

**LUISS Guido Carli**

---

**Libera Università Internazionale degli Studi Sociali**

**Dottorato di Ricerca in Diritto ed Economia  
XX ciclo**

**IL RUOLO DEL CONSUMATORE NELLA POLITICA  
PER LA CONCORRENZA:  
IL CASO DEI MERCATI LIBERALIZZATI**

**Riassunto**

**di Sara Buccino**

---

**Anno Accademico 2007 - 2008**

Il consumatore ha, in economia, un ruolo centrale: attraverso le sue scelte egli stimola l'offerta. La concorrenza, a sua volta, garantisce quantità ottimali ai prezzi migliori.

I mercati spesso lontani da questo ideale di efficienza. La politica della concorrenza e la politica per la tutela del consumatore si occupano di risolvere gran parte dei problemi legati al malfunzionamento dei mercati, condividendo il fine ultimo, ovvero il benessere del consumatore. La teoria economica e, soprattutto, l'analisi economica del diritto, individuano diverse basi a fondamento delle due discipline. La politica della concorrenza si occupa dei problemi del mercato dal lato dell'offerta: assicura che nel mercato non ci siano barriere fisiche o legali all'accesso, o che la concentrazione non crei ostacoli alla concorrenza; vieta condotte scorrette, abusi, accordi collusivi o esclusivi. La politica per la tutela del consumatore guarda invece al lato della domanda e punta soprattutto a risolvere distorsioni ed inefficienze che derivano da asimmetrie informative tra produttori e consumatori. Le norme a tutela del consumatore si traducono spesso in obblighi a divulgare informazioni al fine di assicurare non solo effettiva possibilità di scelta, ma scelte consapevoli, ed equità nelle transazioni.

L'interazione tra politica della concorrenza e politica per la tutela del consumatore è ormai riconosciuta da tempo e può essere particolarmente utile per l'analisi di quei settori, come i mercati dei servizi di pubblica utilità recentemente liberalizzati (telecomunicazioni, gas ed elettricità), dove cruciale è la reazione della domanda e dove sono presenti problemi di entrambe le nature, sia strutturali che di mancanza di informazione. Nel caso delle liberalizzazioni, per gli utenti informazione non significa solo consapevolezza della possibilità di scelta in sé. Significa informazione semplice sul funzionamento di mercati che, per loro natura, sono complessi. Significa informazione chiara e facilmente comparabile sulle proposte dei diversi operatori. Significa informazione sui propri diritti, e su come farli rispettare in caso di abusi o disservizi. Infine, informazione significa anche consapevolezza che, a causa delle caratteristiche del mercato o di comportamenti scorretti da parte degli operatori, la propria scelta è vincolante e cambiare idea può comportare notevoli costi in futuro.

Il motivo principale per cui gli *incumbent* detengono ancora considerevoli quote di mercato è individuato principalmente negli *switching costs*, cioè i costi, in termini di tempo, spesa ed incertezza, che i consumatori devono pagare per abbandonare l'ex monopolista e usufruire dei servizi di un operatore alternativo. Il passaggio a nuovo operatore causa dei costi sia reali, come i costi di ricerca o i costi dovuti alla procedure amministrative di passaggio, sia strategici, cioè artificialmente creati dalle imprese per ostacolare l'entrata di potenziali concorrenti o dissuadere il consumatore dal trasferire l'utenza ad altra impresa.

Un'importante, ed assai influente tipologia di costi sono costi di natura "psicologica". I consumatori temono di ricevere un servizio di qualità inferiore, paventano tempi, complessità ed errori nelle procedure di trasferimento e si rivelano restii ad abbandonare l'operatore di sempre. Pur trattandosi di prodotti assolutamente omogenei, percezioni e timori dei consumatori influiscono significativamente sulle loro scelte.

I risultati della *behavioral economics* dimostrano quanto fattori mentali e soggettivi, limiti cognitivi e aspettative influenzino le scelte degli individui. Questa nuova branca dell'economia individua proprio nel comportamento del consumatore un'ulteriore possibile causa del malfunzionamento di alcuni mercati. Già la dottrina economica tradizionale riconosce che il consumatore gode di razionalità limitata e che non valuta tutte le alternative presenti sul mercato. La *behavioral economics* va oltre, scoprendo errori sistematici nell'elaborazione dell'informazione. I consumatori si rivelano meno sensibili ai prezzi rispetto a quanto previsto dalla tradizionale teoria economica e scelgono spesso in modo incoerente con la massimizzazione del proprio benessere.

Le intuizioni della *behavioral economics* suggeriscono una cosa assai importante: anche qualora l'informazione sia disponibile, i consumatori non sono sempre in grado di comprenderla ed utilizzarla a proprio vantaggio, oppure decidono, razionalmente o inconsciamente, di non farlo. Se i consumatori sono dissuasi dal partecipare attivamente al mercato, le imprese sono allora libere di fissare prezzi superiori ai costi, se non addirittura monopolistici. I risultati della recente ricerca economica sul comportamento del consumatore offrono, dunque, importanti spunti di riflessione non solo per la politica per tutela del consumatore, ma anche per le autorità incaricate di promuovere la concorrenza.

I mercati di recente liberalizzazione come telecomunicazioni, elettricità e gas, rappresentano proprio un chiaro esempio di come la concorrenza, da sola, non basti ad assicurare prezzi bassi e migliori servizi. Dopo alcuni interventi iniziali volti ad eliminare i limiti strutturali alla presenza di nuovi potenziali operatori, accompagnati da alcune misure regolatorie con lo scopo di indirizzare il processo nella giusta direzione e tutelare i consumatori nel delicato momento di passaggio, governi e regolatori di settore speravano che la concorrenza avrebbe portato a prezzi inferiori e migliori servizi. In realtà i rapporti sui tassi di *switching* (cioè sulla percentuale di consumatori che hanno deciso optare per un fornitore alternativo all'ex-monopolista pubblico) rivelano un'evoluzione assai lenta del processo concorrenziale. Diversi Paesi si trovano di fronte ad una situazione di stallo a volte inaspettata e l'idea che gli interventi strutturali, da soli, non bastino più a rendere il mercato concorrenziale è sempre più condivisa.

In alcuni Paesi sono ancora carenze strutturali a ritardare il processo, cioè la mancanza di infrastrutture alternative a quelle dell'*incumbent*. Anche in mercati potenzialmente competitivi, tuttavia, i consumatori non optano per i nuovi entranti, nonostante potenziali risparmi, a causa della mancanza di informazione, della diffidenza verso le novità, e degli *switching costs*, reali o percepiti come tali.

Nel mercato del gas italiano, ad oggi, il diritto alla scelta del consumatore non si è ancora tradotto in realtà effettiva, sostanzialmente a causa di barriere strutturali: condizioni di accesso discriminatorie, controllo di ENI (ex monopolista pubblico) sulle infrastrutture di importazione, marcata segmentazione territoriale. Attualmente i tassi di *switching* sono rilevanti solo per le imprese di piccole-medie dimensioni. Per bassi consumi, come per le utenze domestiche, scarsa è la differenziazione nelle offerte e non è ancora economicamente conveniente cambiare operatore. I consumatori domestici dimostrano, comunque, una limitata conoscenza del mercato e della liberalizzazione. Inoltre, le strategie commerciali messe in atto dopo la liberalizzazione dalle società di vendita collegate ai distributori non hanno certo brillato per correttezza, facendo leva sulla diffidenza dei consumatori verso i nuovi fornitori. La situazione sembra essere meno problematica nel caso del mercato dell'energia elettrica per diverse ragioni, sia strutturali che contingenti: ENEL è operatore dominante solo in alcune aree del paese, i nuovi operatori sono più numerosi, la rete di trasmissione è indipendente dagli operatori. Tuttavia il mercato elettrico è stato aperto anche ai consumatori domestici solo il 1° luglio 2007, perciò è ancora presto per valutare l'impatto delle liberalizzazioni nel mercato al dettaglio.

Anche nel mercato dei servizi di telefonia fissa permangono strozzature che derivano dalla posizione di dominanza che Telecom ancora detiene, grazie al controllo sulla rete di accesso ed il possesso di una rete locale diffusa su tutto il territorio. Tuttavia notevoli problemi per i consumatori sono causati anche dalle strategie poste in atto dagli operatori per ostacolare il passaggio ad altro gestore, dalla frequente mancanza di regole e dalle lungaggini nelle procedure di passaggio, soprattutto nel caso di alcuni servizi (ADSL). Si tratta di *switching costs* concreti, che disincentivano fortemente i consumatori dal partecipare attivamente al mercato e scegliere, in ogni momento, la miglior alternativa che il mercato offre.

Nel Regno Unito sia il mercato delle telecomunicazioni che il mercato energetico sono stati aperti alla concorrenza prima di quanto sia accaduto in Italia e rappresentano, quindi, un valido esempio dei problemi incontrati dai consumatori nella prima fase della liberalizzazione e delle misure prese nel tentativo di risolverli. I rapporti e le ricerche realizzati dall'Office of

Fair Trading (OFT) e dai regolatori nazionali, l'Office of Communications (OFCOM) e l'Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM), sono numerosi e consentono di ottenere preziose informazioni sui motivi alla base dell'inerzia dei consumatori. In mercati dove sono già stati risolti i problemi legati alle carenze strutturali, oggi è soprattutto il comportamento del consumatore ad ostacolare il pieno successo delle liberalizzazioni dei servizi di pubblica utilità.

Le indagini svolte dall'OFCOM e pubblicate nel rapporto "*The Consumer Experience*", dimostrano che i consumatori sono "pigri", restii a cambiare operatore, scettici su imparzialità e accuratezza dell'informazione ricevuta e sulla presenza di una reale differenziazione nelle offerte. L'informazione c'è, ma è spesso poco chiara o poco accessibile, non solo a causa della complessità dei servizi offerti, ma anche a causa di apposite strategie messe in atto dagli operatori. I consumatori hanno scarsa fiducia nelle proprie capacità di scelta, temono una riduzione nella qualità del servizio, ma soprattutto tempi ed inconvenienti legati al trasferimento ad altro operatore.

I problemi riscontrati dai consumatori nei mercati di gas e telefonia descritti ed i risultati di alcuni studi empirici sugli effetti degli *switching costs*, confermano così quanto problemi legati alla mancanza di informazione, ma soprattutto alla presenza di costi di passaggio di varia natura, effettivamente influenzino, in negativo, la competitività dei mercati liberalizzati.

La politica europea per la tutela del consumatore si è finora concentrata soprattutto su beni di acquisto quotidiano o modalità di vendita specifiche, come le vendite porta a porta o le vendite a distanza. Le misure a protezione dei consumatori sono esigue, invece, in quei settori, come quello dei servizi di pubblica utilità, che rappresentano una componente assai rilevante della spesa familiare. I mercati sono complessi, la possibilità di scegliere il proprio fornitore è fatto recente. Gli utenti non hanno l'esperienza necessaria per agire accortamente nel mercato e necessitano di particolare informazione ed assistenza nella determinazione delle alternative a loro più convenienti. Inoltre, i consumatori sono spesso vittime di disservizi e lungaggini nelle procedure di passaggio, che non solo danneggiano concorrenza e concorrenti, ma scoraggiano l'iniziativa futura del consumatore nel mercato. La scarsa partecipazione dal lato della domanda ritarda quei risultati che governi e regolatori si attendevano dalle liberalizzazioni.

Le cose cominciano lentamente a cambiare: accanto a quelli che vengono definiti "*hard instruments of policy*", cioè strumenti di regolazione e controllo del potere di mercato, la

Commissione europea prevede “*soft instruments*”, cioè interventi a favore dell’informazione, dell’educazione e del sostegno ai consumatori.

L’esperienza inglese suggerisce che gli interventi a favore della concorrenza potrebbero essere accompagnati dall’attività di istituzioni indipendenti che si preoccupino di promuovere l’interesse dei consumatori. Nel Regno Unito i cosiddetti “*watchdogs*”, come Energywatch, collaborano con i regolatori e forniscono assistenza preziosa ai consumatori, sia al momento della scelta che nell’eventualità di presentare reclami.

Anche in Italia i regolatori stanno guardando in modo crescente all’interesse dei consumatori. Particolarmente attive e rumorose sono le associazioni dei consumatori, che monitorano con costanza e non senza preoccupazioni gli sviluppi dei mercati di comunicazioni e energia. Sempre maggiori sono le loro responsabilità, sempre più numerose sono le denunce e le richieste di aiuto, a fronte delle limitate risorse di cui dispongono queste associazioni. Sarebbe auspicabile un loro maggiore coinvolgimento nell’attività dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) e dell’Autorità per l’Energia Elettrica ed il Gas (AEEG) che non si limitasse a sporadiche audizioni periodiche.