetici in seguito all'aumento del tasso di *switching*, in particolare nel caso del gas dove la presenza di un mercato più concorrenziale permetterebbe un abbassamento dei prezzi fino all'11%, per effetto della maggiore pressione competitiva.

Inoltre, grazie a un sistema informativo integrato, si potrebbe ridurre significativamente l'opportunisto post-contrattuale di quei consumatori che praticano il turismo energetico, passando da un fornitore all'altro, lasciandosi alle spalle bollette non saldate.

Un sistema informativo integrato è in grado di rilevare immediatamente mancati pagamenti, nel periodo temporale compreso fino alla richiesta di distacco, che per i venditori entranti è attualmente una scatola nera di cui si ignora il contenuto.

Come ricordato nel capitolo 2, fenomeni di opportunisto post-contrattuale, qualora particolarmente estesi, possono portare al fallimento del mercato e quindi ad una situazione di forte inefficienza ovvero nei casi più gravi alla scomparsa del mercato stesso (in questo caso ad offerte meno vantaggiose per i consumatori o addirittura al ritiro dal mercato *retail* di alcuni operatori).

In quest'ultimo caso, più che di beneficio si dovrebbe forse parlare di mancato costo, che nel sistema attuale rischierebbe di essere spalmato sugli operatori ma soprattutto sui consumatori, in particolare su quelli che hanno una elasticità della domanda più rigida (in particolare i piccoli consumatori). Trattandosi di cifre consistenti, valutabili in alcuni miliardi di euro, si rischierebbe di mettere così la parola fine al mercato libero dell'energia elettrica e del gas.



Via del Quirinale, 26
00187 Roma
Tel. 06 4740746
Fax 06 4746549
info@i-com.it
www.i-com.it



Via Guidubaldo Del Monte, 72
00197 Roma
Tel. 06.8013.1
Fax: 06.8013.4191
info@acquirenteunico.it
www.acquirenteunico.it