

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**

di Sara Buccino

Anno Accademico 2007 - 2008

INDICE

1. INTRODUZIONE	5
2. LA TUTELA DEL CONSUMATORE	11
2.1 Il benessere dei consumatori e politica per la concorrenza	11
2.2 La politica per la tutela del consumatore	14
2.2.1 La politica per la tutela del consumatore nell'Unione Europea	15
2.2.2 La politica per la tutela del consumatore in Italia	21
2.3 Politica per la concorrenza e politica per la tutela del consumatore: il fondamento delle due discipline	24
2.4 L'importanza dell'informazione al consumatore	28
2.4.1 I problemi legati all'informazione	29
2.4.2 Soluzioni di mercato e soluzioni "pubbliche"	30
2.5 Solo informazione? Le intuizioni della <i>behavioral economics</i>	32
2.5.1 Razionalità limitata e <i>cognitive errors</i>	32
2.5.2 Rassegna sui risultati della <i>behavioral economics</i>	33
2.6 Informazione, razionalità e regolazione	39
3. SWITCHING COSTS	45
3.1 Cosa sono gli <i>switching costs</i>	45
3.2 I modelli a due periodi	46
3.3 I modelli dinamici	48
3.4 Considerazioni aggiuntive: aspettative, discriminazione, differenziazione, incompatibilità	50
3.5 <i>Switching costs</i> e <i>search costs</i>	55
3.6 <i>Switching costs</i> ed esternalità di rete	56
3.7 Conclusioni	58
4. IL MERCATO ENERGETICO	60
4.1 Introduzione	60
4.2 Il mercato del gas in Italia	62
4.2.1 Situazione del mercato	62
4.2.2 Prezzi	64
4.2.3 <i>Switching</i>	65
4.2.4 Misure adottate a favore ed a tutela dei consumatori	68
4.2.5 Comportamento degli operatori e problemi ancora aperti	71
4.2.6 Conclusioni	76
4.3 Il mercato del gas nel Regno Unito	77
4.3.1 Situazione del mercato	78
4.3.2 Prezzi	79
4.3.3 <i>Switching</i>	80
4.3.4 Misure adottate a favore ed a tutela dei consumatori	82
4.3.5 I problemi ancora aperti	85
4.3.6 Conclusioni	87

5. IL MERCATO DELLE TELECOMUNICAZIONI	89
5.1 Introduzione	89
5.2 Il mercato delle telecomunicazioni in Italia	90
5.2.1 Il mercato della telefonia fissa	91
5.2.2 Il mercato della banda larga	93
5.2.3 Il mercato della telefonia mobile	94
5.2.4 Prezzi	95
5.2.5 <i>Switching</i>	96
5.2.6 Misure adottate a favore ed a tutela dei consumatori	97
5.2.7 Comportamento degli operatori, dei consumatori e problemi ancora aperti	101
5.2.8 Conclusioni	106
5.3 Il mercato delle telecomunicazioni nel Regno Unito	108
5.3.1 Il mercato della telefonia fissa	109
5.3.2 Il mercato della banda larga	110
5.3.3 Il mercato della telefonia mobile	111
5.3.4 Prezzi	111
5.3.5 <i>Switching</i>	112
5.3.6 Misure adottate a favore ed a tutela dei consumatori	113
5.3.7 Comportamento dei consumatori e problemi ancora aperti	115
5.3.8 Conclusioni	118
6. INFORMAZIONE, SWITCHING COSTS, TIMORI DEI CONSUMATORI: DALLA TEORIA ALLA PRATICA	121
6.1 Importanza degli <i>switching costs</i>	121
6.2 <i>Switching costs</i> e mercati energetici.....	123
6.3 <i>Switching costs</i> e mercati delle telecomunicazioni	128
6.4 Timori e percezioni: gli <i>switching costs</i> di natura psicologica	130
7. CONCLUSIONI	133

1. INTRODUZIONE

I servizi di pubblica utilità sono stati per lungo tempo offerti in regime di monopolio legale a prezzi regolamentati. La mano pubblica ha prodotto serie e ben note inefficienze. Nel tentativo di porvi rimedio, gli ultimi anni sono stati testimoni di un vasto processo di liberalizzazione: prima le telecomunicazioni, poi i mercati energetici sono stati progressivamente aperti alla concorrenza. Pur con differenze nei vari Paesi, i grandi consumatori, i così detti clienti *business*, possono scegliere il proprio fornitore già da qualche tempo, mentre i piccoli consumatori, gli utenti domestici, hanno la stessa opportunità solo da poco tempo.

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. Oggi, invece, vari Paesi si trovano di fronte ad una situazione di stallo inaspettata, e l'idea che gli interventi strutturali, da soli, non bastino più a rendere il mercato concorrenziale è sempre più condivisa.

Per il settore delle telecomunicazioni il panorama ha cominciato a cambiare già all'inizio degli anni '80, quando in alcuni Stati dell'Unione si sono realizzati i primi esempi di privatizzazione ed apertura alla concorrenza. La Commissione europea ha puntato su tre principali strumenti: abolizione dei diritti di esclusiva di cui godevano le società in mano pubblica, misure di armonizzazione e regole di concorrenza. Nel 1998 le comunicazioni sono state, in linea di principio, liberalizzate in tutti gli stati dell'Unione¹. Gli OLO (operatori alternativi) hanno progressivamente adottato modelli di *business* basati sull'ULL (*unbundling of the local loop*), cioè basati sull'affitto dall'*incumbent* dei doppini in rame che costituiscono il così detto "ultimo miglio". L'entrata di nuovi operatori e gli interventi regolatori nel settore hanno portato a prezzi più bassi e prodotti più innovativi.

Il quadro regolatorio per le comunicazioni elettroniche adottato dalla Commissione nel 2002 voleva già rappresentare un semplice momento di passaggio da una regolazione *ex ante*, su molti fronti ancora necessaria, e la semplice applicazione *ex post* di regole di diritto della concorrenza. Tuttavia, il settore della telefonia da rete fissa e la banda larga

¹Il cosiddetto "pacchetto 1998". Sviluppi tecnologici e crescente convergenza dei servizi di comunicazione, hanno portato la Commissione ad adottare prima un nuovo quadro nel 2002, entrato in vigore nel 2003, poi delle ulteriori proposte di revisione pubblicate nel novembre 2007. Un nuovo quadro regolatorio per le comunicazioni elettroniche è previsto per il 2010.

restano ancora poco concorrenziali in tutta Europa con poche eccezioni. Appena il 10% dei consumatori europei utilizza operatori alternativi rispetto agli ex monopolisti pubblici che, quindi, restano imprese dominanti con quote di mercato, in media, prossime al 100% per la telefonia fissa ed al 55% nella banda larga. Secondo la Commissione solo Regno Unito e Danimarca hanno compiuto passi significativi nella giusta direzione. Molto indietro l'Italia: nella telefonia fissa e nella banda larga persistenti "strozzature" impediscono lo sviluppo di una reale concorrenza nell'offerta, problema aggravato da un'ancora scarsa copertura della banda larga (100% nelle grandi città, ma solo il 50% fuori città).

Tra gli obiettivi principali della revisione del quadro proposta nel novembre 2007, come affermato dallo stesso commissario europeo per le telecomunicazioni Viviane Reding, c'è una maggiore tutela dei consumatori, che in diversi paesi europei tra i quali l'Italia, sono penalizzati dalla mancanza di un'effettiva concorrenza.

Problemi simili ed anche più complessi affliggono il mercato energetico. L'Unione europea ha inizialmente emanato una serie di direttive² che imponevano a tutti Stati membri di prendere opportune misure per aprire i mercati energetici nazionali alla concorrenza estera. Due direttive entrate in vigore nel luglio del 2003 hanno poi decretato la completa apertura del mercato, per i clienti non domestici a partire dal 2004, e per i clienti domestici a partire dal 2007³. Dal 1° luglio 2007 la maggioranza dei cittadini dell'UE ha quindi la possibilità di scegliere il proprio fornitore di elettricità e di gas⁴.

Governi e regolatori dei vari Paesi si sono essenzialmente impegnati a rimuovere le barriere all'entrata al mercato, nella speranza che la presenza di nuovi operatori stimolasse la concorrenza, riducesse i prezzi ed aumentasse offerta e qualità dei servizi. Gli innumerevoli rapporti sulla situazione dei mercati nei vari Paesi di regolatori nazionali, autorità antitrust e Commissione europea mostrano un realtà diversa. Uno dei sintomi più evidenti della scarsa concorrenza è il basso tasso di *switching* dei consumatori, che contribuisce a perpetuare la posizione di dominanza dell'ex monopolista pubblico.

²Direttiva n. 92/1996/CE concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e direttiva n. 30/1998/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

³Direttiva n. 54/2003/CE relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e direttiva n. 55/2003/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

⁴La situazione è differenziata tra Stati membri. Nel Regno Unito i mercati energetici sono stati aperti in diverse fasi, per i grandi consumatori già nel 1986, per i piccoli consumatori la completa liberalizzazione è avvenuta nel 1998. I paesi dell'Europa del nord (Norvegia, Svezia, Finlandia) hanno gradualmente aperto il mercato elettrico alla concorrenza internazionale negli anni '90. In altri Stati dell'Unione i consumatori domestici non possono ancora scegliere il proprio fornitore.

In teoria, la Commissione stabilisce che i consumatori debbano essere adeguatamente tutelati nei mercati liberalizzati.

La direttiva n. 21/2002/CE⁵, all'art 8, tra le funzioni delle autorità nazionali di regolamentazione nel promuovere la concorrenza, stabilisce quella di "garantire un livello elevato di protezione dei consumatori nei loro rapporti con i fornitori, in particolare predisponendo procedure semplici e poco onerose di composizione delle controversie (...)". La direttiva n. 58/2002/CE stabilisce regole a tutela della privacy e dei dati personali. La direttiva n. 22/2002/CE garantisce il diritto al servizio universale e all'accessibilità delle tariffe, ed altri diritti base degli utenti in materia di contratti, trasparenza delle informazioni, qualità del servizio ecc.

La Comunicazione sui servizi di interesse generale del 2000 ribadisce il diritto dei consumatori ad accesso, qualità dei servizi, prezzi ragionevoli, trasparenza nei contratti, scelta e meccanismi di risoluzione delle controversie.

La direttiva 54/2003/CE e la direttiva 55/2003/CE stabiliscono che i consumatori europei hanno diritto ad accesso, scelta e trasparenza nei mercati energetici. Entrambe all'articolo 3 recitano: "Gli Stati membri adottano le misure adeguate per tutelare i clienti finali (..), garantiscono un elevato livello di protezione dei consumatori, con particolare riguardo alla trasparenza delle condizioni generali di contratto, alle informazioni generali ed ai meccanismi di risoluzione delle controversie. Gli Stati membri provvedono affinché i clienti idonei possano effettivamente cambiare fornitore.(..)"

Al di là delle parole del dettato legislativo, tuttavia, scarsa è stata l'attenzione all'interesse dei consumatori, almeno fino a tempi relativamente recenti.

La Commissione europea ha lasciato largo margine agli Stati membri nel dar forma a ruolo e funzione dei consumatori e dei loro rappresentanti nei mercati liberalizzati, con il risultato che le norme a tutela dei consumatori sono spesso deboli e non prevedono la partecipazione, preziosa, delle associazioni dei consumatori.

E' ormai opinione diffusa che la politica europea a favore del mercato, codificata in direttive e regolamenti, non sia quindi riuscita, ad oggi, a fare dei consumatori i beneficiari ultimi delle 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.

⁵Direttiva 21/2002/CE "direttiva quadro" sulle comunicazioni elettroniche.

L'economia neoclassica tradizionale, ma anche la più recente ricerca economica sul comportamento del consumatore, possono rappresentare un valido aiuto per legislatori e regolatori. Come per tutti i mercati, ma forse in misura anche maggiore per i settori di recente liberalizzazione, il ruolo del consumatore è cruciale: l'entrata di nuovi operatori, lo sviluppo di un'effettiva concorrenza, e quindi la presenza di una reale pluralità nelle offerte, dipende fortemente dalla reazione della domanda. Se i consumatori non partecipano attivamente al mercato, se una massa critica di utenti non si informa sulle nuove opportunità e non sceglie di passare ad altro fornitore, abbandonando l'ex monopolista pubblico, la pressione concorrenziale risulta troppo debole per generare i risultati positivi in termini di prezzi e qualità dei servizi.

Per beneficiare delle liberalizzazioni, i consumatori devono innanzitutto avere una reale possibilità di scelta, cosa non ancora possibile in diversi Paesi, soprattutto nei mercati dell'energia, perché la mancanza di infrastrutture pone ancora seri limiti all'attività di imprese alternative all'*incumbent*.

Qualora la scelta sia possibile, perché essa sia anche efficiente, l'economia ci insegna che i consumatori devono essere bene informati. Essi devono avere accesso ad informazione trasparente e a basso costo sulle opportunità che il mercato offre, sulle proposte dei diversi operatori e su come passare ad altro fornitore qualora cambiassero idea. Nel caso di mercati solo recentemente aperti alla concorrenza, i consumatori devono poi essere adeguatamente protetti contro possibili abusi, attuati sia dalle società di vendita per ostacolare il passaggio ad altro fornitore, sia dai nuovi concorrenti nel tentativo di catturare nuova clientela, come pure nell'eventualità di ritardi o errori nelle procedure di passaggio.

Gli *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, sono considerati il motivo principale per cui gli *incumbent* detengono ancora considerevoli quote di mercato nei mercati di telecomunicazioni ed energia. Il prodotto in genere è omogeneo (gas, elettricità, telefonia vocale). Il cambio 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 dagli *incumbent* 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 i costi che definiremo 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, vedremo come percezioni e timori dei consumatori possono influire 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. 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.

Così come la politica per la tutela del consumatore può avvantaggiarsi sia dalle conclusioni della dottrina neoclassica tradizionale, che racchiudono i problemi legati alla mancanza di concorrenza e all'incompletezza, o all'asimmetria, delle informazioni, sia dalle intuizioni della *behavioral economics* appena citate, il presente lavoro suggerisce che anche la politica per la concorrenza potrebbe trarre insegnamenti utili dalle più recenti scoperte sul comportamento dei consumatori. Per fare dei consumatori i beneficiari ultimi delle liberalizzazioni nei mercati energetici e delle telecomunicazioni, sono necessari interventi che non solo stimolino l'offerta ed abbassino i costi amministrativi di passaggio, ma che riducano la discrepanza tra costi di passaggio reali e costi percepiti dai consumatori come tali, informandoli ed educandoli adeguatamente nelle loro scelte.

La prima parte della tesi descriverà la relazione tra politica per la concorrenza e politica per la tutela dei consumatori alla luce dell'analisi economica del diritto, spiegando come la prima si focalizzi sui problemi strutturali e sulle strategie messe in atto dagli operatori del mercato dal lato dell'offerta, mentre la seconda individua i potenziali problemi dal lato della domanda, che derivano principalmente da informazione imperfetta o asimmetrica.

Vista l'importanza che l'informazione riveste nella tutela del consumatore, verranno poi brevemente descritti i problemi legati alla mancanza di informazione e le possibili soluzioni (soluzioni di mercato e soluzioni cosiddette "pubbliche"). Verrà altresì sottolineata l'enfasi che la politica per la tutela del consumatore pone sugli obblighi a divulgare informazioni, individuando i casi in cui la regolamentazione diretta delle transazioni si rivela invece necessaria.

Seguirà una panoramica sui risultati della *behavioral economics*, a testimonianza dell'importanza di fattori ulteriori che influenzano le scelte dei consumatori oltre la mancanza, o l'asimmetria, di informazione.

Dal momento che, nel caso dei mercati liberalizzati, a condizionare il comportamento del consumatore sono soprattutto i sopra citati *switching costs*, natura ed effetti dei costi di passaggio saranno esposti in modo dettagliato, dai risultati dei primi modelli fino ai più recenti sviluppi in questo filone di letteratura.

Si passerà poi ad esaminare cosa avviene concretamente nei mercati delle telecomunicazioni e del gas, in Italia e nel Regno Unito. Dopo una breve panoramica sul contesto europeo, per ciascun mercato verranno brevemente descritti lo stato concorrenziale, i prezzi, i tassi di *switching* (cioè sull'intensità con cui i consumatori abbiano fatto ricorso ad operatori alternativi rispetto all'*incumbent* dall'apertura del mercato ad oggi), gli interventi fatti a favore dei consumatori ed i problemi ancora aperti. Una maggior enfasi sarà posta sulle difficoltà incontrate dai consumatori nell'acquisire informazioni e nell'elaborarle (vista la complessità dei mercati e delle opzioni tariffarie offerte dagli operatori), e soprattutto nel tentativo di cambiare operatore.

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'OFCOM e l'OFGEM, sono numerosi e consentono di ottenere preziose informazioni sui motivi alla base dell'inerzia dei consumatori.

L'ultima parte cercherà di collegare la teoria alla pratica. Basandosi sui problemi riscontrati dai consumatori nei mercati di gas e telefonia descritti nei capitoli precedenti, e sui risultati di alcuni studi empirici sugli effetti degli *switching costs*, descriverà quanto i problemi legati alla mancanza di informazione, ma soprattutto alla presenza dei costi di passaggio di varia natura, effettivamente influenzino, in negativo, la competitività dei mercati liberalizzati.

2. LA TUTELA DEL CONSUMATORE

2.1 Il benessere dei consumatori e la politica per la concorrenza

Lo Sherman Act del 1890 è stata la prima legge a bandire accordi restrittivi della concorrenza ed i tentativi di monopolizzazione del mercato. L'Unione Europea ha introdotto misure analoghe a partire dal Trattato di Roma del 1958: gli articoli 81 ed 82 proibiscono accordi restrittivi e abusi di posizione dominante.

Lo scopo ultimo della politica per la concorrenza è sempre stato un punto molto dibattuto. Lo Sherman Act fu emanato come reazione al crescente potere dei grandi "trust"⁶. Al contrario, dall'altro lato dell'oceano, in Europa, la preoccupazione principale era quella di costruire un mercato comune e la concorrenza era strumentale al raggiungimento dell'obiettivo di integrazione economica.

Nel corso del tempo la teoria economica ha avuto un'influenza sempre maggiore sull'applicazione del diritto della concorrenza in entrambi i continenti. Il benessere del consumatore è ormai riconosciuto come il fine ultimo della politica per la concorrenza: un'effettiva concorrenza nel mercato assicura l'efficiente allocazione delle risorse ed il massimo benessere per i consumatori. Gli accordi tra imprese, limitando la pressione competitiva, riducono l'incentivo per le imprese ad operare in modo efficiente offrendo ai consumatori prodotti migliori a prezzi inferiori. Il potere di mercato, svincolando, in tutto o in parte, le imprese che lo detengono dall'azione dei concorrenti, può portare a situazioni altrettanto lesive dell'interesse dei consumatori: prezzi eccessivi, discriminazione, condizioni contrattuali inique.

La relazione tra pratiche anticoncorrenziali e danno per i consumatori è riconosciuto da sempre, tanto che molti Stati hanno messo l'applicazione della politica per la concorrenza e la tutela del consumatore nelle mani della stessa istituzione (Stati Uniti, Australia, Canada, Regno Unito, Giappone, Francia, Malta).

Negli Stati Uniti la tutela del consumatore è garantita da leggi emanate a livello statale. A livello federale, le leggi che sono considerate leggi a tutela del consumatore

⁶Negli Stati Uniti il termine *trust* indicava in passato una coalizione monopolistica nella quale il capitale azionario, e i relativi diritti di voto, venivano affidati a un consiglio di amministratori fiduciari, chiamato board of trustees, che provvedevano a gestire le varie imprese come un unico complesso economico al fine di assicurarsi il controllo del mercato e vincere la concorrenza di altri gruppi nazionali o esteri. Il trust, pertanto, non era una società, ma un insieme di società a direzione unitaria, come ad esempio la Standard Oil Trust creata nel 1882. Lo Sherman Act del 1890 dichiarò illegali queste coalizioni, che furono quindi sostituite da altre forme di vincoli finanziari, tra i quali la holding e la fusione di imprese. Il termine è rimasto nella lingua inglese per indicare, con una connotazione dispregiativa, un grosso gruppo di imprese che esercita una certa dose di potere monopolistico e in tale significato esso si è diffuso in molte altre lingue (Zanichelli).

sono in realtà leggi di tutela della concorrenza⁷, a dimostrazione della forte convergenza tra le due discipline.

Nella prima applicazione del diritto della concorrenza, il legame tra comportamenti anticompetitivi e danno al consumatore era considerata ovvia. Nel caso FTC contro *Raladam Corp*⁸ per esempio, la Federal Trade Commission ordinò la cessazione della produzione di un rimedio contro l'obesità la cui pubblicità era considerata ingannevole per quanto riguardava efficacia, sicurezza, affidabilità, e pericolosità del prodotto. La Commissione concluse che, pur non essendoci prove di danno ad alcun concorrente, la violazione delle regole di concorrenza leale poteva essere presunta dal fatto che la pratica danneggiava il pubblico e potenziali concorrenti. La Corte Suprema, tuttavia, ribaltò al sentenza, stabilendo che, sebbene l'interesse del pubblico fosse molto importante, il prerequisito per l'intervento dell'autorità antitrust era la presenza, o la potenziale presenza, di concorrenti sul mercato che venissero direttamente danneggiati da pratiche commerciali scorrette⁹.

Dopo questa sentenza, la sezione 5 del Federal Trade Commission Act fu modificata per vietare esplicitamente pratiche commerciali scorrette e ingannevoli. I Wheeler-Lea Amendments (1938) chiarirono una volta per tutte che la prova di danno ai concorrenti non fosse necessaria per vietare un comportamento dannoso per i consumatori. Da quel momento la giurisprudenza su tutela della concorrenza e sulla tutela del consumatore si sono evolute separatamente. Tuttavia, la Federal Trade Commission si occupa di vigilare sia su pratiche lesive della concorrenza sia sull'interesse dei consumatori¹⁰. Oggi sembra prevalere una rilettura in chiave originaria dello Sherman Act: la politica per la concorrenza deve proteggere i consumatori dallo sfruttamento da parte dei "grandi trust".

Anche in Europa, dove primaria importanza era inizialmente attribuita alla creazione di un mercato unico, il benessere del consumatore è ormai l'obiettivo fondamentale della legislazione sulla concorrenza. Sia il commissario alla concorrenza

⁷Sherman Act, Federal Trade Commission act e Clayton Act. Leggi federali specificatamente indirizzate alla tutela del consumatore cominciarono ad essere emanate negli anni '60, ad esempio il Fair Credit Billing Act. Vedi anche Vukowich W.T., *"Consumer Protection in the 21st century. A Global Perspective"*, 2002.

⁸283 U.S. 643, 649 (1931)

⁹La Corte suprema affermò: "the word 'competition' imports the existence of present or potential competitors, and the unfair methods must be such as injuriously affect or tend thus to affect the business of these competitors-that is to say, the trader whose methods are assailed as unfair must have present or potential rivals in trade whose business will be, or is likely to be, lessened or otherwise injured. It is that condition of affairs which the Commission is given power to correct, and it is against that condition of affairs, and not some other, that the Commission is authorized to protect the public."

¹⁰La FTC, nell'assolvere il compito di tutela dei consumatori, si avvale anche dell'aiuto di altre due agenzie: la Food and Drug Administration e la Federal Reserve Board and Consumer Product Safety Commission.

Monti, che l'attuale commissaria Kroes, hanno più volte ripetuto nei loro discorsi che l'interesse dei consumatori è al centro della politica per la concorrenza comunitaria, soprattutto in occasione dei *Competition Day* svoltisi a partire dal 2000.

Nel 2003 è stato istituito il ruolo di *Consumer Liaison Officer* all'interno della direzione generale concorrenza (DG COMP) per assicurare che il punto di vista dei consumatori sia preso in considerazione durante le investigazioni. DG SANCO ha altresì istituito nel 2003 un gruppo di lavoro composto da esperti provenienti dalle associazioni dei consumatori nazionali per studiare come la politica comunitaria per la concorrenza possa al meglio proteggere l'interesse dei consumatori.

Nel settembre del 2005 per la prima volta la giornata europea per la concorrenza è stata estesa formalmente a temi di tutela del consumatore. Il tema del primo *European Competition and Consumer Day* è stato “*Better market, better choices*”, a testimonianza di quanto sia importante la convergenza tra le due politiche per favorire la possibilità di scelta dei consumatori.

L'articolo 81, comma 3, del Trattato di Roma, per concedere l'esenzione dal divieto di accordi restrittivi sulla concorrenza richiede che parte dei benefici dichiarati dell'accordo ricadano sui consumatori. Mentre in passato la semplice presunzione di un qualche beneficio per i consumatori era sufficiente per ottenere l'esenzione, oggi il requisito di “passaggio” dei benefici ai consumatori è applicato in maniera più rigida: le efficienze di costo generate da accordi restrittivi devono tradursi in prezzi più bassi e le efficienze qualitative devono tradursi in prodotti migliori¹¹. Questo requisito è vincolante e deve guidare anche le autorità nazionali nella diretta applicazione dell'art. 81.

Un approccio simile che guarda al benessere del consumatore è seguito nel controllo delle concentrazioni ed applicato altrettanto rigorosamente: le efficienze generate da una fusione societaria devono andare a vantaggio dei consumatori. Senza il “passaggio” dei benefici al consumatore l'*efficiency defence* non può essere applicata¹².

L'articolo 82 del Trattato condanna alcune politiche perché tendono a “sfruttare” i consumatori attraverso prezzi eccessivi o discriminazione. I comportamenti escludenti sono invece condannati principalmente per il loro effetto negativo sulla concorrenza. Qui è tuttavia importante distinguere tra interesse del consumatore nel breve periodo ed interesse del consumatore nel lungo periodo: anche se inizialmente delle pratiche

¹¹Regolamento n. 772/2004/CEE della Commissione relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi di trasferimento di tecnologia, in GUCE L 123/11, 2004 .

¹²Regolamento n. 139/2004/CEE sul controllo comunitario delle concentrazioni. Linee Guida sulla valutazione delle concentrazioni orizzontali, in GUCE C 31, 2004.

escludenti, come i prezzi predatori, possono avvantaggiare i consumatori, nel lungo periodo riducono le scelte e provocano un generale innalzamento dei prezzi. L'analisi economica risulta qui quanto mai necessaria per distinguere prezzi predatori e sconti discriminatori da politiche di prezzo che avvantaggiano i consumatori, anche quando offerti da imprese dominanti.

Nell'ultimo decennio la politica per la concorrenza ha puntato molto sulle liberalizzazioni degli settori in ex mano pubblica. La Commissione europea ha tentato di smantellare gli ex monopoli pubblici e garantire libero accesso al mercato con l'intento di stimolare la concorrenza e garantire servizi migliori e prezzi più bassi ai cittadini.

Nonostante il ruolo di primo piano che il benessere del consumatore riveste nell'ambito della politica per la concorrenza, in realtà sono pochi gli studi che tentano di quantificare realmente il danno per i consumatori. Inoltre, in pratica, l'interesse del consumatore è raramente al centro delle valutazioni delle condotte antitrust, soprattutto in Europa dove spesso le autorità condannano una pratica di per sé senza valutare l'effetto sui consumatori.

Anche qualora il danno per i consumatori venga preso in considerazione, l'analisi fatta è essenzialmente un'analisi di impatto sui prezzi e trascura altri fattori altrettanto importanti. Generalmente, infatti, il benessere dei consumatori viene associato al significato che questo termine ha nella microeconomia, concetto di benessere assai limitato, incentrato su prezzi e quantità. In realtà i consumatori si trovano ad affrontare problemi che non sono legati al prezzo, ma che riguardano accesso, scarsa qualità, mancanza di informazione.

2.2 La politica per la tutela del consumatore

E' a partire dagli anni 60' che comincia a farsi strada il concetto di "tutela del consumatore" quale lo intendiamo noi oggi. La moderna legislazione a tutela dei consumatori viene emanata proprio a partire dagli anni 60 e 70 a seguito dell'attivismo di autori come Kessler e Galbraith, i quali per primi sostengono la necessità di introdurre clausole obbligatorie nei contratti a protezione dei consumatori, visti come parte debole ed indifesa di fronte alla sovranità assoluta dei grandi produttori. Il potere di mercato delle grosse imprese capitalistiche rappresenta infatti il cuore della nascente analisi economica della politica per la tutela del consumatore. La giustificazione tradizionale degli interventi a favore del consumatore ruota, infatti, attorno al concetto di "*inequality of bargain power*", cioè di disuguaglianza nel potere contrattuale delle due parti. Da un lato i

produttori possono imporre clausole contrattuali scorrette o sbilanciate a sicuro svantaggio del consumatore, dall'altro essi hanno la possibilità di sfruttare l'inevitabile asimmetria informativa sui prodotti o servizi a loro vantaggio. Da qui la necessità di proteggere la allora considerata parte debole della compravendita: il consumatore.

Questa prima impostazione della tutela del consumatore è stata presto messa in discussione, soprattutto dagli studiosi di analisi economica del diritto. Essi hanno correttamente osservato che i consumatori possono essere svantaggiati, se non danneggiati, anche in mercati apparentemente competitivi, e quindi indipendentemente dalla struttura di mercato.

Il vero punto di rottura con l'impostazione tradizionale della politica per la tutela del consumatore è rappresentato dal articolo di Akerlof "*The Market for Lemons*" del 1970: attraverso un semplice modello, Akerlof dimostra infatti che l'asimmetria informativa sulla qualità dei prodotti causa inefficienze, ed in casi estremi addirittura il collasso, anche di mercati perfettamente concorrenziali. Se i consumatori non possono giudicare la qualità di un bene offerto, i beni di bassa qualità escludono dal mercato i beni di alta qualità e l'offerta è inefficiente, o non si sviluppa affatto. L'importanza dell'articolo di Akerlof sta proprio nel fatto che l'autore dimostra, attraverso un'intuizione semplice, che anche mercati perfettamente competitivi possono fallire se l'informazione tra domanda ed offerta è asimmetrica e getta per sempre seri dubbi l'idea che la concorrenza, e quindi le sole forze di mercato, generino risultati efficienti.

Ancora oggi tutte le leggi a tutela del consumatore tendono a dipingere quest'ultimo come la parte vulnerabile di un contratto. Da un lato questa attitudine può essere giustificata: la crescente varietà di prodotti alternativi offerti sul mercato e di formule contrattuali aumenta la possibilità di inganni e raggiri. Dall'altro lato però, soprattutto la scuola di analisi economica del diritto accusa la legislazione a tutela dei consumatori di essere troppo protettiva.

2.2.2 La tutela del consumatore nell'Unione Europea

In Europa le leggi a tutela del consumatore sono relativamente recenti. In realtà, date le precedenti considerazioni, potremmo sostenere che il Trattato di Roma, che stabilisce la libera circolazione di merci e persone, il divieto di accordi restrittivi della concorrenza e di abusi di posizione dominante costituiscano già di per sé parte della politica per il consumatore. L'obiettivo di mercato comune individua il consumatore come il beneficiario ultimo, anche se passivo, dell'intero processo di integrazione economica.

Il Trattato di Roma del 1957 contiene soltanto alcuni sfuggenti richiami al consumatore nelle disposizioni in materia di politica agricola (art. 33 e 34)¹³ e politica per la concorrenza (art. 82)¹⁴. Così come la politica per la concorrenza, anche la politica per la tutela del consumatore era inizialmente mossa dall'obiettivo ultimo di integrazione e da considerazioni di commercio internazionale.

Negli anni '70 la Comunità europea cominciò ad avvertire l'esigenza di allargare il campo d'azione della politica di tutela dei consumatori al di là degli obiettivi di integrazione economica. Il primo programma comunitario dedicato ai consumatori fu lanciato nel 1975¹⁵; esso elencava cinque diritti fondamentali e suggeriva, per la prima volta, che l'interesse del consumatore trascendesse da semplici considerazioni economiche o di libera circolazione dei beni.

Avviata con successo l'integrazione economica, la Commissione diede nuovo impeto alla politica per la tutela del consumatore quale politica distinta rispetto alle altre politiche dell'Unione, con tre obiettivi principali: aumentare la sicurezza dei prodotti, assicurare che i consumatori potessero beneficiare del mercato comune e includere una maggiore considerazione dell'interesse dei consumatori in tutte le politiche comunitarie. Oltre a strumenti di *soft law*, come il primo piano d'azione triennale in materia di *consumer policy*, molte misure a favore dei consumatori furono realizzate attraverso l'armonizzazione delle leggi nazionali in materia, come previsto dall'art. 94 del Trattato e dall'art 95 del Single European Act, in nome del funzionamento del mercato interno. L'armonizzazione a livello nazionale intendeva stabilire regole comuni per la regolamentazione a protezione del consumatore e costituì il primo approccio della tutela del consumatore a livello comunitario.

Solo nel 1992 con il Trattato di Maastricht che la Comunità Europea viene ufficialmente ed esplicitamente incaricata di agire nel campo della protezione del consumatore. L'art. 153 del Trattato, infatti, comprende una serie di diritti base dei consumatori (informazione, educazione, rappresentanza) che saranno poi specificati e arricchiti in numerose direttive comunitarie¹⁶. L'azione della Commissione è tuttavia

¹³Tra le finalità della politica agricola comune, "assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori", articolo 33.

¹⁴“È incompatibile con il mercato comune e vietato (...) lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato (...). Tali pratiche abusive possono consistere in particolare (...) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori”.

¹⁵Risoluzione 1975: *Preliminary Programme of the EEC for a Consumer Protection and Information Policy*. Questo programma fu seguito da un secondo, terzo e quarto programma, rispettivamente nel 1981, 1986 e 1989 e dall'istituzione del “*Consumer Policy Service*” nel 1989.

¹⁶Direttiva n. 450/1984/CE in materia di pubblicità ingannevole (modificata prima dalla direttiva n. 55/1997/CE relativa alla pubblicità ingannevole al fine di includervi la pubblicità comparativa e poi dalla

limitata dal principio di sussidiarietà: il comma 5 dello stesso articolo 153, infatti, prevede che gli Stati membri possano stabilire regole più stringenti a tutela del consumatore rispetto agli standard stabiliti a livello comunitario.

Nel 1995 fu istituita una specifica direzione generale all'interno della Commissione per i consumatori, l'attuale DG SANCO (dall'acronimo francese "*Santé et protection des consommateurs*").

In realtà il riconoscimento formale nel Trattato non ha portato grossi cambiamenti¹⁷ e non ha modificato il ruolo chiave dell'armonizzazione quale strumento principale della politica europea del consumatore.

Oggi le norme a tutela dei consumatori hanno un ambito molto vasto e spaziano dai settori dei servizi a rete, a quello bancario, immobiliare, turistico, sanitario e dell'educazione. La politica di tutela del consumatore in Europa è assai frammentata, sia in termini di leggi (direttive) che in termini di applicazione delle norme, come è emerso già dal *Green Paper on Consumer Protection* pubblicato dalla Commissione nel 2001.

La Commissione europea pone oggi la tutela del consumatore al centro della propria strategia. Oltre a leggi, regolamenti, organismi che promuovono la salute e la sicurezza dei prodotti ed i tentativi di armonizzazione delle politiche nazionali degli Stati membri, la Commissione cerca di sostenere attivamente le associazioni dei consumatori e di potenziare il ruolo dei loro rappresentanti nel processo decisionale.

La politica comunitaria per la tutela del consumatore si basa essenzialmente su 10 principi:

- 1) libertà di circolazione dei beni (i consumatori devono poter acquistare qualsiasi prodotto ovunque all'interno dell'Unione);
- 2) conformità al contratto di vendita, pena la sostituzione, riparazione o rimborso completo sino a due anni dopo la consegna del prodotto;
- 3) norme di sicurezza alimentari molto severe;
- 4) etichettatura dei prodotti;
- 5) divieto di clausole contrattuali abusive;

direttiva n. 29/2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori); direttiva n. 314/1990/CE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso"; direttiva n. 7/1997/CEE relativa alla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza; direttiva n. 98/6/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori; direttiva n. 13/1993/CE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori.

¹⁷L'articolo 153 è stato richiamato poche volte (ad esempio, nella decisione n. 3092/1994/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario d'informazione sugli incidenti domestici e durante il tempo libero, nella direttiva n. 6/1998/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori e nella raccomandazione n. 310/2001 sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo).

- 6) diritto di recesso
- 7) obbligo di indicare il prezzo unitario dei prodotti;
- 8) divieto di pubblicità ingannevole
- 9) tutela particolare durante i periodi di vacanza
- 10) adeguati strumenti di ricorso in caso di controversie transfrontaliere.

Nel periodo 2002-2006 la Commissione è stata particolarmente attiva per quel che riguarda la politica a tutela del consumatore¹⁸. Sono state prese diverse iniziative in materia di sicurezza dei prodotti (ad esempio, EU Eco-label, REACH¹⁹, Consumer Safety Network), di servizi in genere (direttiva n. 123/2006/CE relativa ai servizi nel mercato interno), di servizi finanziari (Libro Bianco sulla politica dei servizi finanziari per il periodo 2005-2010), di servizi di interesse generale (Libro Bianco sui servizi di interesse generale nel 2004²⁰), informazione ed educazione al consumatore (attraverso l'offerta di training per lo staff delle organizzazioni dei consumatori), ma anche di trasporti, energia, acqua, servizi postali, telecomunicazioni e industria automobilistica.

Come già ricordato, la Commissione ha cercato di coinvolgere maggiormente i consumatori procedure antitrust e di valutazione delle concentrazioni, istituendo presso la DG Concorrenza il *Consumer Liaison Officer*.

Con la decisione n. 709/2003/CE la Commissione ha istituito il Gruppo Consultivo Europeo dei Consumatori (*European Consumer Consultative Group*, ECCG), gruppo composto da rappresentanti delle organizzazioni europee per i consumatori e da rappresentanti delle organizzazioni nazionali dei consumatori per ciascuno Stato membro, che informa la commissione sui problemi incontrati dai consumatori a livello comunitario e discute su come poter inserire al meglio l'interesse dei consumatori nelle politiche dell'Unione.

Il regolamento 2006/2004 sulla cooperazione in tema di tutela dei consumatori delinea un quadro generale di cooperazione tra autorità nazionali responsabili dell'attuazione delle leggi a tutela del consumatore con lo scopo di garantire l'osservanza uniforme della legislazione comunitaria in materia di protezione dei consumatori.

La Commissione ha poi stabilito le regole per la risoluzione stragiudiziale delle controversie (ADR) per facilitare la risoluzione delle contese transfrontaliere.

¹⁸“Review of the Consumer Policy Strategy 2002-2006”.

¹⁹Regolamento n. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH)

²⁰Nel novembre 2007 la Commissione ha poi pubblicato la Comunicazione sui servizi di interesse generale. http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm

La Rete dei Centri europei dei consumatori (Rete CEC o, nell'acronimo inglese, ECC-net) è stata istituita nel gennaio 2005 dalla fusione di due reti di tutela precedentemente esistenti: la rete per la risoluzione extragiudiziarica delle controversie in materia di consumo e la rete degli Eurosportelli. La nuova rete CEC conta attualmente 30 centri, almeno uno per ogni Stato membro, ed intende fornire consulenza ai consumatori in merito ai propri diritti e facili meccanismi di ricorso in caso di controversie transfrontaliere. La Commissione continuerà a cofinanziare e gestire tale rete unitamente agli Stati membri e a creare centri in ogni Stato membro.

La direttiva 2005/29/CEE adottata nel maggio 2005 vieta le pratiche commerciali sleali in tutta l'unione europea²¹. La nuova direttiva armonizza le disposizioni di numerose direttive vigenti a tutela del consumatore (la direttiva n. 450/1984/CE sulla pubblicità ingannevole, la direttiva n. 7/1997/CE sui contratti a distanza, la direttiva 27/1998/CE sulle azioni inibitorie e la direttiva n. 65/2002/CE sulla commercializzazione a distanza dei servizi finanziari), definisce le pratiche commerciali sleali come pratiche ingannevoli ed aggressive che influenzano le decisioni del consumatore medio, stabilendo un divieto generale. Stabilisce, inoltre, una lista nera di pratiche commerciali sleali, tra cui figurano l'utilizzazione della pubblicità esca o di finte interviste usate a scopo promozionale.

L'intervento forse più importante è stato il lancio della revisione dell'*acquis* relativo ai consumatori. La revisione, ancora in corso, intende ammodernare le norme comunitarie a tutela dei consumatori, semplificare e migliorare il contesto regolamentare nell'interesse sia dei consumatori che delle aziende. I risultati iniziali dell'analisi della Commissione e le alternative possibili sono illustrati nel Libro verde sulla revisione dell'*acquis* relativo ai consumatori, adottato l'8 febbraio 2007. Se ulteriori lavori confermeranno i risultati preliminari, la Commissione presenterà proposte concrete nel 2008. La revisione dell'*acquis* interessa otto direttive:

1. direttiva n. 577/1985/CE per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali;
2. direttiva n. 134/1990/CE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso";
3. direttiva n. 13/1993/CE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori;

²¹Direttiva 2005/29/CEE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno.

4. direttiva n. 47/1994/CE concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili;
5. direttiva n. 7/1997/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza;
6. direttiva n. 6/1998/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori;
7. direttiva n. 27/1998/CE relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori;
8. direttiva n. 44/1999/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo.

La maggior parte delle direttive sopra elencate hanno carattere prescrittivo piuttosto che di principio e non sono quindi in grado di rispondere efficacemente a mercati come quelli odierni in rapida evoluzione ed ai nuovi canali distributivi che le aziende utilizzano²².

Le regole in materia di tutela del consumatore assai frammentate essenzialmente per due motivi. In primo luogo, le attuali direttive si basano sul concetto di “armonizzazione minima”, vale a dire che lasciano agli Stati membri la libertà di stabilire livelli di protezione più stringenti nelle rispettive legislazioni nazionali; ciò fa sì che, da un lato i consumatori non possano essere sicuri che le norme vigenti nel loro paese si applichino agli acquisti oltre frontiera e, dall'altro, che le imprese stesse siano dissuase dal commercializzare i loro prodotti in tutta l'UE perché dovrebbero rispettare regole diverse in ciascuno Stato membro. In secondo luogo, alcune pratiche sono disciplinate in modo incoerente da diverse direttive o sono state lasciate prive di tutela.

La Commissione ha identificato due possibili strategie per la revisione dell'*acquis*: un approccio verticale, che punterebbe alla revisione delle direttive esistenti singolarmente per adattarle agli sviluppi tecnologici e del mercato; oppure un approccio orizzontale, che consisterebbe nell'adozione di uno o più strumenti quadro per regolamentare aspetti comuni dell'*acquis*, integrati, nel caso, da regole settoriali specifiche.

L'adozione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali nel 2005 in realtà ha già rappresentato una svolta: da un approccio verticale destinato a fornire soluzioni specifiche

²²Le aste *on-line* sono un valido esempio di tale fenomeno.

a problemi particolari ad un approccio maggiormente integrato con regole comuni che si applicano a diversi settori.

Anche per il 2007-2013 la Commissione ha grandi progetti. Secondo il commissario europeo Kuneva “Consumatori fiduciosi, informati ed emancipati sono il motore dell’economia (..) ed occorre un deciso sguardo al lato della domanda per migliorare il funzionamento dei mercati”.

La complessità dei mercati al dettaglio amplia il ruolo e responsabilità dei consumatori. Le liberalizzazioni di energia elettrica, di gas, dei servizi postali e di telecomunicazione hanno portato e continueranno a portare considerevoli vantaggi in termini di prezzi inferiori e migliore qualità dei servizi, ma la transizione verso un mercato effettivamente concorrenziale costituisce un momento particolarmente delicato per i consumatori. Il primo obiettivo della nuova strategia²³ è proprio quello di stimolare la competitività dei mercati dando maggiori poteri ai consumatori dell’Unione Europea, garantendo loro informazioni accurate, educazione, trasparenza, norme certe e tutela effettiva dei propri diritti.

Per rinforzare ruolo e diritti dei consumatori nei mercati energetici la Commissione intende adottare una “Carta europea dei diritti dei consumatori di energia”. La Carta identifica precisi diritti che i consumatori hanno nei mercati di elettricità e gas in termini di accesso, contratti, prezzi, scelta del fornitore, informazione, reclami, rappresentanza tramite associazioni, tutela dei consumatori più vulnerabili, pratiche commerciali sleali.

2.2.3 La tutela del consumatore in Italia

In Italia, la politica a tutela del consumatore è responsabilità del Ministero per lo Sviluppo Economico. La Direzione Generale per l’Armonizzazione del Mercato e la Tutela dei Consumatori (DGAMTC) si occupa in particolare della tutela degli interessi e dei diritti dei consumatori e degli utenti sia mediante politiche e normative in sede nazionale e comunitaria che attraverso iniziative volte a garantire la sicurezza dei prodotti, la fiducia dei consumatori, la trasparenza dei mercati e la semplicità delle norme che li regolano.

Anche altri ministeri e strutture a livello locale sono competenti in alcuni settori.

La compatibilità tra politica per la tutela del consumatore e le altre politiche è assicurata attraverso una serie di strumenti legali generali che stabiliscono coordinamento tra le varie istituzioni operanti nei diversi settori. In questo contesto vanno menzionati la Conferenza Stato-Regioni, il cui compito è quello di assicurare coordinamento tra le attività del

²³“Consumer Policy Strategy 2007-2013”.

governo centrale e gli organismi regionali²⁴ e le Conferenze dei Servizi²⁵ per i casi in cui è necessario un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo.

Le associazioni dei consumatori più rappresentative a livello nazionale sono raggruppate nel Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti. Il CNCU è stato istituito dalla legge n. 281/1998, ha sede presso il Ministero dello Sviluppo Economico, Direzione DGAMTC, ed è presieduto dal Ministro o da un suo delegato. Ad oggi il CNCU è composto dalle 16 associazioni più rappresentative a livello nazionale, in base ai criteri stabiliti dall'art. 137 del Codice del consumo (decreto n. 206/2005) e da un rappresentante delle Regioni eletto dalla Conferenza Stato-Regioni. I compiti del CNCU sono definiti dall'art. 136 del Codice del Consumo e sono principalmente di tipo consultivo, propositivo e promozionale²⁶. 13 gruppi di lavoro coadiuvano l'attività del CNCU approfondendo tematiche specifiche.

Le maggiori associazioni sono: ACU (Associazione Consumatori Utenti), ADICONSUM (Associazione Difesa Consumatori ed Ambiente), ADOC (Associazione per la Difesa e l'Orientamento Consumatori), ADUSBEP (Associazione per la Difesa Utenti Servizi Bancari Finanziari, postali ed Assicurativi); Assoutenti; Casa del Consumatore; Centro Tutela Consumatori ed Utenti; Cittadinanza attiva; CODACONS (Coordinamento delle associazioni per la difesa ambientale e dei diritti degli utenti e consumatori), CODICI (Centro per i Diritti del Cittadino); Confconsumatori; Federconsumatori (Federazione nazionale consumatori ed utenti); Lega Consumatori; Movimento Consumatori; MDC (Movimento Difesa del Cittadino); UNC (Unione Nazionale Consumatori).

Le associazioni sono molto attive, ma i loro compiti sono sempre più impegnativi. Non sono finanziate dal governo. Alcune regioni forniscono supporto finanziario ma le associazioni sono autonome sulle decisioni in merito alla raccolta di fondi, dalle tessere associative al lavoro volontario. La Commissione Europea ed istituzioni statali e locali spesso finanziano progetti specifici.

Le associazioni hanno il potere di agire in rappresentanza di interessi collettivi dei consumatori. Con l'approvazione della Finanziaria 2008 è entrata a far parte anche nell'ordinamento italiano la *class action*, ovvero azione collettiva risarcitoria a tutela degli

²⁴La Conferenza Stato Regioni opera a livello nazionale per favorire la cooperazione tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Essa garantisce la collaborazione ed il confronto tra amministrazioni centrali e locali sulle decisioni di interesse regionale.

²⁵La Conferenza di servizi è uno strumento nato per semplificare e velocizzare la conclusione di procedimenti amministrativi quando questi ultimi coinvolgono una pluralità di servizi comunali o enti, accelerando l'iter per acquisire autorizzazioni, licenze, permessi, nulla-osta comunque denominati.

²⁶ <http://www.tuttoconsumatori.it/cncu/attivita.shtml>

interessi dei consumatori. Potranno ricorrere alla *class action* solo le associazioni che fanno parte del Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti e le associazioni e i comitati “adeguatamente rappresentativi dei diritti collettivi”²⁷. Le aree che presentano maggiore criticità sono la assicurazioni, i servizi finanziari, le telecomunicazioni ed i servizi pubblici.

Tutte le associazioni gestiscono siti web ufficiali assai completi ed elaborati che riportano normative, indagini, novità in materia di tutela dei consumatori. Uno dei maggiori specialisti ad indirizzare le problematiche che i consumatori affrontano è il sito ufficiale del CNCU che fornisce informazioni non solo su natura e composizione del Consiglio, ma anche sulla sua attività, ed offre la possibilità di consultare la legislazione e le principali azioni nel campo della tutela del consumatore²⁸.

Il Codice del Consumo, decreto legislativo n. 206/2005, armonizza e consolida le leggi di acquisto e consumo assicurando un alto livello di protezione per i consumatori in accordo con i principi della legislazione comunitaria. Schema e contenuti della politica italiana a tutela del consumatore richiamano infatti quelli comunitari. L'Italia ha poi emanato leggi di recepimento delle direttive europee in materia di liberalizzazioni (decreto Bersani e decreto Letta e legge n. 248/2006). Nel gennaio 2007 è stato emanato un secondo pacchetto liberalizzazioni. Alcune misure, prese per decreto legge, sono diventate subito effettive, come l'abolizione del costo di ricarica nella telefonia mobile e l'obbligo per le compagnie aeree di indicare i prezzi comprensivi di tasse; altre attendono l'approvazione del Parlamento.

Il decreto 74/92 ha assegnato all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato un compito molto importante per la tutela dei consumatori: la repressione della pubblicità ingannevole. Il decreto prevede anche forme di autoregolamentazione, possibilità ribadita dal Codice del Consumo all'art. 27. L'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria (IAP), istituito nel 1963, è il principale esempio di organismo di autoregolamentazione in Italia e segue un Codice di autodisciplina pubblicitaria che definisce i limiti di legalità e correttezza nelle comunicazioni al pubblico. Pur trattandosi di una disciplina volontaria gran parte della pubblicità italiana ne è soggetta. Il Codice è stato pubblicato per la prima volta nel 1966 e costantemente aggiornato per tenere il passo con i tempi e gli sviluppi nella tecnica pubblicitaria.

²⁷Fonte CNCU.

²⁸www.tuttoconsumatori.it. Altri siti internet molto importanti per trovare informazione in merito alla politica del consumatore sono www.sviluppoeconomico.it, il sito ufficiale del Ministero delle Attività Produttive e www.maposserva.it, che fornisce importanti informazioni su prezzi e tariffe di beni e servizi, monitorati a livello nazionale dall'Osservatorio legato al Ministero dello Sviluppo Economico.

Entrambi (Autorità e IAP) mantengono le loro specificità, coesistono e si completano nel controllo dei messaggi pubblicitari. L'IAP, per la particolare struttura operativa, risponde oggi più rapidamente alle lamentele che giungono da consumatori e concorrenti. La sua competenza si è allargata e gode oggi di una maggiore libertà di azione e controllo grazie alla possibilità di agire ufficialmente contro ogni infrazione del Codice. La quantità di interventi operati dall'ente autodisciplinare supera quella di numerosi organismi preposti ad intervenire in materia di pubblicità forte di 40 anni di esperienza e ne abbrevia al massimo i tempi (tre settimane rispetto ai tre mesi dei procedimenti amministrativi dell'AGCM e il circa un anno degli arbitrati o processi civili).

La direttiva europea n. 29/2005/CE è stata recepita in Italia attraverso i decreti legge n. 145/2007 (relativo alla pubblicità ingannevole)²⁹ e n. 146/2007 (relativo alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori)³⁰. L'adozione di questi decreti legislativi ha ampliato il campo delle condotte sanzionabili e rafforzato le competenze dell'AGCM che oggi può agire d'ufficio ed ordinare la sospensione provvisoria delle pratiche commerciali scorrette in caso di urgenza.

Oltre a ricalcare la normativa comunitaria, le nuove norme stabiliscono che il sito del ministero dello sviluppo economico pubblici la lista nera delle società multate per pubblicità ingannevole, comprese informazioni su eventuali accordi raggiunti in sede extra giudiziaria che, ad esempio, riconoscono ai consumatori il diritto ad un rimborso o un risarcimento.

2.3 Politica per la concorrenza e politica per la tutela dei consumatori: il fondamento delle due discipline

Dal momento che sia la politica della concorrenza che la politica per la tutela del consumatore cercano di risolvere problemi o situazioni che danneggiano i consumatori, è forte l'esigenza di identificare i rispettivi ambiti di applicazione, coniugare le due discipline ed evitare possibili incongruenze. L'analisi economica del diritto, guardando

²⁹D.lgs. n. 145/2007. Attuazione dell'articolo 14 della direttiva n. 29/2005/CE che modifica la direttiva n. 450/1984/CE sulla pubblicità ingannevole. Il decreto recepisce la parte della direttiva comunitaria n. 29/2005/CE relativa alla pubblicità ingannevole nei rapporti tra concorrenti, perché la pubblicità ingannevole nei confronti dei consumatori viene regolata nell'ambito delle pratiche commerciali sleali. Vedi nota successiva.

³⁰D.lgs. n. 146/2007 Attuazione della direttiva n. 29/2005/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno. Disciplina le pratiche commerciali scorrette tra imprese e consumatori, sostituendo gli artt. 18-27 del Codice del Consumo, relativi alla pubblicità ingannevole. Il decreto investe tutte le comunicazione commerciale ingannevole tra un professionista ed il consumatore e prevede, perimenti alla direttiva europea, una lista nera di pratiche commerciali considerate vietate.

alle ragioni alla base delle rispettive norme, ha contribuito a gettar luce sulla relazione tra queste due dottrine.

Gomez, guarda alla politica per la concorrenza ed alla politica di tutela del consumatore in prospettiva di analisi economica del diritto e suggerisce che, nonostante le due discipline abbiano come fine ultimo il benessere del consumatore, esse analizzano due problemi economici ben distinti: le norme a tutela del consumatore hanno lo scopo di curare inefficienze di mercato che derivano da imperfetta informazione ed, in particolare, da informazione asimmetrica tra acquirenti e venditori; il diritto della concorrenza, invece, si occupa principalmente di inefficienze che derivano da strutture di mercato monopolistiche, accordi collusivi e pratiche escludenti.

Invocare la tutela del consumatore per risolvere problemi che derivano da struttura di mercato inefficiente o non competitiva non è corretto per due motivi: per prima cosa, anche qualora nel mercato ci fosse una sola impresa, la teoria basata sull'ineguaglianza nel potere contrattuale tra consumatore e produttore non vale in condizioni di perfetta informazione; secondariamente, come ha dimostrato Akerlof, problemi informativi possono causare il fallimento anche di mercati perfettamente competitivi.

Quando il consumatore è in grado di valutare la qualità di un bene, anche se questo bene è prodotto da un monopolista, un'impresa che voglia massimizzare i profitti offrirà al consumatore la qualità desiderata³¹. A meno che il bene sia un bene necessario, il consumatore è indifferente all'acquisto o meno del prodotto e deciderà per l'acquisto solo se il bene corrisponde alle proprie esigenze.

L'imperfetta informazione, al contrario, può causare abusi. Il monopolista può ingannare i consumatori in merito alla qualità del prodotto offerto, spacciare bassa qualità per alta qualità, distorcendo così le scelte del consumatore. Questo, tuttavia, è un problema che deriva dall'inadeguatezza dell'informazione e che si verifica a prescindere dalla struttura del mercato: come già dimostrato da Akerlof, un comportamento lesivo dell'interesse dei consumatori e del mercato nel suo complesso, può verificarsi anche in una situazione di concorrenza perfetta dove nessuna impresa ha potere di mercato.

La legislazione per la concorrenza e la legislazione a tutela del consumatore hanno dunque scopi diversi: utilizzare la seconda per indirizzare problemi strutturali del mercato, non solo è inutile, ma può rilevarsi anche controproducente e creare confusione in merito ai reali fini della politica di tutela del consumatore. Pensiamo, ad esempio, ad un

³¹Gomez ricorda, correttamente, che questa conclusione vale assumendo un gruppo di consumatori omogeneo. Se le preferenze dei consumatori differiscono, un'impresa monopolistica considererà le preferenze del consumatore marginale.

monopolista che voglia discriminare i consumatori a seconda delle loro capacità di acquisire ed elaborare informazione. Egli potrebbe offrire contratti con garanzie diverse, cioè con diverse coperture temporali, oppure diverse condizioni contrattuali in modo da individuare ed isolare i consumatori “informati”, che sceglieranno prodotti (o contratti) di qualità superiore, lasciando i “*lemons*” ai consumatori non-informati. Il legislatore, allora, potrebbe scegliere di intervenire imponendo standard minimi di qualità o clausole contrattuali obbligatorie. Secondo Gomez questa soluzione non è ottimale per tre motivi principali. Per prima cosa i problemi legati alla mancanza di informazione si sposterebbero semplicemente verso i termini contrattuali non regolati. In secondo luogo, è assai difficile per il legislatore (o regolatore) individuare clausole contrattuali o standard minimi ottimali. Infine, l'imposizione di livelli di qualità minimi o di clausole contrattuali obbligatorie potrebbe non rappresentare affatto un beneficio per i consumatori, per lo meno non per tutti: le nuove regole potrebbero costringere le imprese ad aumentare i prezzi ed i consumatori con la più bassa disponibilità a pagare sarebbero esclusi dal mercato.

Per questo motivo Gomez conclude che in una prospettiva di analisi economica, il diritto della concorrenza dovrebbe occuparsi principalmente degli effetti negativi che derivano da strutture di mercato non concorrenziali mentre la tutela del consumatore dovrebbe guardare soprattutto a fallimenti di mercato causati da informazione imperfetta o asimmetrica.

La critica all'eccessivo interventismo in nome della tutela del consumatore è comune tra gli studiosi di analisi economica del diritto. Guardare alla causa di un determinato fenomeno permette di affrontarlo nel modo più adeguato.

Un'altra prospettiva di analisi della differenza tra le due discipline guarda ai due lati del mercato: domanda ed offerta. Le violazioni del diritto della concorrenza, come fissazione dei prezzi o pratiche escludenti, distorcono il lato dell'offerta del mercato perché limitano la produzione ed aumentano i prezzi. D'altra parte, violare norme a tutela dei consumatori, ad esempio celando o confondendo l'informazione sui prodotti, causa distorsioni dal lato della domanda perché impedisce al consumatore di valutarne qualità, affidabilità, sicurezza del prodotto portandolo ad attribuire a quest'ultimo un prezzo superiore a quello che in realtà dovrebbe avere, distorcendo così le scelte di consumo.

Anche questa prospettiva applica l'analisi economica: la concorrenza in questo caso non viene vista solo come un fenomeno connesso all'offerta; essa può essere promossa non solo rimuovendo barriere all'ingresso nel mercato o pratiche scorrette dal lato dell'offerta,

cercando di aumentare il numero di imprese concorrenti sul mercato, ma anche sostenendo il lato la domanda, promuovendo la trasparenza ad assicurando che i consumatori abbiano l'informazione necessaria a compiere scelte efficienti, scegliendo un prodotto o servizio che meglio soddisfa il rapporto qualità/prezzo.

Quest'ottica invita le autorità antitrust che si trovano a valutare vincoli verticali alla concorrenza *intra-brand*, a considerare anche la potenziale reazione dal lato della domanda ed i potenziali benefici che potrebbero derivare dalla concorrenza *inter-brand*³².

Un'ulteriore linea di ragionamento focalizza l'attenzione sul concetto di scelta. La politica di tutela del consumatore e la politica di tutela della concorrenza sono accomunate dal concetto di sovranità del consumatore: il consumatore deve essere libero e capace di scegliere i prodotti migliori e questa scelta, a sua volta, disciplina il comportamento dell'offerta e spinge il mercato nella giusta direzione. La differenza tra le due discipline sta nel fatto che la politica per la concorrenza assicura che sul mercato ci siano quante più opzioni possibili mentre la politica di tutela del consumatore assicura che i consumatori possano effettivamente scegliere tra queste opzioni.

Averitt e Lande associano la politica della concorrenza a fallimenti di mercato che sono esterni al consumatore e ledono la struttura di mercato, mentre associano la politica di tutela del consumatore a fallimenti che si verificano in qualche modo "dentro" la testa del consumatore intaccando la loro abilità di scelta. In quest'ottica, quindi, il diritto della concorrenza si occupa di combattere accordi collusivi, accordi verticali, vendite collegate e pratiche escludenti che in qualche modo limitano la scelta del consumatore sul mercato, mentre le leggi a tutela del consumatore assicurano che i consumatori godano di informazione e tutela adeguate che permettano loro di scegliere sempre la miglior alternativa sul mercato, stimolando altresì il lato dell'offerta a produrre beni sempre più in linea con le loro esigenze/preferenze³³.

Un'ultima prospettiva di analisi delle due discipline guarda all'aspetto temporale. La politica della concorrenza è considerata come una politica attiva, in grado cioè di anticipare situazioni di mercato e strategie commerciali che potrebbero danneggiare i consumatori, mentre la politica di tutela del consumatore è una politica reattiva, ovvero

³²Ennis e Heimler, 2004

³³Il focus sul concetto di scelta sembra essere anche l'approccio dell'Unione Europea. Nel settembre 2005 per la prima volta la giornata europea per la concorrenza è stata dedicata anche a questioni di tutela del consumatore. Il tema centrale del primo "European Competition and Consumer Day" è stato: "Better markets, better choices", a dimostrazione di quanto sia importante che politica della concorrenza e politica del consumatore lavorino in armonia per migliorare le possibilità di scelta dei consumatori. European Competition and Consumer Day Conference (ECCD), Londra, settembre 2005, <http://www.ofc.gov.uk/About/UKPresidency.htm>.

che tende a proteggere gli interessi dei consumatori in situazioni di mercato che apparentemente non presentano problemi dal lato dell'offerta, ma che tuttavia danneggiano o limitano i consumatori nelle loro scelte.

Nonostante la comunanza del fine ultimo, il benessere del consumatore, politica per la concorrenza e la politica per la tutela del consumatore non combaciano perfettamente e la loro interazione presenta alcuni aspetti problematici. Come vedremo meglio in seguito, non è detto che aumentare ad ogni costo il numero di opzioni disponibili sul mercato sia vantaggioso per i consumatori; inoltre un incremento forzato dell'offerta di beni o servizi potrebbe generare inefficienze, specialmente in caso di beni o servizi omogenei, economie di scala o scopo ed esternalità di rete.

2.4 L'importanza dell'informazione al consumatore

Come già accennato, consumatori adeguatamente informati sono indispensabili al buon funzionamento di un'economia di mercato. Tramite le loro decisioni d'acquisto, a livello individuale i consumatori soddisfano i loro bisogni, a livello collettivo assicurano, o dovrebbero assicurare, la competitività tra diversi produttori. Dato che la concorrenza assicura la migliore allocazione delle risorse, possiamo concludere che consumatori che acquistano tramite scelte educate e ragionate contribuiscono all'ottima allocazione delle risorse di un sistema economico.

Il meccanismo dei prezzi svolge un ruolo chiave: i prezzi trasmettono il valore dei beni, quindi informazione, e sono al contempo un limite alle scelte dei consumatori³⁴. Molto spesso tuttavia, ben poca informazione può essere trasferita al consumatore per mezzo dei prezzi come ipotizzato da Hayek, basti pensare semplicemente all'informazione sulla qualità dei prodotti. Come già ricordato, se i consumatori non hanno la possibilità di verificare la qualità del bene acquistato, tutti i beni saranno venduti allo stesso prezzo e solo i produttori di beni di bassa qualità troveranno profittevole restare sul mercato.

L'analisi economica delle transazioni tra produttore/venditore e consumatore rappresenta una buona base sia per individuare i problemi che i consumatori si trovano ad affrontare al momento dell'acquisto, sia per individuare misure di *policy* a tutela dei consumatori stessi.

Scopo della politica per la tutela del consumatore è sostanzialmente quello di individuare accordi svantaggiosi per i consumatori (mancanza di informazione precontrattuale, termini contrattuali poco chiari, prodotti difettosi o pericolosi). Individuato il problema,

³⁴Hayek, 1945.

l'analisi economica può contribuire ad determinarne la causa, con un approccio molto simile a quello usato dall'analisi economica del diritto antitrust, che cerca di individuare le cause strutturali del mercato che generano prezzi non concorrenziali e riducono la scelta dei consumatori.

2.4.1 I problemi legati all'informazione

La teoria economica neoclassica individua nelle conseguenze dell'imperfetta informazione la ragione principale per cui i consumatori necessitano di tutela. Il vero problema della disuguaglianza tra potere contrattuale di venditori e compratori non ha nulla a che vedere con la struttura del mercato, ma risiede nelle asimmetrie informative, particolarmente rilevanti nel caso di un prodotto o servizio che richiede una competenza professionale specifica per essere pienamente apprezzato o nel caso in cui è troppo costoso per il consumatore acquisire informazione rispetto ai benefici che ne potrebbero derivarne, ad esempio nel caso di acquisti occasionali o dei *credence goods*.

Un buon riassunto dei problemi legati all'informazione e delle potenziali soluzioni da utilizzare è offerto da Wein³⁵.

La letteratura sugli *search costs* ci insegna che consumatori si informano su un prodotto che intendono acquistare fintanto che il beneficio marginale che deriva dall'informazione acquisita è superiore al costo di acquisirla. Non è quasi mai nell'interesse del consumatore acquisire completa informazione.

Il processo di valutazione di costi e benefici, tuttavia, non è così lineare.

Per prima cosa, i consumatori possono sempre acquisire e confrontare informazione sui prezzi, ma quando l'informazione riguarda la qualità di un bene o di un servizio, come ormai noto, si possono verificare problemi di selezione avversa o azzardo morale; queste forme di opportunismo pre o post contrattuale legata all'inosservabilità delle caratteristiche di un prodotto (o delle azioni nel caso di un servizio) fanno sì che beni economici di bassa qualità vincano il mercato come descritto da Akerlof. Il pericolo di selezione avversa è quasi irrilevante per i *search goods*, importante per gli *experience goods* e cruciale per i *credence goods*³⁶. I problemi di azzardo morale sono

³⁵Wein, 2001.

³⁶I beni o servizi presenti su un mercato possono essere classificati in tre categorie che corrispondono a tre gradi di ignoranza da parte dell'acquirente: i beni di ricerca (*search goods*) sono beni le cui qualità possono essere conosciute prima dell'acquisto; i beni di esperienza (*experience goods*) sono beni le cui qualità possono essere riconosciute solo dopo l'acquisto, tramite l'utilizzo; i beni di fiducia (*credence goods*) sono beni le cui qualità non sono perfettamente valutabili neanche dopo l'acquisto e l'utilizzo.

particolarmente frequenti nel caso di rapporti contrattuali di lunga durata che causano fenomeni di *hold-in*³⁷.

In secondo luogo, l'informazione è un bene pubblico e, come tale, la sua non-escludibilità spesso scoraggia i produttori/venditori dal produrla. Una volta acquisita, utilizzata ed inevitabilmente trasmessa, nessun consumatore è disposto a pagare per quella stessa informazione³⁸. Dal momento che acquisire informazione è costoso ed ha esternalità positive sugli altri consumatori, inoltre, nessun consumatore ha incentivo ad attivarsi per raccogliere notizie: aspettando potrebbe infatti godere, senza sforzo, dell'informazione acquisita da altri. La non-escludibilità, in altre parole, genera problemi di *free-riding*.

In terzo luogo, spesso la raccolta, l'elaborazione e trasmissione dell'informazione hanno le caratteristiche di costo di un monopolio naturale, cioè sono attività svolte più efficientemente a livello unico e centralizzato, soprattutto quando esse richiedono conoscenze professionali o strumentazione specifica, tanto da rendere la buona volontà e l'attivismo del singolo consumatore se non inutile, per lo meno inefficiente.

Infine, in alcuni casi il prodotto ed l'informazione relativa al prodotto vengono venduti congiuntamente. Soprattutto per alcuni servizi risulterebbe troppo complesso, o troppo costoso, che servizio ed informazione sulla qualità del servizio vengano forniti da due diverse fonti³⁹.

I problemi legati all'informazione possono essere più o meno ricondotti ad una delle sopra menzionate categorie e causano effetti notevoli nel mercato: se i consumatori non possono godere di adeguata informazione, produttori anche piccoli possono godere di potere di mercato e applicare prezzi superiori a quelli concorrenziali.

2.4.2 Soluzioni di mercato e soluzioni “pubbliche”

I problemi legati all'informazione possono essere risolti sia tramite soluzioni così dette “di mercato” sia attraverso una qualche forma di intervento pubblico.

Le soluzioni di mercato raggruppano quella categoria di soluzioni che prevedono una qualche attività di ricerca da parte del consumatore, l'uso di intermediari che raccolgono

³⁷Basti pensare al caso dei contratti di assicurazione sanitaria: man mano che l'età del contraente aumenta, aumenta il rischio per la società assicuratrice, ed è sempre più difficile ed improbabile che il contraente possa lasciare la compagnia assicuratrice per godere di eventuali migliori offerte sul mercato. Le compagnie, conscie di questo limite, possono sfruttarlo a loro vantaggio incrementando il premio durante la durata del contratto.

³⁸Come recita il paradosso di Arrow, vendere un'informazione significa rivelarla completamente e, per informazione già pubblica, nessuno è disposto a pagare.

³⁹Wein cita l'esempio di un medico: per svolgere al meglio il suo lavoro esso deve possedere una solida base di informazioni sulle possibili malattie e cure. Servizio ed informazione vengono, in questo caso, forniti congiuntamente.

ed elaborano informazione al posto loro, o l'utilizzo di metodi di segnalazione, come le garanzie, la reputazione o la pubblicità.

I consumatori possono attivarsi per acquisire informazione sulla qualità dei prodotti, oltre che sul prezzo; l'attività di ricerca è tuttavia resa sempre più difficile dalla complessità e dalla varietà dei beni offerti sul mercato. I consumatori possono allora rivolgersi ad intermediari specializzati, come ad esempio agenzie immobiliari, oppure raggrupparsi in associazioni di categoria, che raccolgono e disseminano informazione ai propri membri in cambio di una tassa di iscrizione, soprattutto quando il costo di acquisire l'informazione è particolarmente oneroso e la difficoltà nel fare confronti richiede conoscenze specifiche. In realtà, la scelta dell'intermediario potrebbe essere afflitta dagli stessi problemi che ostacolano la scelta del consumatore finale, con l'aggravante che spesso gli intermediari offrono servizio ed informazione congiuntamente; tuttavia, in generale, è plausibile pensare che gli intermediari, disponendo di professionalità e risorse, possano fornire un reale servizio di assistenza ai consumatori nelle loro scelte d'acquisto.

Le garanzie sono un sistema molto efficace per trasmettere informazione sulla qualità. In linea generale possiamo affermare che la garanzia offerta aumenta all'aumentare della qualità del prodotto, fornendo un importante segnale ai consumatori⁴⁰. La letteratura su scopi ed effetti delle garanzie è copiosa e la semplice conclusione sopra accennata meriterebbe maggior argomentazione e qualche specificazione in più; tuttavia, il ruolo importante delle garanzie nel segnalare la qualità di un bene è ormai noto ed indiscusso, soprattutto tra gli studiosi di analisi economica del diritto.

Anche la reputazione rappresenta uno strumento di segnalazione della qualità ed una soluzione efficace ai problemi di selezione avversa ed azzardo morale. Qui più che nel caso delle garanzie però, affermare che la reputazione faccia sì che solo i migliori produttori operino sul mercato richiede alcune assunzioni su prodotti, costi, e comportamento dei produttori.

La pubblicità rappresenta il sistema più veloce e facile per trasmettere ai consumatori informazione sui prodotti. Naturalmente è credibile pensare che i messaggi pubblicitari siano veritieri solo quando il consumatore può facilmente verificarne il contenuto; in questo caso, solo i produttori che vendono prodotti di buona qualità investiranno in pubblicità, sicuri che, nel lungo periodo, la fedeltà del consumatore soddisfatto del prodotto acquistato ripagherà l'investimento fatto.

⁴⁰ Vedi Grossman, "*The Informational Role of Warranties and Private Disclosure about Product Quality*". *Journal of Law & Economics*, 1981.

Le soluzioni cosiddette “pubbliche” si riferiscono al caso in cui solo il governo, regolatori, o comunque enti pubblici, possono migliorare l’informazione e quindi la scelta del consumatore. Il legislatore può intervenire rimuovendo i divieti alla pubblicità dei prezzi contenuti nei codici deontologici delle associazioni di categoria di alcune libere professioni, vietando la pubblicità ingannevole, imponendo l’obbligo di comunicare certe informazioni (etichettatura dei prodotti), adottando sistemi di misurazione unici e standardizzati che permettono ai consumatori di confrontare facilmente le caratteristiche dei prodotti; infine, può regolare direttamente le transazioni, imponendo ad esempio clausole obbligatorie nei contratti.

2.5 Solo informazione? Le intuizioni della *behavioral economics*

2.5.1 Razionalità limitata e *cognitive errors*

Il libero mercato è considerato in genere una forza disciplinante di per sé per la quale i consumatori comprano ciò che preferiscono al prezzo migliore. Per svolgere il loro ruolo chiave nel sistema economico, i consumatori non devono solo essere adeguatamente informati, devono altresì essere in grado di capire ed utilizzare l’informazione a loro disposizione ed imparare dalle esperienze e dagli errori passati. In altre parole, una delle condizioni perché la semplice concorrenza massimizzi il benessere sociale è che i consumatori agiscano razionalmente.

Razionalità significa che i consumatori dovrebbero essere informati sulla varietà di prodotti a loro disposizione, dovrebbero essere in grado di valutare i prodotti, capirne la qualità, le caratteristiche, giustificare le differenze di prezzo, monitorare l’evoluzione dei prodotti sul mercato; infine, anticipare le offerte future in modo da poter decidere se acquistare ora o aspettare. Significa altresì poter valutare costi e benefici dei diversi canali distributivi, distinguere tra reale informazione sul prodotto da messaggi pubblicitari persuasivi e spesso fuorvianti.

L’economia empirica ha ormai ampiamente dimostrato che i consumatori scelgono di affidarsi maggiormente all’intuito ed allo stato temporaneo delle circostanze, alla cosiddetta euristica, piuttosto che in modo puramente razionale. Più specificatamente, possiamo dire che la razionalità del consumatore è determinata anche dalle caratteristiche psicologiche dell’individuo e dalle condizioni circostanti.

Fino a tempi relativamente recenti, l’organizzazione industriale non ha preso in considerazione i risultati degli studi psicologici sul reale comportamento dei consumatori. Un nuovo ramo di economia, noto come *behavioral economics*, tradotto a volte come

“economia comportamentale”, o “economia del comportamento”, si occupa proprio di studiare i limiti del processo decisionale dei consumatori. Basandosi su studi di psicologia e simulazioni in laboratorio, la *behavioral economics* dimostra che i consumatori scelgono in modo incoerente con la massimizzazione del proprio benessere. Quelli che vengono definiti “*biases*”, cioè distorsioni, o errori sistematici nelle scelte, non sono legati tanto a caratteristiche comuni a tutti i consumatori quanto a particolari situazioni o transazioni.

2.5.2 Rassegna sui risultati della *behavioral economics*

La *behavioral economics* ha guadagnato notorietà e credibilità negli ultimi decenni, soprattutto dopo il Nobel a Daniel Kahneman nel 2002. In realtà le sue origini risalgono ad epoca ben più remota, un secolo fa in Europa ed a metà del XX secolo negli U.S.A. Definizioni e terminologia della *behavioral economics* sono recenti; tuttavia molti di questi errori sistematici commessi dai consumatori nelle loro scelte sono noti da tempo, soprattutto alle teorie di marketing che da sempre hanno un legame molto più stretto con la psicologia di quanto abbia mai avuto l'economia.

Parte della *behavioral economics* guarda a come gli individui effettivamente si comportano sul mercato al momento degli acquisti. Essi non massimizzano razionalmente una funzione di utilità condizionatamente ad un vincolo di bilancio, né pesano razionalmente tutti i costi ed i benefici delle proprie azioni, bensì utilizzano solo parte delle informazioni disponibili e solo parte delle loro capacità cognitive per compiere le proprie scelte.

I giudizi dei consumatori in condizioni di incertezza sono spesso basati sull'intuito e sull'esperienza, e non sul confronto tra valore atteso ed equivalente certo, come ipotizzato dalla microeconomia.

Spesso i consumatori dimostrano di non controllarsi negli acquisti e di non valutare le conseguenze delle loro scelte nel lungo periodo.

Le analisi dei costi e dei benefici, al pari delle preferenze, sono spesso soggettive. Le azioni degli individui dipendono dalla loro, altrettanto soggettiva, percezione di una situazione.

I consumatori acquistano spesso impulsivamente, spesso anche beni durevoli⁴¹, evitano valutazioni continue acquistando uno stesso prodotto per abitudine.

⁴¹E' stato dimostrato che il 50% degli acquisti effettuati nei supermercati è rappresentato da acquisti “impulsivi”.

Le regole che consumatori usano per decidere dipendono, a loro volta, dal contesto; spesso i consumatori delegano le proprie decisioni ad associazioni di consumatori, istituzioni indipendenti o intermediari, cioè si affidano alle valutazioni di altri, senza considerare l'attendibilità dei giudizi.

I consumatori cercano di realizzare appieno le loro necessità e preferenze, ma le scelte vengono in realtà calibrate secondo ciò che sembra più fattibile. Quando i consumatori non sono in grado di bilanciare esattamente costi e benefici, stabiliscono delle soglie (di attenzione, di interesse, di convenienza) e valutano in base a queste soglie. Per prodotti particolarmente complessi per cui non sono in grado di valutare il rapporto qualità-prezzo, giudicano soltanto in base ad alcuni semplici parametri (marca, prezzo, tempi di spedizione, disponibilità del personale) che non portano necessariamente alla selezione della miglior opzione disponibile.

Le scelte sono in qualche modo ragionate, ma le componenti emotive giocano un ruolo importante. Spesso gli acquisti sono fine a se stessi: non vengono fatti cioè per necessità, ma per divertimento o come passatempo.

Gli individui commettono diversi errori di valutazione, nell'acquisire informazione, nell'elaborarla e nel convogliarla in scelte efficienti.

Le persone tendono a vedere ciò che si aspettano di vedere, cercano nella realtà conferme più che anomalie.

L'informazione concreta risulta più efficace dell'informazione astratta o statistica. Nel fare previsioni, gli individui guardano alla frequenza assoluta, cioè al puro dato numerico e non alla frequenza relativa, cioè alla percentuale di volte in cui si è verificato quel particolare evento rispetto al totale, e difficilmente comprendono probabilità composte

Le persone spesso considerano variabili sbagliate quali cause di un particolare fenomeno.

I giudizi dipendono da come i dati sono presentati (qualitativi, quantitativi) o dalla sequenza in cui le informazioni sono presentate. Questo effetto è noto come effetto di *framing*: le valutazioni e le preferenze cambiano a seconda di come un problema viene presentato⁴².

Per quanto riguarda l'elaborazione dell'informazione, le persone tendono a considerare basse probabilità come nulle e alte probabilità come eventi certi, evitando di pensare in termini probabilistici e focalizzandosi su un'unica "miglior ipotesi".

⁴²Tversky e Kahneman, 1981.

Il metodo di valutazione di una stessa situazione può cambiare, non essere cioè coerente nel tempo. Per prodotti complessi i giudizi possono essere alquanto superficiali, così come i giudizi fatti sotto stress, che risultano in scelte impulsive sub-ottimali.

La pressione sociale incanala le valutazioni verso il giudizio della maggioranza, indipendentemente dal fatto che sia giusto o sbagliato.

Per quel che riguarda la scelta, le persone tendono a trascurare i *sunk costs* nei giudizi, continuando, ad esempio, a consumare un prodotto per cui hanno già investito del denaro per giustificare l'investimento fatto, a prescindere dal fatto che sia ancora razionale farlo.

A parità di valore di un oggetto, gli individui tendono a valutare di più un oggetto che è già in loro possesso rispetto allo stesso oggetto da acquistare ex novo; questo effetto è noto come "*endowment effect*": quello che i consumatori sono disposti ad accettare per cedere un bene è superiore a ciò che sono disposti a pagare per acquistarlo.

Le persone si illudono spesso di avere il pieno controllo delle loro scelte perché l'esperienza le rende meno preoccupate dell'incertezza legata alle scelte stesse.

Infine, alcuni parametri di valutazione possono essere distorti perché le persone non vogliono ammettere, a se stessi o agli altri, il vero motivo delle loro scelte.

Anche dopo la scelta in realtà le persone compiono errori sistematici: esse tendono a giudicare un successo come risultato delle proprie capacità mentre un insuccesso come sfortuna (*Gambler's fallacy*); non convogliano pienamente gli insegnamenti della precedente esperienza nelle loro scelte successive; con il senno di poi sono in grado di trovare possibili spiegazioni ad eventi che, ex ante, avrebbero considerato piuttosto sorprendenti (*hindsight bias*).

Poizez⁴³ individua tre condizioni alla razionalità: incentivi alla scelta, capacità di scelta, ed opportunità di scelta, e dimostra che queste condizioni non sono in realtà quasi mai rispettate.

Se i consumatori percepiscono una scarsa differenziazione nella qualità dei prodotti, o ritengono che la qualità sia già controllata da istituzioni indipendenti o di ricerca, non saranno incentivati ad investire tempo e denaro per testare effettivamente un prodotto. Paradossalmente, quanto più i consumatori ritengono che un mercato sia concorrenziale ed efficiente, maggiore sarà la possibilità per le imprese di praticare prezzi monopolistici. Molti autori di psicologia economica, oltre a Poizez, si dimostrano assai scettici sull'effettivo coinvolgimento del consumatore nelle scelte, sottolineando l'importanza e la frequenza degli acquisti impulsivi.

⁴³Poizez, 2004.

I mercati odierni sembrano essere in continuo e rapido movimento e mettono a dura prova le capacità valutative dei consumatori. Nuovi prodotti sono costantemente immessi sul mercato e quelli esistenti sono soggetti ad un rapido declassamento, diventano presto obsoleti, sia tecnicamente che "psicologicamente". Il tasso di innovazione è molto alto ed il ciclo dei prodotti assai breve. L'ammontare di informazione sui nuovi prodotti è spesso travolgente, investe i consumatori attraverso giornali, media, volantinaggio e, oggi, anche attraverso internet. I consumatori non solo spesso hanno delle difficoltà a comprendere le componenti tecnologiche di un prodotto, ma dimostrano anche scarsa capacità di assimilare efficacemente l'informazione sui nuovi prodotti ed convogliarla in decisioni ottime.

Un esempio efficace di mercato in continua evoluzione è rappresentato da mercato degli apparecchi di telefonia mobile: l'innovazione di prodotto è molto forte, tanto che i consumatori hanno difficoltà a tenere il passo con le novità proposte, a confrontare prezzi ed alternative. Molto spesso scelgono in base a fattori che nulla hanno a che fare con la qualità o i prezzi, imitano per esempio amici o celebrità, si affidano a spot pubblicitari, ad una marca, ad un design accattivante, alla moda.

Spesso anche l'opportunità di scegliere è disturbata da fattori quali la scarsità di tempo, l'opinione di un commesso, la presenza rumorosa di altri consumatori, i cartelli pubblicitari nei negozi e da tutti gli altri fattori che distolgono l'attenzione dall'acquisto.

In conclusione, secondo Poisez, le condizioni che portano a decisioni razionali (motivazione, capacità, opportunità di scelta) sono in realtà difficilmente rispettate perché disturbate da fattori esterni. Le condizioni di razionalità di possono riscontrare solo in un numero limitato di mercati, semplici, con poche opzioni, e consumatori ben informati e motivati a fare in miglior acquisto possibile.

Il comportamento del consumatore è anche influenzato dalla natura dei prodotti e dalla fase di sviluppo di un mercato. La fase di crescita è in genere caratterizzata da forte innovazione, nuovi prodotti, grande varietà, numerose marche, numerosi canali distributivi e spesso, poca trasparenza nei prezzi. La fase di maturità è caratterizzata da imprese meno numerose, ma di maggiore dimensione che competono aspramente. La fase di declino è caratterizzata da imitazione, scarsa innovazione, prodotti standardizzati e la concorrenza si basa essenzialmente sul prezzo. Nelle prima due fasi il consumatore partecipa più attivamente al mercato, o almeno tenta di farlo, influenzando in modo maggiore sulla performance di mercato, pur non scegliendo sempre in modo razionale. Nell'ultima fase,

dato l'alto grado di standardizzazione, è più probabile che il consumatore non riesca a distinguere diversi livelli di qualità e favorisca semplicemente prezzi più bassi.

Inutile dire che i limiti cognitivi dei consumatori sono noti da tempo alle imprese, che cercano di sfruttarli a proprio vantaggio, manipolando le scelte, ad esempio presentando un prodotto in un determinato modo o selezionando l'informazione che viene trasmessa al consumatore.

Un tipico esempio di come le imprese sfruttino gli errori di valutazione dei consumatori è rappresentato dall'abbonamento alla palestra. Il consumatore non è in grado di soppesare correttamente costi e benefici del suo investimento. In linea approssimativa, egli determina il prezzo iniziale massimo che è disposto a pagare in base alla frequenza con cui pensa di usufruire della palestra; tuttavia, i buoni propositi raramente coincidono con il numero effettivo di volte in cui l'abbonato usufruisce della palestra perché intervengono altri fattori (basti pensare alla semplice pigrizia) che il consumatore non è in grado di valutare ex ante. In altre parole, possiamo dire che il consumatore paga un prezzo eccessivo a causa della mancanza di *self control*. Nonostante una concorrenza teoricamente perfetta nell'offerta (numero palestre), se i consumatori "ingenui" rappresentano una percentuale elevata della domanda, i gestori delle palestre possono tranquillamente imporre prezzi d'iscrizione superiori a quelli ottimi.

Un altro esempio, per certi versi simile al precedente, è rappresentato dalle carte di credito. I consumatori tendono a sottostimare il tasso di utilizzo della carta una volta che quest'ultima entra in loro possesso, per cui gli emittenti di carte tendono strategicamente a fissare un costo iniziale basso per il possesso della carta e alti tassi di interesse sul credito al momento dell'utilizzo.

Un ulteriore esempio è costituito dall'inconsapevolezza o dalla scorretta valutazione del costo di un bene complementare necessario all'utilizzo del bene oggetto d'acquisto. Il consumatore spesso consuma troppo, o acquista ad un prezzo troppo alto, un bene quando non tiene in adeguata considerazione il prezzo del/dei beni complementari; spesso non ritiene opportuno investire oggi per avere, in futuro, più opzioni su beni complementari. Questo conferma l'intuizione dell'*hyperbolic discounting*, cioè l'intuizione per cui i consumatori preferiscono piccoli guadagni presenti a maggiori guadagni futuri.

Spesso accade che il consumatore, dopo il primo acquisto, sia vincolato all'acquisto di un bene complementare della stessa marca. Un produttore che offre entrambi i beni può quindi sfruttare l'ingenuità del consumatore a proprio vantaggio fissando prezzi bassi per

il bene principale oggetto del primo acquisto ed un prezzo alto per il bene complementare. Anche questa intuizione è nota da tempo all'economia industriale.

Gli esempi descritti sono casi tipici in cui i consumatori, se potessero, preferirebbero impegnarsi in anticipo ad un determinato comportamento, ma non sono in grado di farlo, oppure sono ingenui, cioè sovrastimano le proprie capacità di valutazione o, in altre parole, hanno aspettative non razionali sulle conseguenze delle loro azioni di oggi sul benessere di domani. Se i consumatori sono consapevoli dei loro limiti, possono optare per prodotti e servizi che in qualche modo limitino o arginino la mancanza di *self control*; nel caso di eccessiva fiducia, invece, maggiori sono le possibilità per le imprese di calibrare le proprie strategie commerciali secondo questi, ormai noti, errori di valutazione dei consumatori.

Gans⁴⁴ suggerisce una potenziale fonte di tensione tra politica della concorrenza e politica a tutela del consumatore dovuta agli errori sistematici di valutazione dei consumatori. Ipotesi di consumo scorrette, che ad esempio sovrastimano il valore di un bene o ne sottostimano i costi nel lungo periodo, possono portare i consumatori a domandare una quantità eccessiva di un determinato bene. L'aumento della domanda (e quindi di quantità e prezzo d'equilibrio), potrebbe allora essere riequilibrato da una riduzione forzata dell'offerta che vada a limitare la *dead weight loss* associata al consumo eccessivo del bene in esame. Anche se in linea molto teorica, questo fa emergere un potenziale conflitto tra strumenti che intendano proteggere i consumatori e politica per la concorrenza che tende a favorire una maggiore offerta: nel caso in cui il consumatore sopravvaluti la qualità/utilità di un bene o ne sottovaluti il costo, un aumento dell'offerta, e la conseguente riduzione dei prezzi, potrebbero esacerbare il danno dovuto a valutazioni erronee.

Gli *switching costs* cioè i costi associati all'eventuale cambiamento di fornitore o di prodotto, saranno esaminati in modo esaustivo nel prossimo capitolo. Già in questa sede, tuttavia, è utile accennare al fatto che l'errata valutazione di questo tipo di costi ha delle conseguenze importanti per la concorrenzialità del mercato. Se i consumatori sottostimano la loro volontà futura di cambiare operatore, le imprese possono facilmente fissare prezzi bassi per un prodotto/servizio e *switching costs* relativamente alti, elevati costi di rinnovo, se non redigere contratti che stabiliscono il rinnovo automatico del servizio.

⁴⁴Gans, 2006.

I consumatori tendono in genere a sottostimare l'entità dei costi di passaggio ed a sovrastimare il livello di concorrenza nel mercato in futuro. Pur consapevoli della presenza di eventuali costi legati al cambiamento di operatore, tendono a non includerli nelle valutazioni iniziali di costo per un bene o un servizio.

Le conseguenze di scelte non razionali sono in realtà mitigate da alcuni fattori. I consumatori, per esperienza o educazione, si dimostrano a volte più capaci di gestire l'informazione a loro disposizione e maggiormente consapevoli in merito a prezzi, quantità e costi futuri di quanto previsto dalla *behavioral economics*. Se è vero che le imprese possono sfruttare gli errori di valutazione dei consumatori a proprio vantaggio, è anche vero che il mercato, a volte, può risolvere da sé questi difetti di razionalità del consumatore; le imprese possono trovare profittevole investire in relazioni con i clienti di lungo periodo mutuamente vantaggiose, caratterizzate da scambi di informazioni e prodotti personalizzati.

In conclusione, la *behavioral economics*, concentrandosi sul lato della domanda ed in particolare sugli errori sistematici che gli individui, e quindi anche i consumatori, commettono nel compiere le loro scelte, offre degli importanti spunti di riflessione, anche in un'ottica di valutazione di pratiche anticompetitive. La *behavioral economics* sembra infatti suggerire alla teoria economica, compresa l'organizzazione industriale, di includere aspetti comportamentali nei propri modelli invece di basare conclusioni su assiomi spesso poco credibili come la razionalità perfetta.

2.6 Informazione, razionalità e regolazione

L'economia classica considera il danno per i consumatori come una diretta conseguenza dell'esercizio da parte delle imprese di potere di mercato. La più moderna economia neoclassica, oltre alla mancanza di concorrenza, ammette che l'inadeguata o l'incompleta informazione e lo sfruttamento delle asimmetrie informative tra consumatore e produttore/venditore possono essere un'ulteriore causa del danno al consumatore (*consumer detriment*). Guardando al lato della domanda, Leibenstein⁴⁵ parla di *X-inefficiency* nel consumo: l'inefficienza di un mercato può derivare dalla scarsa produttività delle imprese, ma può essere altresì causata dalle scelte non ottimali dei consumatori, i quali pagano più del dovuto per la soddisfazione dei propri bisogni. In entrambi i casi l'allocazione delle risorse non è ottima, ma il livello di inefficienza non è influenzato solo dalla mancanza di concorrenza e dall'intervento pubblico. I consumatori

⁴⁵Leibenstein, 1978.

non sfruttano al meglio le loro opportunità di scelta per diversi motivi: conoscenza limitata delle possibilità d'acquisto e del migliore rapporto prezzo-costi; contratti incompleti che creano spazi per comportamenti opportunistici da parte dei venditori; capacità di scelta limitata; tendenza ad imitare l'azione altrui o a seguire convenzioni.

Il consumatore compie scelte inefficienti perché spesso il costo di acquisire informazione o il costo di utilizzarle è particolarmente alto rispetto ai potenziali benefici che ne derivano.

Inizialmente, i problemi legati alla mancanza o all'asimmetria dell'informazione emersero con chiarezza in particolari settori o per particolari tipi di contratto, generando approccio ad hoc, ovvero per prodotto, che caratterizza quella che oggi viene definita come legislazione a tutela dei consumatori.

L'odierna politica a tutela del consumatore punta soprattutto a correggere la disparità informativa tra produttore/commerciante e consumatore, imponendo alle imprese la rivelazione di informazioni utili in forma semplice e chiara (si pensi ad esempio all'etichettatura dei prodotti, ai requisiti in materia di pubblicità, agli obblighi di vendere taluni prodotti secondo quantità standard o indicarne il prezzo unitario). In alternativa il legislatore, o i regolatori di settore, cercano di educare i consumatori alle scelte, creando fonti pubbliche o strumenti di informazione (ad esempio i siti delle autorità che aiutano gli utenti a fare confronti di prezzo).

Se imporre sui produttori o commercianti degli obblighi informativi non garantisce prezzi concorrenziali né tanto meno qualità, almeno riduce gli effetti delle asimmetrie informative e dà al consumatore consapevole⁴⁶ la possibilità di confrontare le diverse alternative che il mercato offre e di compiere, di conseguenza, scelte efficienti.

Il primo settore ad essere interessato da misure di trasparenza è stato il settore finanziario. La caratteristica tipica di bene pubblico di non-escludibilità che caratterizza anche le informazioni in merito enti emittenti di titoli azionari ed ai prezzi dei titoli, fa sì che esse non vengano prodotte dal mercato in quantità adeguata, mettendo così a rischio gli investimenti dei piccoli risparmiatori. Il legislatore ha poi guardato ai beni di consumo, alimentari e non, indicando alcune informazioni che dovevano essere obbligatoriamente riportate sull'etichetta dei prodotti. Con il passare del tempo gli obblighi informativi si sono estesi al settore sanitario ed assicurativo.

⁴⁶Quello che in inglese viene spesso etichettato come il “*sophisticated consumer*”.

Oggi gli obblighi informativi investono diversi settori, riguardano sia i prezzi che elementi qualitativi, ed hanno lo scopo di tutelare la salute, educare i consumatori ai propri diritti, facilitare scelte consapevoli e promuovere la concorrenza nei mercati.

Nell'Unione Europea le leggi comunitarie a tutela de consumatore impongono l'obbligo di divulgare informazione in merito a:

- (a) pericolosità (nei medicinali e in alcuni prodotti per la pulizia della casa);
- (b) quantità (indicazione di peso minimo e peso medio);
- (c) qualità (indicazione di classe, composizione, o simboli che indicano il rispetto di standard fissati da enti pubblici);
- (d) origine;
- (e) uso;
- (f) termini contrattuali;
- (g) natura dell'operazione commerciale/attività;
- (h) diritti che seguono alla stipula di un contratto;
- (i) prezzi;
- (j) tassi di interesse.

Legislatori e regolatori di settore ricorrono spesso all'imposizione di obblighi informativi nel tentativo di correggere il funzionamento di alcuni mercati; gli interventi a favore della trasparenza sono efficaci e meno onerosi rispetto ad altre forme di intervento.

L'economia dell'informazione riconosce il costo dell'acquire informazione come una componente ineludibile delle transazioni, descrivendo modi sempre più complessi in cui l'informazione può influire sulle dinamiche di mercato. La moderna organizzazione industriale, d'altro canto, vede l'esplosione di modelli che generano le conclusioni più disparate in merito agli effetti dell'incompleta o asimmetrica informazione, che dipendono largamente dalle assunzioni fatte. Nonostante la complessità e la copiosità della letteratura, la conclusione fondamentale per cui i problemi legati all'informazione sono indipendenti dalla struttura del mercato non cambia. Le asimmetrie informative giocano un ruolo chiave nelle transazioni, indipendentemente dal grado di concorrenzialità del lato dell'offerta.

La ricerca economica recente dimostra che i problemi legati all'informazione non sono l'unica ragione per cui i consumatori necessitano di tutela: errori nella formazione delle preferenze, inerzia o timore di fare la scelta sbagliata e di vedere così peggiorata la qualità del bene o servizio cui il si è abituati, si dimostrano fattori altrettanto influenti nel

determinare il comportamento economico dei consumatori. Pur godendo di tutte le informazioni utili, essi si rivelano incapaci di elaborarle nel modo corretto a causa della complessità dei prodotti o semplicemente dei limiti delle loro capacità cognitive sopra menzionati che li portano a commettere sistematici errori di valutazione.

I risultati della *behavioral economics* sembrano suggerire che il legislatore, in certi casi, dovrebbe intervenire regolando direttamente le transazioni, proibendo alcune clausole contrattuali, rendendo obbligatorie delle altre, o stabilendo standard minimi di qualità. Tenere in piena considerazione le intuizioni dell'economia del comportamento significherebbe tuttavia guidare il consumatore in modo paternalistico, idea particolarmente sgradita agli studiosi di *Law & Economics*.

L'analisi economica del diritto ha sempre guardato con sfavore l'eccessivo protezionismo in nome dell'interesse del consumatore. L'imposizione di obblighi informativi viene preferita alla regolazione diretta delle transazioni poiché quest'ultima non solo comporta dei costi, ma non avvantaggia sempre i consumatori o, per lo meno, non tutti i consumatori. Semplici regole sulla diffusione di informazione aiutano il consumatore nelle decisioni d'acquisto senza privarlo della libertà di scelta; nella maggior parte dei casi gli obblighi informativi sono molto più semplici e meno onerosi da attuare rispetto ad altre forme di regolazione; infine, è molto più facile concordare su regole di trasparenza piuttosto che su contenuti specifici, quali composizione di prodotti, clausole nei contratti o standard qualitativi.

Tuttavia, l'intervento diretto delle autorità si rivela spesso necessario, soprattutto quando alti sono i rischi associati ad una cattiva qualità dei prodotti ed il controllo all'entrata degli operatori attraverso licenze o controlli non garantisce sufficiente protezione. Allo stesso modo, l'imposizione di alcune formule contrattuali standardizzate si rivela necessaria per transazioni, spesso di basso valore, per le quali il consumatore non è incentivato ad informarsi su ogni possibile evenienza potenzialmente lesiva dei suoi interessi.

I risultati della *behavioral economics* possono in realtà essere interpretati in due modi: uno paternalistico, che vede i consumatori incapaci di utilizzare correttamente l'informazione disponibile e che propone assistenza diretta nelle scelte; un altro che invece suggerisce semplicemente di tentare di eliminare le cause di quegli errori sistematici di valutazione commessi dai consumatori ormai noti, preservandone la libertà di scelta, e di presentare l'informazione e le opzioni nel modo più chiaro ed efficace possibile, utilizzando eventualmente schemi di *default* mirati sulla scelta ottimale opzioni di *opt-out* piuttosto che di *opt-in* per stimolare i consumatori ad una scelta informata e consapevole.

Naturalmente, come per ogni intervento di *policy*, anche queste soluzioni richiederebbero un'analisi costi-benefici. L'approccio basato sul comportamento del consumatore della *behavioral economics* comporta non solo problemi di misurazione, ma anche problemi di valutazione dei costi e benefici di un potenziale intervento, essendo basato solamente su risultati empirici. Inoltre, un comportamento osservato può avere spiegazioni alternative e questa incertezza teorica rende assai difficile il disegno di interventi mirati. Qualora l'analisi costi-benefici non possa essere usata per valutare propriamente una politica, come nel caso di un intervento ispirato alle conclusioni della *behavioral economics*, Smith e King⁴⁷ suggeriscono un approccio “*do-not-harm*”, ovvero una soluzione che aiuti taluni consumatori senza danneggiare chi di quell'aiuto e di quella tutela non ha bisogno.

Pur esaminando in maniera rigorosa i limiti del processo decisionale umano, la *behavioral economics* si basa su risultati empirici e non offre un modello alternativo di comportamento del consumatore che possa sostituire la teoria tradizionale. Inoltre, inglobare le intuizioni e le scoperte dell'economia comportamentale nella politica a tutela del consumatore significherebbe non solo ridisegnare una buona parte, ma risolvere potenziali *trade-off* tra quest'ultima e la politica per la concorrenza.

Ciò nonostante, questa nuova branca dell'economia può dare importanti contributi al disegno di un'efficace legislazione a tutela del consumatore ed in alcuni casi, volutamente o meno, lo ha già fatto. Basti pensare, ad esempio, a pratiche come le vendite porta a porta, o le vendite effettuate comunque sotto pressione: esse non rappresenterebbero un problema per l'economia neoclassica in quanto il consumatore è libero di scegliere quanto lo è in una vendita realizzata con altri metodi. La *behavioral economics*, invece, insisterebbe sulla distorsione che la pressione emotiva esercita sul comportamento del consumatore e quindi sulla scelta d'acquisto. Il legislatore europeo ha riconosciuto le problematiche peculiari di questo tipo di vendite, regolandole con la direttiva n. 577/1985/CE e prevedendo, in particolare, un generale diritto di recesso.

Qualora un fallimento di mercato fosse affrontato con strumenti tradizionali quali la rimozione di barriere all'entrata oppure obblighi di trasparenza, la *behavioral economics* metterebbe in guardia il legislatore/regolatore sui ulteriori aspetti che potrebbero ostacolare o distorcere le scelte del consumatore, ad esempio il timore di cambiare operatore nonostante potenziali risparmi o un carico eccessivo di informazioni, date le limitate capacità dei consumatori nel farne adeguato uso.

⁴⁷King e Smith, 2007.

Oggetto della nostra indagine saranno i servizi di pubblica utilità. Ricerche e rapporti delle autorità di regolazione hanno dimostrato che i consumatori domestici non hanno risposto positivamente all'apertura del mercato ed alle nuove opportunità di scelta, o lo hanno fatto raramente, nonostante i notevoli potenziali risparmi. La teoria neoclassica spiega questo risultato in termini di *search costs*, *transaction costs* e soprattutto di *switching costs*: cambiare fornitore richiede tempo e impegno nella ricerca e nella valutazione delle opzioni disponibili, nonché comporta dei costi amministrativi legati al passaggio ad altro fornitore. La *behavioral economics* spiegherebbe invece il ritardo nel cammino verso l'effettiva concorrenza anche in termini di inerzia, incapacità degli utenti ad elaborare informazioni complesse e rese spesso strategicamente opache dalle imprese, potenziale stress legato al cambiamento o timore di fare la scelta sbagliata. La *behavioral economics* suggerisce, quindi, che la sola concorrenza non solo non basti a garantire mercati efficienti a causa dei problemi legati all'informazione, ma che, a prescindere da questi ultimi, concorrenza e trasparenza non possano eliminare i problemi di irrazionalità del consumatore e di incapacità nell'utilizzare l'informazione disponibile.

3. SWITCHING COSTS

3.1 Cosa sono gli *switching costs*

Gli *switching costs*, o costi di passaggio, da un prodotto all'altro, sono i costi che un consumatore deve sostenere se decide di cambiare fornitore. Sono dovuti essenzialmente alla poca dimestichezza del consumatore con il nuovo prodotto, alla necessità di adattamento ad eventuali nuove modalità di funzionamento ed alla possibilità che il nuovo bene o servizio non soddisfi pienamente le sue aspettative ed i suoi bisogni.

I costi di passaggio creano un effetto di *lock-in*, cioè legano un cliente ad un'impresa nonostante essa non offra i migliori prezzi o condizioni contrattuali disponibili sul mercato. In altre parole, gli *switching costs* garantiscono alle imprese un certo potere di mercato sui clienti già acquisiti, potere che non è dovuto alla loro maggiore competitività, bensì alle difficoltà o agli svantaggi legati ad un eventuale cambiamento.

I costi di passaggio possono essere sia costi reali, cioè costi realmente sostenuti dai consumatori che decidono di cambiare prodotto o di investire in una relazione contrattuale (ad esempio costi di impianto/installazione di nuove apparecchiature), o costi amministrativi per concludere un nuovo contratto. Gli *switching costs* possono essere costi di natura informativa, cioè costi sostenuti dal consumatore per comprendere le caratteristiche e le modalità d'uso di un nuovo prodotto, come ad esempio nel caso di un nuovo software. Infine, gli *switching costs* possono essere costi di natura psicologica, cioè costi legati al timore ed al disagio di abbandonare il fornitore o la marca di sempre e all'incertezza sulla qualità di un nuovo prodotto.

Molto spesso gli *switching costs* sono costi "artificiali", cioè creati strategicamente dalle imprese per rendere più difficile il passaggio ad un nuovo operatore o impedire l'ingresso di concorrenti sul mercato; molti di questi costi sono di natura contrattuale, cioè frutto di particolari clausole che legano il consumatore all'impresa per un lungo periodo di tempo, pena il pagamento di una penale in caso di recesso.

Alcuni mercati, come quello dei servizi professionali, possono essere caratterizzati dalla presenza contemporanea di costi di passaggio di diversa natura, potenzialmente tutti quelli sopraelencati.

Gli *switching costs* possono trasformare, dopo il primo acquisto, prodotti teoricamente omogenei in beni differenziati. Tuttavia, mentre la differenziazione in genere mitiga il potere di mercato delle imprese, la differenziazione artificiale creata dai costi di passaggio non ha effetti positivi sul consumatore.

Un mercato con costi di passaggio può essere assimilato ad un mercato con forti economie di scopo dove l'acquisto iniziale lega strettamente il consumatore all'acquisto di un bene successivo. Gli *switching costs*, infatti, non riguardano solamente acquisti ripetuti di uno stesso bene o servizio, ma anche l'acquisto di prodotti complementari al bene di primo acquisto o che devono essere acquistati in un momento successivo (parti di ricambio, servizi di riparazione ecc).

Alcuni costi di passaggio si presentano anche nel caso di esternalità di rete: i consumatori, invece che essere legati ad una certa impresa nel tempo, sono legati ad un'impresa a causa della scelte fatte da altri consumatori.

La letteratura sugli *switching costs* è copiosa, diverse sono le ipotesi alla base dei numerosi modelli che valutano gli effetti dei costi di passaggio sui prezzi e sull'entrata; in generale, tuttavia, la teoria ormai concorda sul fatto che gli *switching costs* aumentino prezzi e profitti di equilibrio. Essi permettono alle imprese di fruttare il potere di mercato sui clienti già acquisiti e di fissare un prezzo superiore a quello di potenziali concorrenti di un ammontare almeno pari al costo di passaggio⁴⁸.

3.2 I modelli a due periodi

I primi lavori sugli *switching costs* analizzano l'effetto dei costi di passaggio in un mercato in cui due imprese competono nei prezzi su due periodi (vedi Farrell 1986 e Klemperer 1987a). Questi modelli concludono che ogni impresa sceglierà di fissare prezzi inferiori ai costi nel primo periodo per attrarre clienti, e prezzi alti nel secondo, per sfruttare l'effetto di *lock-in* creato dagli *switching costs*. I costi di passaggio, infatti garantendo alle imprese potere di mercato sui clienti acquisiti, possono spiegare feroci guerre di prezzo nella fase iniziale di un mercato. I prezzi nel primo periodo risultano inferiori a quelli di equilibrio in assenza di *switching costs*, cioè ai prezzi che massimizzerebbero i profitti di breve periodo, perché un aumento della quota di mercato prodotto da prezzi iniziali molto convenienti, aumenta le aspettative sui profitti futuri⁴⁹. I prezzi nel secondo periodo sono invece superiori al costo medio perché le imprese possono sfruttare la fedeltà "forzata" dei clienti già acquisiti.

Secondo questi primi modelli, la presenza di *switching costs*, in realtà, non rappresenta un problema: teoricamente, essa influenza soltanto la distribuzione dei prezzi nei due periodi, ma non provoca inefficienze. La mancanza di concorrenza nel secondo

⁴⁸Assumiamo consumatori "piccoli", ovvero non in grado di incidere sui prezzi. Consumatori che rappresentano larga parte della domanda, ovviamente, possono controbilanciare questo potere di mercato.

⁴⁹Questa strategia è anche nota come "*bargain-the-ripoff*".

periodo è efficacemente sostituita da una feroce concorrenza per il mercato nel primo periodo. Le guerre di prezzo scatenate dal desiderio di accaparrarsi più clienti possibile, infatti, può portare le imprese a dissipare tutti i (potenziali) profitti futuri di monopolio⁵⁰. I profitti dell'impresa ex-post sono quindi compensati da migliori affari per il consumatore ex-ante.

Questi modelli suggeriscono che la presenza di *switching costs* non sia nemmeno necessariamente benefica per le imprese: praticare prezzi inferiori ai costi è un investimento rischioso che avvantaggia anche quei consumatori che non intendono riacquistare il bene o il servizio. Prezzi iniziali estremamente bassi attirano tutti i consumatori indifferentemente, anche quelli che non poi riacquistano il prodotto o servizio e che, quindi, l'impresa non può "sfruttare" in un momento successivo.

Due osservazioni sulle conclusioni di questi modelli "statici" ci aiutano a comprendere gli sviluppi dei modelli successivi sui costi di passaggio.

Innanzitutto, nonostante la forte concorrenza iniziale, fattori diversi dal prezzo potrebbero causare un'asimmetria nelle quote di mercato delle due imprese. Se i consumatori non sono completamente vincolati nel secondo periodo, cioè se gli *switching costs* non sono tali da impedire il passaggio ad altro operatore, l'impresa che ha ottenuto una quota di mercato inferiore fisserà prezzi inferiori sperando di catturare nuovi consumatori oltre che sfruttare quelli già acquisiti. Questo effetto in realtà può essere molto forte; un'impresa potrebbe essere addirittura svantaggiata dal possedere una grossa fetta del mercato perché ciò renderebbe i concorrenti "minori" particolarmente aggressivi.

Inoltre, i consumatori, in realtà, sono consapevoli che la scelta del primo periodo influenza il loro benessere futuro a causa della presenza di *switching costs*, e si dimostrano più interessati a differenze concrete tra prodotti e servizi nel momento del primo acquisto, piuttosto che a clamorosi sconti che cercano di catturare la loro fedeltà. La presenza di costi di passaggio e la consapevolezza della loro portata, riduce perciò l'elasticità della domanda.

Klemperer⁵¹, uno degli autori più prolifici in materia di *switching costs*, nei primi modelli analizza anche l'effetto dei costi di passaggio sull'entrata. L'autore conclude che l'*incumbent* può creare barriere all'entrata conquistando una base molto solida di clienti in modo che l'effetto di *lock-in* impedisca ad una eventuale nuova entrata di scalfire la sua

⁵⁰L'avversione al rischio e i limiti di liquidità dell'impresa possono limitare il ribasso iniziale dei prezzi. In questi casi tuttavia, la presenza di *switching costs* danneggia i consumatori, ma la concorrenza assicura che le imprese non ne guadagnino.

⁵¹Klemperer, 1987.

fetta di mercato, oppure scoraggiare l'entrata optando invece per una quota di mercato piccola, che renda credibile una feroce concorrenza di prezzo in caso di nuove entrate.

3.3 I modelli dinamici

Sebbene i modelli a due periodi offrano degli input interessanti per intuire gli effetti dei costi di passaggio, un modello di concorrenza dinamica descrive la realtà in modo più appropriato. I fornitori, infatti, spesso competono su più periodi sia per mantenere i clienti già acquisiti, sia per attrarne di nuovi, senza poter però discriminare tra gli uni e gli altri. L'intensità della concorrenza in ogni periodo dipende dalla quota di mercato posseduta nel periodo precedente, che a sua volta dipende dall'intensità della concorrenza. I modelli bi-periodali ignorano questa interdipendenza.

Il primo modello che analizza l'effetto degli *switching costs* in un contesto dinamico è quello di Farrell e Shapiro. Due imprese competono nei prezzi; in ogni periodo nuovi consumatori entrano nel mercato ed, ovviamente, acquistano dall'impresa che offre il bene o servizio al prezzo inferiore. Il modello prevede che, in ogni periodo, un'impresa, definita *incumbent*, fissi i prezzi per prima e serva i "vecchi" clienti, mentre un'altra impresa, definita entrante, si concentri sui nuovi clienti. All'*incumbent* non converrà, infatti, fissare un prezzo talmente basso da escludere l'altra impresa dal mercato, perché questo significherebbe profitti nulli; esso preferirà invece fissare prezzi superiori al costo marginale per sfruttare i clienti già acquisiti e "concedere" i nuovi clienti al concorrente. In ogni periodo l'impresa già presente fissa un prezzo esattamente uguale a quello dell'entrante più gli *switching costs*, in modo da poter sfruttare i vecchi consumatori senza che per nessuno sia conveniente cambiare. Nel lungo periodo il mercato si stabilizza, con nuovi entranti che man mano raggiungono e sostituiscono le imprese già presenti. Gli *switching costs* non impediscono l'entrata, anzi, la favoriscono.

Contrariamente al caso di un modello statico a due periodi, quindi, in un modello dinamico le imprese non hanno interesse a competere aspramente nel periodo iniziale per "vincere" il mercato; decideranno, invece, di spartirsi il mercato di comune accordo e, se possibile, di creare o aumentare i costi di passaggio per i consumatori.

Questa stabile tendenza all'alternanza non cambia nemmeno in presenza di moderate economie di scala (o, in modo equivalente dal lato della domanda, di esternalità di rete), tanto che l'entrata può risultare addirittura eccessiva e quindi inefficiente.

Nonostante l'*incumbent* abbia un vantaggio di costo nel servire tutti i potenziali clienti, per costi fissi non troppo alti, preferirà ugualmente lasciare i nuovi clienti ad un nuovo

operatore e sfruttare quelli già acquisiti. Quando, invece, le economie di scala sono rilevanti ed i costi fissi sono superiori agli *switching costs* (più precisamente, il costo fisso per capita è superiore allo *switching cost* individuale), è più probabile che l'entrata non si verifichi. Gli elevati costi fissi e la larga base acquisita dall'*incumbent* scoraggiano l'entrata di nuovi concorrenti che, se decidessero di entrare, potrebbero servire solo una piccola parte di nuovi consumatori e non riuscirebbero ad ammortizzare i costi di entrata. Ogni vantaggio di costo viene amplificato dalla presenza di *switching costs* e porta alla dominanza di un'impresa sulle altre, anche se nel caso di elevate economie di scala, il fatto che sia solo un'impresa a servire l'intero mercato potrebbe essere la soluzione più efficiente.

Farrell e Shapiro concludono, quindi, che la sola presenza di costi di passaggio non ostacoli l'entrata, bensì se combinata con forti economie di scala. Alti costi fissi ed una larga base di clienti già acquisita consentono all'*incumbent*, anche se inefficiente, di escludere potenziali concorrenti e guadagnare profitti monopolistici.

Gli autori concludono, inoltre, che il prezzo d'equilibrio aumenti all'aumentare del tasso di crescita del mercato. Quando una nuova generazione di consumatori è molto più numerosa della precedente, infatti, l'entrante ha incentivi ancora minori a tagliare i prezzi per catturare anche i clienti già acquisiti dell'*incumbent*. Un mercato in crescita genera così prezzi ancora superiori e rende la collusione tacita più efficace.

Anche in questo caso, alcune considerazioni introducono gli sviluppi della letteratura successiva sugli *switching costs*.

Il modello di Farrell e Shapiro non è applicabile a mercati maturi, dove le imprese non hanno la possibilità di competere su nuovi clienti perché il mercato è già saturo (vedi ad esempio i mercati odierni per i servizi di telefonia mobile dove il tasso di penetrazione ha superato il 100%).

Assai più importante la considerazione che, se la nuova generazione di consumatori è molto numerosa ed il prodotto omogeneo, e non particolarmente innovativo, anche le imprese già presenti sul mercato potrebbero trovare conveniente tagliare i prezzi per catturare nuovi consumatori.

Un'impresa che non può differenziare i prezzi tra clienti vecchi e nuovi e compete in un contesto dinamico, in ogni periodo deve bilanciare l'incentivo a catturare nuovi clienti attraverso prezzi bassi e sfruttare l'effetto di *lock-in* dei clienti già acquisiti attraverso prezzi alti. Se vero che prezzi bassi contribuiscono ad aumentare la quota di

mercato ed i profitti futuri, non è detto che l'impresa adotti questa strategia, perché desidera parimenti sfruttare l'inelasticità della domanda dei clienti già acquisiti.

Klemperer⁵² dimostra che questi due effetti si bilanciano perfettamente solo se i profitti futuri non vengono scontati e se le imprese non possono modificare il prezzo stabilito inizialmente⁵³. Diversi fattori influenzano questo *trade-off*. Innanzi tutto, un tasso di sconto positivo fa sì che i profitti futuri contino meno di quelli presenti. In secondo luogo fissare prezzi alti fa “ingrassare”⁵⁴ i concorrenti e li rende meno aggressivi in futuro; in altre parole, imprese che temono la concorrenza potenziale non aspirano a aumentare eccessivamente la propria quota di mercato. Infine, i consumatori non sono così miopi come ipotizzato da Farrell e Shapiro, ma sono consapevoli che un prezzo iniziale basso si tradurrà, per effetto dei costi di passaggio, in un costo superiore in futuro; pertanto, non guardano solamente ai prezzi, ma anche alle caratteristiche del prodotto o servizio.

Per tutti questi motivi è ragionevole aspettarsi che la presenza di *switching costs* aumenti i prezzi di mercato. E' interessante notare che, nel caso un'impresa fosse già monopolista, aumentare ulteriormente i prezzi ridurrebbe i profitti, perciò l'effetto degli *switching costs* potrebbe non essere manifesto.

3.4 Considerazioni aggiuntive: aspettative, discriminazione, differenziazione, incompatibilità

I modelli più recenti sugli effetti dei costi di passaggio arricchiscono i risultati descritti in precedenza con ulteriori considerazioni.

Se è vero che, in ogni periodo, i profitti delle imprese dipendono dalla quota di mercato posseduta nel periodo precedente, essi dipendono anche dal tipo di consumatori (poiché i costi di passaggio sono a volte soggettivi), da come le quote di mercato sono distribuite tra le imprese, dalla percentuale di consumatori che acquistano il bene o il servizio e dalla percentuale di consumatori che decidono, nonostante gli *switching costs*, di usufruire di un operatore alternativo.

Anche gli sviluppi successivi della letteratura sugli *switching costs*, comunque, sembrano concordi sul fatto che i costi di passaggio aumentino i prezzi ed i profitti delle imprese e che un'eventuale concorrenza per il mercato non sia sufficiente a compensare la possibilità per le imprese di sfruttare gli effetti di *lock-in* causati da questo tipo di costi.

⁵²Klemperer, 1995.

⁵³Altrimenti i consumatori non avrebbero alcun incentivo a cambiare fornitore.

⁵⁴Il cosiddetto “*fat-cat-effect*”.

Gli *switching costs* segmentano un mercato di un bene pur omogeneo, riducono il benessere dei consumatori, ormai vincolati dal primo acquisto, ed allentano la concorrenza tra oligopolisti.

Le aspettative dei consumatori su prezzi e preferenze sono molto importanti. In generale il consumatore cederà a prezzi iniziali estremamente bassi se si aspetta che il taglio dei prezzi sia più duraturo delle sue preferenze; viceversa, se il consumatore si aspetta di cambiar gusti abbastanza facilmente guarderà più all'entità dei costi di passaggio e meno ai prezzi offerti.

Inoltre, se i consumatori dubitano che i prezzi vantaggiosi offerti inizialmente si mantengano anche in futuro e sono consapevoli dell'effetto di *lock-in* cui vanno incontro, saranno meno sensibili al prezzo rispetto alla caratteristiche ed alla qualità del prodotto, tra cui la compatibilità del bene o servizio con quello di altri utenti.

Una maggior consapevolezza dal lato della domanda, quindi, rende inutili feroci guerre di prezzo e spinge le imprese a differenziare l'offerta piuttosto che tagliare i prezzi; i costi di passaggio, nell'ipotesi più realistica in cui i consumatori non siano completamente miopi riguardo al futuro, garantiscono prezzi e profitti superiori a quelli di un semplice oligopolio senza *switching costs*.

Farrell e Shapiro ipotizzano che la presenza di costi di passaggio favorisca un accordo tacito tra *incumbent* ed un potenziale nuovo entrante per dividersi i clienti e quindi per spartirsi il mercato. In realtà i costi di passaggio hanno un duplice effetto sulla collusione. Da una parte possono facilitare un accordo collusivo perché i tempi ed i prezzi molto bassi necessari per catturare i clienti dei rivali renderebbero la deviazione dall'accordo assai difficile; dall'altra perché, per gli stessi motivi, le altre imprese troverebbero assai arduo attivare prontamente un meccanismo punitivo contro l'impresa che devia dall'accordo collusivo.

Gran parte dei modelli prevedono che, in equilibrio, non si verifichi nessun passaggio. In realtà i consumatori cambiano operatore, perché i prodotti non sono identici, perché i gusti cambiano, perché i prezzi relativi cambiano, o semplicemente perché fanno degli errori di valutazione. Inoltre, anche i consumatori possono agire strategicamente e cambiare operatore solo per segnalare la loro propensione al cambiamento nonostante i costi di passaggio, nel tentativo di influenzare i prezzi di mercato o semplicemente di rafforzare la loro posizione contrattuale.

Le imprese, inoltre, a volte offrono ai nuovi clienti condizioni particolarmente vantaggiose per convincerli a cambiare operatore⁵⁵. Nel caso la discriminazione sia possibile, è facile intuire che i profitti delle imprese saranno anche superiori ed il benessere dei consumatori ancora più basso, soprattutto nel caso essi decidano effettivamente di cambiare operatore e quindi di pagare gli *switching costs*.

L'esperienza quotidiana suggerisce poi che, talvolta, si verifica anche la situazione opposta. I modelli prevedono sempre che siano i nuovi consumatori a pagare meno e i vecchi clienti a pagare di più perché costretti a subire l'effetto di *lock-in* causato dagli *switching costs*. Tuttavia, a volte osserviamo meccanismi che premiano la fedeltà, ad esempio attraverso speciali sconti o promozioni. La letteratura sugli *switching costs*, in ogni caso, difficilmente descrive casi in cui i costi di passaggio generino strategie discriminatorie che avvantaggino i vecchi clienti: in genere le imprese tendono a puntare, ed offrire condizioni particolarmente vantaggiose ai nuovi potenziali clienti, ben consapevoli della profittabilità futura di un simile investimento.

Se i consumatori effettivamente cambiano operatore nonostante i costi di passaggio, anche le conclusioni sulla relazione *switching costs*/tasso di crescita del mercato ipotizzate da Farrell e Shapiro non valgono più. Maggiore è il valore futuro del mercato, maggiore sarà la riduzione di prezzo che ogni impresa praticherà per catturare nuovi clienti. In mercati in rapida crescita, quindi, i prezzi iniziali (*penetration price*) saranno particolarmente bassi. Se il mercato cresce e cambia rapidamente, tuttavia, le imprese potrebbero non essere in grado, in tempi così limitati, di sfruttare i clienti acquisiti ed allo stesso tempo combattere nuovi potenziali entranti.

Quando le imprese risultano artificialmente differenziate a causa della presenza di costi di passaggio, esse sembrano avere minori incentivi ad offrire prodotti e/o servizi realmente differenziati. Se i consumatori valutano positivamente una maggiore varietà di prodotti e vogliono frazionare i loro acquisti tra più fornitori, la presenza di *switching costs* può ridurre la domanda di un bene o servizio o, in ogni caso, ne riduce l'elasticità. Se i consumatori decidono di acquistare più prodotti nonostante i costi di passaggio, saranno maggiormente sensibili alle differenze nei prezzi: un piccolo taglio nei prezzi da parte di un operatore potrebbe cambiare completamente il loro paniere d'acquisto. Se invece le imprese offrono prodotti/servizi omogenei ed il consumatore non può frazionare i propri acquisti, i consumatori difficilmente decideranno di sostenere gli *switching costs*

⁵⁵Vedi, ad esempio, il caso di ricariche gratuite offerte degli operatori di telefonia mobile ai nuovi clienti.

necessari per cambiare operatore⁵⁶. In presenza di costi di passaggio, i prezzi saranno dunque superiori nel caso di prodotti omogenei rispetto al caso di prodotti differenziati; contrariamente alla comune convinzione per cui la differenziazione riduce la concorrenza di prezzo. In questo caso la differenziazione mitiga gli effetti anti-competitivi degli *switching costs*.

La stessa conclusione vale nel caso in cui le imprese producano più tipi di prodotti e decidano di offrire un pacchetto di prodotti⁵⁷. La concorrenza si svilupperà su un *bundle* di servizi omogeneo ed i consumatori troveranno più conveniente usufruire di un unico operatore per soddisfare tutte le loro necessità. La presenza stessa dei costi di passaggio spiega perché le imprese decidano di offrire più servizi o di unirsi ad altre società con lo scopo di coprire tutto il mercato. Se, infatti, i consumatori valutano positivamente la varietà, le imprese che vendono un solo prodotto sarebbero presto tagliate fuori dal mercato.

Come già accennato, alcuni tipi di *switching costs* sono artificiali, cioè sono creati e voluti dalle imprese stesse, per rendere particolarmente oneroso per i propri clienti cambiare fornitore, o per combattere strategicamente l'entrata. Più nello specifico, è plausibile che le imprese investano in costi di passaggio quando il costo di crearli è inferiore al profitto futuro che ne deriva. Naturalmente le imprese più piccole tenderanno a ridurre quanto più possibile gli *switching costs* verso il proprio prodotto per catturare nuovi clienti; l'entità dei costi di passaggio può essere quindi differenziata a seconda delle imprese in base alle quote di mercato.

Numerosi sono gli esempi di come le imprese possano sfruttare i costi di passaggio a proprio vantaggio e scoraggiare l'entrata di potenziali concorrenti. Se un'impresa, per esempio, offre contratti di fornitura di lungo periodo che prevedono grosse penali in caso di recesso, un nuovo entrante dovrebbe offrire ai consumatori un prezzo talmente basso da compensare il costo della penale. Attraverso la strategia di prezzo limite, le imprese possono poi fissare prezzi che catturino la necessaria base di clienti e siano appena inferiori a prezzi (costo marginale + *switching costs*) che renderebbero profittevoli nuove entrate; oppure, come già accennato, le imprese possono decidere di offrire una vasta gamma di prodotti tanto da rendere necessario, per un potenziale entrante, offrire almeno la stessa varietà se vuole vincere parte del mercato.

⁵⁶Questo rappresenta efficacemente il caso dei servizi a rete, quali elettricità e gas. L'importanza e gli effetti degli *switching costs* in questi mercati saranno analizzati più nel dettaglio in seguito.

⁵⁷Questo è, invece, pratica comune per i servizi di comunicazione: oltre alle chiamate da fisso, i gestori di telefonia offrono pacchetti che comprendono anche collegamento ad internet e TV digitale.

Anche l'incompatibilità tecnologica può rappresentare un costo di passaggio. Imprese con una vasta base di clienti potrebbero decidere infatti di scoraggiare il passaggio dei clienti ad altro fornitore, ma soprattutto l'entrata di nuovi concorrenti, stabilendo strategicamente l'incompatibilità tecnologica dei propri prodotti con quelli dei potenziali entranti. Le conclusioni sull'effetto dei costi di passaggio sulla compatibilità dei prodotti non sono tuttavia univoche. Quando i consumatori preferiscono la varietà, l'incremento delle possibilità di scelta generato alla compatibilità potrebbe aumentare la domanda per ogni impresa. Un'importante serie di modelli, i così detti *mix-match models*, concludono che le imprese optano per la compatibilità qualora abbiano diverse capacità (in termini di costi) nel produrre diverse componenti di un sistema. La compatibilità permette ad ogni impresa di specializzarsi sull'offerta di un prodotto e di appropriarsi del massimo margine prezzo-costo possibile che i rivali non sarebbero in grado di eguagliare. Allo stesso tempo, la compatibilità riduce gli incentivi a tagliare i prezzi di ogni singola componente del sistema perché prezzi più bassi aumenterebbero anche la domanda dei concorrenti. Naturalmente queste conclusioni valgono solo nel caso in cui il consumatore possa scegliere di distribuire i propri acquisti su più imprese.

Gli studi empirici sugli effetti dei costi di passaggio sono molto meno numerosi della letteratura teorica. Gli articoli si focalizzano su alcuni aspetti o su particolari mercati. Il problema principale risiede nel fatto che i costi di passaggio variano spesso da consumatore a consumatore e non sono direttamente osservabili; inoltre, dati dettagliati sugli acquisti di ogni singolo consumatore sono raramente disponibili. Non sono mai state individuate soglie che definiscono quando i costi di passaggio sono rilevanti, né sono stati stimati gli effetti degli *switching costs* sul mercato a seconda della loro dimensione.

Alla letteratura ed alle analisi empiriche sugli *switching costs* si aggiungono quelle sulla fedeltà alla marca, che ha effetti assimilabili a quelli dei costi di passaggio.

Pochissimi modelli analizzano gli effetti dinamici degli *switching costs*, il principale focus della letteratura teorica; essi assumono, in genere, che i consumatori massimizzino la loro utilità corrente senza considerare gli effetti futuri delle loro scelte.

La mancanza di analisi empiriche è stata parzialmente colmata negli ultimi anni grazie a diversi articoli che, nel tentativo di giustificare lo scarso successo nelle liberalizzazioni dei mercati energetici in diversi Paesi europei e non solo, hanno guardato agli *switching costs* e cercato di verificarne empiricamente gli effetti. Alcuni dei risultati di questi lavori saranno descritti successivamente; in generale essi confermano che i costi di passaggio, materiali o psicologici, si rivelano un'importante barriera al cambio di

fornitore, e ciò consente all'*incumbent*, ma anche ai suoi concorrenti, di praticare prezzi superiori a quelli concorrenziali.

3.5 *Switching costs e search costs*

I *search costs*, o costi di ricerca, sono i costi che il consumatore deve sostenere per informarsi sulle alternative che il mercato offre. Sia *search costs* che *switching costs* possono aumentare il potere di mercato delle imprese perché gli uni disincentivano il consumatore dall'informarsi su prodotti dei concorrenti, gli altri riducono la sostituibilità, reale o percepita, tra prodotti simili.

Nonostante le similitudini e l'ovvia interdipendenza, ai due tipi di costo corrispondono filoni di letteratura diversi. Mentre alcuni studi empirici hanno cercato di stimare l'entità di *search e switching costs*⁵⁸, pochissimi articoli hanno considerato l'effetto combinato di questi due tipi di costi, spesso a causa della difficoltà di caratterizzarli separatamente⁵⁹. Wilson puntualizza che i costi di ricerca non possono essere considerati semplicemente come una forma di costi di passaggio⁶⁰ perché i *search costs*, a differenza degli *switching costs*, sono costi che devono essere sostenuti indipendentemente dalla decisione di cambiare o meno fornitore. La presenza di costi di ricerca ha un effetto anticompetitivo superiore a quella di costi di passaggio perché l'attivismo dei consumatori è scoraggiato molto di più dalla difficoltà di reperire informazioni utili che dalla presenza di costi che devono essere sostenuti solo nell'eventualità di un cambiamento.

Strategie volte a rendere più difficile per i consumatori accedere o comprendere le informazioni su prezzi e prodotti, ad esempio attraverso la creazione di tariffe complesse o di motori di ricerca difficili da usare, o fuorvianti, hanno quindi un effetto negativo assai maggiore sulla domanda rispetto a strategie che mirano "soltanto" a rendere sconveniente passare ad altro operatore (strategie fidelizzanti, costi di recesso ecc.). In altre parole, le strategie di "offuscamento" dell'informazione si rivelano assai profittevoli di tentativi volti ad impedire al consumatore di rivolgersi ad altra impresa.

⁵⁸Shy, 2002; Kim, 2003, solo per citarne alcuni.

⁵⁹Tra questi possiamo citare Giulietti ed al., 2005; Ranger, 2005; Sturlson, 2002; Moshkin e Shachar, 2002; Wilson, 2006. Wilson, tuttavia, analizza l'effetto combinato di *search e switching costs* in un modello statico. Importante invece, soprattutto per gli *switching cost*, l'effetto di lungo periodo sulla concorrenza (effetto sull'entrata, potenziali effetti collusivi ecc.)

⁶⁰Klemperer e l'OFT distinguono già adeguatamente i costi di ricerca dai costi di passaggio: i *search costs* differiscono dagli *switching costs* in quanto: 1) vengono sostenuti prima dell'acquisto; 2) vengono pagati indipendentemente dall'acquisto o cambio fornitore; 3) possono essere sostenuti ripetutamente prima dell'acquisto. Wilson puntualizza il concetto.

In quest'ottica, un aumento del numero di concorrenti sul mercato non aumenta necessariamente il benessere dei consumatori perché aumenta la possibilità di confusione sulle opzioni disponibili. Wilson suggerisce, quindi, alle autorità di concentrarsi su politiche che mirano a ridurre i costi informativi: fare in modo che l'informazione che arriva al consumatore su prezzi e prodotti sia chiara, vera e facile da comprendere è assai più importante che tentare di eliminare i costi di passaggio tra un operatore e l'altro, ad esempio regolamentando tariffe di terminazione o bandendo lassi temporale eccessivi di preavviso per recedere dai contratti.

Nel prosieguo del lavoro, non sarà posta eccessiva enfasi sulla distinzione tra *search costs* e *switching costs*. Quando si parlerà di costi di passaggio “informativi”, ci si riferirà semplicemente a costi di ricerca sostenuti nella sola eventualità di trasferimento ad altro operatore.

3.6 *Switching costs* ed esternalità di rete

Le esternalità di rete o effetti di rete descrivono situazioni nelle quali l'utilità che un consumatore trae dal consumo di un bene dipende (in modo positivo o negativo) dal numero di altri consumatori che acquistano e utilizzano lo stesso bene. La scelta del consumatore è legata, o per lo meno influenzata, della dimensione della rete⁶¹.

Switching costs ed effetti di rete presentano delle caratteristiche comuni. Entrambi vincolano il consumatore nelle proprie scelte d'acquisto, tra due periodi nel primo caso, alle scelte di altri consumatori nel secondo⁶². Mentre gli *switching costs* possono essere indirettamente assimilati ad economie di scopo, gli effetti di rete possono essere equiparati ad economie di scala dal lato della domanda.

Al pari dei costi di passaggio, anche le esternalità possono anche essere di natura psicologica: è questo il caso, ad esempio, in cui il valore di un bene dipende dalle decisioni d'acquisto di altri per questioni notorietà, moda o tendenza.

Come in mercati caratterizzati da *switching costs*, anche in mercati caratterizzati da esternalità di rete la quota di mercato da un'impresa è molto importante ai fini della sua profittabilità. Nel primo caso garantisce la fedeltà di una larga base di consumatori ormai vincolati al prodotto, nel secondo caso assicura i vantaggi che derivano da una grande

⁶¹La copiosa letteratura sulle esternalità di rete è stata ispirata dal settore delle telecomunicazioni. Oggi non è più la diffusione della rete e l'universalità del servizio al centro del problema, ma la compatibilità nelle interconnessioni, in modo da garantire un'efficace concorrenza tra operatori.

⁶²Farrell e Klemperer, 2006.

diffusione della rete. In entrambi i casi, quindi, le imprese che riescono a catturare una solida base di clienti godono di un certo potere di mercato.

Anche in presenza di esternalità di rete, il cambio da un operatore, prodotto o servizio all'altro è teoricamente possibile, ma assai difficile. Un cambiamento graduale è poco probabile perché nessun consumatore ha interesse a iniziare il processo, pur verso uno standard o prodotto più efficiente, perché perderebbe i vantaggi che derivano dal partecipare alla rete. Un cambiamento simultaneo è altrettanto improbabile perché implica notevoli problemi di coordinamento.

Switching costs ed effetti di rete aumentano i profitti di oligopolio. La concorrenza per il mercato ex ante non sostituisce efficacemente la concorrenza nel mercato ex post e anche quando provoca la dissipazione dei profitti futuri, le strategie di *hold-up* e di *bargain-then-ripoff* distorcono le scelte ottime di equilibrio e gli incentivi a cambiare fornitore.

Come nel caso degli *switching costs*, anche esternalità di rete associate a grosse economie di scala rendono assai difficile l'entrata nel mercato. In caso di elevati costi fissi, un potenziale entrante deve operare non solo su scala efficiente per recuperare gli investimenti fatti, ma anche su una rete tale da rappresentare una reale alternativa all'*incumbent*. In caso di esternalità di rete associate ad elevate economie di scala, la concorrenza risulta assai debole, caratterizzata dalla presenza di poche imprese di grandi dimensioni.

Anche le esternalità di rete possono essere create strategicamente dalle imprese nel tentativo di allargare il più possibile la propria base di utenza⁶³. Le imprese, soprattutto se dominanti, hanno un forte incentivo a sviluppare prodotti incompatibili con quelli dei concorrenti e garantirli attraverso diritti di proprietà intellettuale.

La presenza contemporanea di esternalità di rete e costi di passaggio inasprisce l'effetto di *lock-in* dei consumatori. *Switching costs* individuali si trasformano in *switching costs* collettivi ed i consumatori, a maggior ragione sapendo di non poter cambiare facilmente in futuro, si orientano verso la rete che conta il maggior numero di clienti. Il vantaggio di un'impresa, seppur piccolo inizialmente si trasforma assai facilmente in dominanza. Inoltre, effetti di rete e costi di passaggio possono cementare il consumatore in uno standard o prodotto inefficiente.

⁶³ Anche qui, possiamo prendere ad esempio il caso delle compagnie di telefonia mobile, le quali offrono ai clienti chiamate a prezzi bassi, se non gratuite, verso altri clienti.

L'entrata è ancora più improbabile dato che sottrarre i clienti all'*incumbent* significa non soltanto sviluppare una rete alternativa e poter operare su scala efficiente, ma anche convincere i consumatori a cambiare nonostante gli *switching costs*.

In più, data la posta in gioco, è molto maggiore la probabilità di comportamenti anticoncorrenziali (abusivi) per vincere il mercato.

In mercati caratterizzati da esternalità di rete la compatibilità dei prodotti è in genere fortemente regolata. Le autorità antitrust guardano con particolare sospetto ad imprese dominanti che scelgono un'incompatibilità strategica dei propri prodotti, cioè non giustificata da motivi di costo. Questo perché mentre *switching costs* associati ad incompatibilità indeboliscono, ma non eliminano necessariamente la concorrenza, la presenza simultanea di esternalità di rete ed incompatibilità aumenta il rischio di esclusione dal mercato. E' ovvio che le due componenti, assieme, si rafforzino.

La dinamica dei mercati caratterizzati da esternalità di rete è tuttavia complessa: pratiche altrimenti condannate dal diritto della concorrenza, come preannunci di prezzo o prezzi sottoscosto nella fase iniziale del mercato, sono parte integrante delle strategie concorrenziali in questi mercati. In ogni caso, favorire la compatibilità fra prodotti promuove efficienza e concorrenza.

Dal momento che sia i costi di passaggio che gli effetti di rete vincolano fortemente i consumatori alle loro scelte iniziali, la politica per la tutela del consumatore dovrebbe innanzitutto garantire adeguata informazione sugli effetti di *lock-in* che questi due fattori generano, in modo che i consumatori siano consapevoli dei costi, presenti e futuri, delle loro scelte. Qualora l'informazione non si rivelasse sufficiente a proteggere gli interessi dei consumatori, il coordinamento forzato sul prodotto o sullo standard migliore potrebbe costituire invece la strategia più efficace.

3.7 Conclusioni

I modelli teorici sugli *switching costs* sono numerosi. Le conclusioni sugli effetti dei costi di passaggio dipendono in genere dalle ipotesi sottostanti il modello e sono a volte contraddittori.

Ogni impresa che opera in mercati caratterizzati da costi di passaggio deve risolvere un *trade-off*: aumentare la propria quota di mercato praticando prezzi bassi o sfruttare l'effetto di *lock-in* sui clienti già acquisiti attraverso prezzi alti. Questo *trade-off* dipende dal pericolo di nuove entrate sul mercato, dall'omogeneità del prodotto, dal livello di maturità del mercato ed il tasso di crescita del settore, dai tassi di interesse. Tuttavia, in un

contesto dinamico, dove le imprese non possono discriminare tra vecchi e nuovi clienti, i profitti futuri hanno un peso ed i consumatori non sono totalmente ingenui, il secondo effetto domina sempre il primo: l'incentivo delle imprese a praticare prezzi alti e sfruttare l'effetto degli *switching costs* prevale sull'incentivo ad abbassare i prezzi per attrarre nuovi clienti.

La presenza di costi di passaggio, quindi, aumenta i prezzi ed i profitti per le imprese. I costi di passaggio causano una perdita di benessere superiore al caso del semplice oligopolio e scoraggiano l'entrata di nuovi concorrenti, soprattutto se il mercato, oltre che da *switching costs*, è caratterizzato da forti economie di scala.

Dato che i costi di passaggio assicurano profitti superiori, sono le imprese stesse ad attuare strategie che ostacolano il trasferimento del consumatore ad altro fornitore, ad esempio stabilendo l'incompatibilità dei propri prodotti con quelli dei concorrenti o prevedendo alti costi di recesso dai contratti, anche quando il passaggio non comporta costi concreti.

Spesso la presenza di *switching costs* si associa ad esternalità di rete. I consumatori si aggregano inizialmente ad una rete e debbono sostenere degli costi nel caso la vogliano cambiare. Gli effetti di rete trasformano *switching costs* individuali in *switching costs* collettivi e potenziano l'effetto di *lock-in* del consumatore.

La presenza di costi di passaggio, quando non giustificata da costi reali legati al trasferimento, dovrebbe quindi essere guardata con diffidenza dalle autorità antitrust o dai regolatori di settore, in particolare quando associata ad altri fattori quali forti economie di scala, potere di mercato e omogeneità del prodotto. Caratteristiche, queste, che sembrano essere interamente presenti nei mercati oggetto della nostra analisi, ovvero nei mercati delle telecomunicazioni e, soprattutto, nei mercati energetici. Qui l'intervento pubblico a favore del consumatore dovrebbe quindi non solo promuovere trasparenza ed informazione sui prodotti o sui servizi qualora essa si riveli insufficiente, confusa o complessa, ma altresì incentivare il consumatore a tenere in adeguata considerazione i costi futuri delle proprie scelte.

4. IL MERCATO ENERGETICO

4.1 Introduzione

Il processo di liberalizzazione del mercato energetico europeo è iniziato circa 10 anni fa ed è terminato solo nel luglio 2007 con la completa apertura del mercato elettrico anche per i consumatori domestici.

I rapporti costantemente redatti dalla Commissione con l'obiettivo di valutare lo stato di implementazione delle direttive europee n. 54/2003/CEE e n. 55/2003/CEE non sono molto incoraggianti e dimostrano che il processo verso l'effettiva concorrenza è tutt'altro che completo. Sebbene i mercati siano teoricamente aperti a potenziali nuovi concorrenti, molti consumatori europei non hanno ancora una concreta possibilità di scelta. La persistente posizione di dominanza degli ex monopolisti pubblici ed il processo di concentrazione ed integrazione verticale generato dall'apertura dei mercati energetici in molti Paesi, non solo impediscono la creazione di un unico mercato interno per l'energia, ma vanificano i vantaggi che la liberalizzazione avrebbe dovuto portare ai consumatori.

Gli Stati dell'Unione Europea presentano tuttavia notevoli differenze sul piano strutturale. Alcuni Paesi, come il Regno Unito, godono di mercati all'ingrosso liquidi e mercati al dettaglio che contano già una pluralità di operatori. Altri, i più numerosi, tra i quali l'Italia, soffrono ancora della posizione di forte dominanza dell'impresa ex monopolista e registrano, quindi, un notevole ritardo nello sviluppo del mercato in senso concorrenziale. Purtroppo la situazione non sembra risolvibile in tempi brevi perché dovuta a notevoli carenze strutturali.

La concentrazione nei mercati energetici riflette la struttura storica di questi mercati, caratterizzati da monopoli nazionali o locali e grosse imprese verticalmente integrate. Nel mercato del gas, in particolare, gli *incumbent* tendono a controllare la produzione e le importazioni.

Nel settembre 2007 la Commissione ha pubblicato le proposte per un nuovo, il terzo, pacchetto regolamentare sull'energia. Appare subito evidente come le nuove proposte puntino ancora a risolvere i problemi strutturali dei mercati di gas ed elettricità.

La Commissione propone due modelli alternativi: la separazione proprietaria o un sistema di *Independent System Operators* (ISO), in cui le compagnie coinvolte nella produzione, distribuzione e vendita del gas manterrebbero i propri *assets*, ma le loro decisioni commerciali e finanziarie sarebbero prese da società indipendenti, gli ISO, appunto.

Il nuovo pacchetto regolamentare propone poi di rafforzare il potere dei regolatori nazionali, anche qui nell'ottica di controllare efficacemente il rispetto da parte delle società di trasmissione e distribuzione delle regole e degli obblighi d'accesso, di valutare costantemente il grado di concorrenza e di assicurare la trasparenza sulle fonti di approvvigionamento. Il pacchetto propone, inoltre, maggiore collaborazione tra società di distribuzione ed anche tra regolatori nazionali per creare un mercato energetico concorrenziale a livello europeo.

Sebbene tra i "nuovi" compiti dei regolatori nazionali venga menzionato anche quello di assicurare che i consumatori siano adeguatamente tutelati, è evidente che la preoccupazione principale della Commissione è quella di risolvere i problemi a monte che ancora impediscono lo sviluppo del mercato in senso concorrenziale, legati cioè alla carenza di infrastrutture piuttosto che alla mancanza di informazioni o tutele per i consumatori.

La Commissione non trascura, tuttavia, l'importanza dell'attivismo dal lato della domanda. A fine giugno 2007 ha proposto una "Carta europea dei diritti dei consumatori di energia", un documento che elenca i diritti dei consumatori dell'Unione nei mercati energetici in tema di accesso, contratti, prezzi, scelta del fornitore, informazione, reclami, rappresentanza tramite associazioni, risoluzione delle controversie, tutela dei consumatori più vulnerabili, pratiche commerciali sleali⁶⁴. La Carta punta a fornire un utile orientamento per gli Stati membri in vista della completa apertura dei mercati dell'elettricità e del gas avvenuta il 1° luglio 2007, specificando come la normativa comunitaria dovrebbe essere applicata, nella speranza che i consumatori europei siano sempre più informati e partecipi al mercato.

La Commissione ha altresì promosso una campagna intitolata "*You Choose*" collegata ad un sito internet (www.agathepower.com), disponibile in 22 lingue, che informa i cittadini dell'Unione sulla normativa comunitaria in materia di energia e tutela dei consumatori, sulla situazione della liberalizzazione paese per paese, su campagne, manifestazioni, eventi. Pubblica mensilmente un bollettino con le maggiori novità del settore.

Qui di seguito verrà analizzata la situazione nel mercato italiano del gas. Vista la recentissima apertura del mercato dell'energia elettrica per i consumatori domestici italiani avvenuta solo nel luglio 2007, poche sono ancora le informazioni disponibili sull'effetto della liberalizzazione sul lato della domanda. Si è preferito, invece, concentrare l'attenzione sul mercato del gas, aperto anche agli utenti domestici già dal 2004.

⁶⁴Attualmente il documento è ancora in fase di consultazione; entro fine 2007 la Commissione dovrebbe pubblicare il documento finale.

Nell'ambito di un vasto programma di valutazione dello stato della liberalizzazione, l'ACGM ed il regolatore di settore, l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG) hanno già condotto le prime analisi e redatto rapporti sul comportamento dei operatori e l'attivismo, o forse sarebbe meglio dire inerzia, dei consumatori finali.

La stessa analisi sarà svolta guardando al Regno Unito. Il mercato inglese offre un valido punto di confronto: non solo è il primo mercato ad essere stato liberalizzato, ma è anche uno dei più concorrenziali a livello europeo.

4.2 Il mercato del gas in Italia

Nella liberalizzazione del mercato energetico l'Italia sta muovendo i primi passi. Il mercato del gas è completamente aperto dal gennaio 2004: ogni consumatore è libero di scegliere il proprio fornitore indipendentemente dai volumi annui di gas consumati e dalla sua localizzazione geografica. Tuttavia, i consumatori domestici non godono offerte particolarmente vantaggiose: più che di reali sconti si può parlare di promozioni, pacchetti orari di energia gratuita ed offerte combinate di elettricità e gas, il cosiddetto “*dual-fuel*”. Per aiutare i consumatori ad orientarsi in questa prima fase della liberalizzazione del mercato energetico, dall’Autorità per l’Energia Elettrica e il Gas ha promosso diverse iniziative a sostegno degli utenti (numeri verdi, *call center*, tabelle per confrontare i prezzi) come già avviene nel mercato delle telefonia. Le associazioni dei consumatori offrono servizi analoghi, soprattutto di comparazione delle tariffe; lamentano che è ancora assai difficile per gli utenti destreggiarsi tra tariffe attuali e le nuove offerte e chiedono alle autorità competenti maggiore trasparenza.

A quattro anni dalla completa apertura del mercato quest’ultimo non è né dinamico né concorrenziale. Solo i clienti di grandi dimensioni hanno un certo potere contrattuale e cercano condizioni di fornitura più favorevoli. Le società di vendita si concentrano essenzialmente su questi grossi clienti, cercando di proporre offerte più vantaggiose dei concorrenti e maggiormente in linea con i bisogni di ciascun cliente.

4.2.1. Situazione di mercato

Il decreto Letta 164/2000 ha stabilito la separazione tra le attività svolte in concessione (trasporto, stoccaggio, distribuzione locale) da quelle potenzialmente concorrenziali (approvvigionamento e vendita).

Il mercato del gas naturale è fortemente monopolizzato da un'unica impresa (ENI) che controlla l'84% della produzione interna, e possiede una quota del 62% delle importazioni e del 44% delle forniture al dettaglio.

Il gruppo ENI domina il settore della produzione di gas naturale con una quota di gran lunga superiore ai suoi concorrenti, pari all'84,4%. Al secondo e al terzo posto vi sono il gruppo Edison con il 6,8% ed il gruppo Shell con il 6,6%. Il gruppo Gas Plus segue con una quota del 2,2%.

La maggior parte del gas naturale consumato in Italia viene importato da diversi paesi produttori. (Svizzera, Austria, Algeria e Libia) e la dipendenza dell'Italia dalle importazioni aumenta sensibilmente di anno di anno. La produzione nazionale copre circa il 13% del fabbisogno di gas. ENI controlla tutte le infrastrutture d'importazione.

Trasporto e stoccaggio sono altresì estremamente concentrati: gli operatori principali possiedono il 96% del mercato per il trasporto ed il 97% per lo stoccaggio.

SnamReteGas (per il 50% di proprietà di ENI) possiede e gestisce tutti i gasdotti di trasporto. Il governo ha imposto a ENI di ridurre la sua partecipazione in Snam al 20%.

Stogit (per il 100% di proprietà di ENI) possiede e gestisce gran parte dei centri di stoccaggio.

La proprietà della rete di distribuzione è estremamente frammentata: vi sono attualmente circa 430 distributori, la maggior parte dei quali sono anche proprietari delle reti. Sono pochi i distributori che operano sull'intero territorio nazionale; la maggior parte dei distributori hanno respiro municipale e sono monopoli locali nel loro ex bacino di competenza, un tempo ottenuto in concessione. L'attività di distribuzione, contraddistinta da condizioni di monopolio naturale, continua ad essere esercitata sulla base di concessioni dell'ente locale in condizione di monopolio legale, con l'obbligo di consentire l'accesso alla rete ad ogni cliente che lo richieda (pur entro i limiti di capacità disponibile). Il più grande distributore, Italgas (per il 100% di proprietà di ENI) possiede una quota di mercato del 32%.

La vendita è affidata a società autorizzate dal Ministero dello Sviluppo Economico e operative su tutto il territorio nazionale. Secondo l'ultima relazione dell'AEEG, le società autorizzate ad esercitare l'attività di vendita nel mercato finale erano 386 a fine 2006. Anche il mercato della vendita al dettaglio, al pari di quello all'ingrosso, appare molto concentrato, dominato da tre grosse imprese: ENI (44%), Enel (15%) ed Edison (2-3%). L'*unbundling* ha semplicemente duplicato il numero di imprese: di fatto ogni società di distribuzione è collegata ad una società di vendita.

In questi anni si è assistito ad un costante processo di concentrazione; le operazioni di fusione ed acquisizione non hanno, tuttavia, cambiato lo stato delle cose. La situazione resta fortemente differenziata a livello locale: al nord nuovi operatori sfidano gli ex monopolisti, al centro prevalgono dinamiche di aggregazione, il sud presenta una situazione pressoché invariata.

Le società di vendita al dettaglio si devono rifornire in un mercato all'ingrosso che resta però nelle mani dell'operatore principale. Appare di rilievo il fatto che, a partire dal 2004, sia diminuito rispetto agli anni precedenti il numero già limitato di iniziative di importazione di gas in forma indipendente da ENI. Gli operatori che acquistano gas ceduto da ENI oltre frontiera per rispettare i tetti all'immissione imposti alla stessa società dal decreto legislativo n. 164/00 (le cosiddette vendite innovative), scontano il *mark up* imposto da ENI su tale gas, vedendo così fortemente ridotta la loro potenziale competitività nel mercato a valle.

Dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 164/2000 vi è stata una spiccata tendenza, da parte delle ex imprese municipalizzate, all'accrescimento delle proprie dimensioni medie attraverso l'aggregazione. L'intento era quello di sfruttare pienamente le economie di scala necessarie per avviare nuovi progetti di importazione e per ulteriori guadagni di efficienza nella fase di distribuzione. Anche tale processo sembra però aver subito un rallentamento e risulta, in ogni caso, troppo lento rispetto al numero di imprese ancora presenti.

4.2.2 Prezzi

I prezzi del gas in Italia sono generalmente più alti rispetto al resto d'Europa. Nel 2006 il prezzo medio del gas per le famiglie è stato più alto di circa il 4% rispetto alle medie europee. Per quanto riguarda le utenze industriali, i prezzi del gas sono aumentati in modo costante negli ultimi quattro anni, con l'eccezione del 2006 che ha fatto registrare una riduzione del prezzo medio del gas del 14% rispetto alle medie europee.

Per le classi con consumi di minori dimensioni, soggette a tutela regolatoria (consumi pro-capite inferiori a 200.000 metri cubi/anno), i prezzi medi di fornitura risultano sostanzialmente allineati a quelli fissati dal regolatore.

I prezzi del gas per gli utenti domestici mostrano una variabilità nettamente superiore a quella dei prezzi per le classi di consumo successive, soggette a libero mercato. La variabilità dei prezzi, in altre parole, tende a diminuire con l'aumentare delle classi di consumo. Il fenomeno è dovuto sia alle differenze nei costi di utilizzo delle

infrastrutture, in particolare alla variabilità delle tariffe di distribuzione, sia alla progressiva riduzione dell'incidenza dei corrispettivi fissi al crescere dei volumi consumati annualmente. Le differenze di prezzo sopra descritte, se tradotte in termini di spesa complessiva del cliente finale, sono tuttavia contenute, tenuto conto che gli alti prezzi unitari si accompagnano a bassi livelli di consumo.

Per i grandi consumatori (oltre i 2 metri cubi/anno), la bassa variabilità dei prezzi è associata alla maggiore concentrazione del mercato: ENI detiene quote di mercato quasi sempre superiori al 50%, lasciando agli altri operatori la possibilità di soddisfare buona parte della domanda per le classi di consumo inferiori. Gli spazi di mercato lasciati liberi dalle grandi imprese sono occupati da operatori che agiscono con logiche commerciali differenziate, in termini di prezzo e pacchetti offerti, sfruttando anche i margini che derivano dalla riduzione delle tariffe di trasporto e stoccaggio decretata dal regolatore.

Dall'esame dei prezzi medi si evince che solo per il settore industriale è possibile riscontrare la presenza di offerte variegata dal punto di vista commerciale; per le categorie di consumo inferiori, allacciate alle reti di distribuzione, prevalgono invece offerte meno concorrenziali, generalmente allineate a quelle fissate dall'Autorità.

I clienti del mercato tutelato pagano significativamente di più di quelli del mercato libero con analoghi profili di consumo. Al crescere delle dimensioni dei clienti in termini di volumi consumati annualmente, il prezzo tende a ridursi, in misura maggiore nel caso dei clienti liberi. Inoltre, i clienti del mercato tutelato sono quelli che hanno subito gli aumenti più rilevanti dovuti all'aumento del petrolio.

I prezzi delle bollette di luce e del gas, spinti dal caro-greggio, continuano ad aumentare. A seguito degli aumenti annunciati dall'AEEG a partire dall'ottobre 2007, il CNCU stima un aumento del 2,8% sul prezzo del metano, che aumenterà di 26 euro la spesa annua media per una famiglia tipo.

4.2.3 Switching

L'intensità con la quale gli utenti fanno ricorso a forniture alternative rispetto a quelle dell'operatore dominante (nel caso del gas, l'*incumbent* nazionale o locale, in precedenza integrato alle reti di trasporto o di distribuzione), il cosiddetto tasso di *switching*, può rappresentare un primo importante indice del successo della liberalizzazione e della competitività del mercato.

In Italia vi sono oltre 18 milioni di utenti gas. A fine 2006 il 23% dei grandi utenti, il 3% degli utenti medi (consumo annuo compreso tra 5.000 e 200.000 metri cubi/anno) e

l'1% dei piccoli utenti (consumi inferiori a 5.000 metri cubo/anno) aveva cambiato fornitore. Ad oltre tre anni dalla completa liberalizzazione del mercato, il tasso di *switching* tra i consumatori di medie dimensioni, ma soprattutto tra consumatori domestici è ancora irrisorio.

L'Indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale del 2005 ha analizzato nel dettaglio dimensione e struttura dei tassi di *switching*. Purtroppo i dati si riferiscono al giugno 2005. Nell'agosto 2006 l'AGCM ha avviato una seconda indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione, tuttora in corso di realizzazione, i cui risultati saranno pubblicati nel 2008.

La ricerca ha dimostrato che, a due anni dalla liberalizzazione del mercato, solo lo 0,6% dei piccoli clienti finali (0,8% in termini di volumi di gas), costituiti principalmente da famiglie, avevano cambiato fornitore, seppur con alcune differenze territoriali: le regioni del centro-nord si sono rivelate più dinamiche con circa 100.000 piccoli clienti che avevano cambiato fornitore. Nelle grandi città (Milano, Genova e Bologna) ci sono state campagne di acquisizione significativa di clienti domestici, principalmente organizzate da Enel Gas. In altre zone del Paese, i cambiamenti di fornitore sono avvenuti principalmente grazie dell'azione di alcuni operatori locali. Nel Sud intere regioni restano caratterizzate da tassi di *switching* quasi nulli.

L'Indagine ha dimostrato che la scarsissima mobilità degli utenti domestici è dovuta soprattutto agli esigui sconti proposti e la modesta disponibilità di offerte contrattuali alternative a quella dell'operatore tradizionale, che, uniti al tempo e l'impegno necessari per cambiare operatore, disincentivano i piccoli consumatori dal prendere parte attiva nel mercato. Anche la scarsa conoscenza delle opportunità derivanti dalla liberalizzazione giocano un ruolo importante, così come il legame storico che collega i consumatori al fornitore di gas locale. La ricerca dimostra altresì che gli utenti temono un peggioramento della qualità del servizio passando ad un nuovo operatore.

Per quanto riguarda gli utenti di medie dimensioni, tra i quali figurano, oltre ad alcuni consumatori domestici, anche esercizi commerciali e piccole imprese industriali, i tassi di *switching* risultano lievemente più elevati, ma comunque alquanto modesti: a giugno 2005, sempre secondo l'Indagine, il 3,6 % di tali consumatori aveva cambiato fornitore (6,3 % in termini di volumi di gas). Anche per questa categoria di clientela i bassi tassi di *switching* sono connessi alla limitata disponibilità di proposte commerciali alternative.

Per i utenti di medie-grandi dimensioni (consumo fino a 200.000 metri cubi/anno) i dati evidenziano una situazione diversa. Nel periodo 2000-2005, il tasso di *switching* per questa classe è stato del 22 %, quasi uno su quattro (in termini di volumi di gas, il 53 %). Alcune aree, in particolare Sud Piemonte, Liguria, Emilia e Basso Veneto, hanno poi registrato tassi nettamente superiori a tale media.

Le principali differenze tra le offerte, seppur modeste, riguardano la durata del contratto, il rinnovo tacito, la possibilità di recesso anticipato, la possibilità di rinegoziazione delle condizioni contrattuali, qualche forma di differenziazione del servizio (introduzione di bonus, premi di attivazione, fedeltà e regolarità nei pagamenti, prepagato, offerta *dual fuel*, ecc.), oltre che i diversi profili di prelievo dei clienti.

Questo quadro conferma quanto già esposto: le società di vendita di gas operano principalmente nell'ambito degli spazi liberi lasciati da ENI e concentrano l'attività di acquisizione di nuovi clienti sui consumatori medio-grandi (tra 200.000 metri cubi/anno e 2.000.000 metri cubi/anno) spesso direttamente allacciati alla rete di trasporto⁶⁵. Tali clienti assicurano maggiore redditività e minori problemi gestionali rispetto ai clienti allacciati alle reti di distribuzione. Per quanto riguarda gli utenti ad elevatissimo consumo (oltre 2.000.000 metri cubi/anno), le possibilità concorrenziali per i nuovi entranti appaiono ancora limitate: ENI continua a determinare il prezzo di riferimento del mercato, godendo anche dei vantaggi che possiede nella fase *upstream*.

L'Indagine sui comportamenti degli operatori pubblicata nel 2006 considera i tassi di *switching* solo per l'anno 2005. Al di là della diversa disaggregazione dei dati, questo più recente rapporto conferma il trend già riscontrato nell'analisi quinquennale. Nell'anno 2005 ci sono stati segnali di miglioramento, ma scarsissima è risultata la "mobilità" dei piccoli clienti finali e bassa la propensione degli operatori a formulare proposte commerciali alternative a quelle dell'*incumbent*. Le imprese del campione hanno registrato un tasso di *switching* pari all'1,09% (155.000 cambi), fortemente influenzato però dall'attività di acquisizione di clienti svolta da un solo operatore. Escludendo dal calcolo gli *switch* attivi effettuati da tale operatore, il tasso di *switching* del restante campione di imprese scende allo 0,24%. All'interno di questo sotto-campione, solo 10 imprese superano la soglia dei 1.000 *switch* attivi, 15 imprese evidenziano un numero di *switch* attivi compreso tra i 100 e i 1.000 e 8 imprese non superano la soglia dei 100 *switch* attivi. Tra le prime 15 imprese per numero di clienti serviti, solo 5 presentano un saldo positivo tra *switch* attivi e *switch* passivi. Il tasso di *switching* presenta di nuovo valori

⁶⁵I clienti oltre i 200.000 metri cubi annui, quelli allacciati direttamente alle reti di trasporto, hanno un tasso di *switching* del 37%, mentre quelli allacciati alla rete di distribuzione hanno un tasso del 16%.

significativamente differenziati a seconda delle classi di consumo considerate, irrisoria per i clienti con bassi consumi, rilevante per quelli di dimensioni maggiori.

Oggi le informazioni relative alle dinamiche dello *switching* nella vendita di gas naturale ai clienti finali sono ottenute dall'elaborazione dei dati quantitativi comunicati da un campione di imprese di vendita in risposta al questionario "Analisi degli standard di comunicazione per la trasmissione delle richieste di prestazioni e di cambio fornitore tra distributori e venditori di gas" predisposto nell'ambito del procedimento avviato con delibera n. 279/2005.

La procedura per cambiare fornitore si svolge attraverso due fasi: contestualmente all'esercizio del diritto di recesso è necessario provvedere alla stipula di un nuovo contratto con l'operatore prescelto, secondo le tempistiche dettate dalla delibera n. 138/04. In particolare, gli articoli 14 e 29 prevedono che il distributore debba consentire l'accesso alla rete ad un nuovo operatore a decorrere dal primo giorno del mese successivo al mese nel quale la nuova società di vendita effettua la richiesta. A tal fine, tuttavia, la richiesta di accesso deve pervenire all'impresa di distribuzione entro il secondo giorno lavorativo di tale mese. Un cliente che abbia disdetto il contratto ed abbia sottoscritto un nuovo contratto dopo il secondo giorno lavorativo del mese, risulterà perciò trasferito ad altro fornitore non prima di due mesi dalla data di richiesta. Se a questo lasso temporale aggiungiamo il tempo e l'impegno necessario per il consumatore ad informarsi e prendere una decisione, possiamo capire la riluttanza dei consumatori ad avventurarsi in un'eventuale procedura di *switching*.

4.2.4 Misure adottate a favore ed a tutela dei consumatori

La legge n. 481/1995 ha assegnato all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas la finalità di promuovere e tutelare gli interessi di utenti e consumatori. L'attività svolta finora dall'Autorità in questo ambito si è concretizzata nella regolazione delle condizioni contrattuali per i servizi di vendita, nella definizione delle informazioni necessarie per la trasparenza delle bollette, nell'emanazione di codici di condotta commerciale, nella promozione dell'informazione a consumatori ed utenti, nell'esame della soddisfazione dei servizi dei clienti domestici.

Sia l'attività legislativa del Parlamento che l'attività dell'AEEG ha puntato a disciplinare le attività svolte in regime di monopolio legale, stabilendo eque condizioni di accesso, modalità operative e livelli qualitativi di gestione della rete, a limitare i

comportamenti abusivi o opportunistici dell'*incumbent* ed ad assicurare il corretto assolvimento degli obblighi di servizio universale a tutela i clienti finali.

Per garantire che i consumatori, ormai liberi di scegliere il proprio fornitore, dispongano di informazioni chiare, attendibili e facilmente confrontabili, necessarie per individuare l'offerta più conveniente, l'AEEG ha emanato un Codice di Condotta Commerciale (delibera n. 126/2004, successivamente modificato dalla delibera n. 105/2006) che impone a tutte le società di vendita di gas naturale precise regole di comportamento nella formulazione delle loro offerte e nel contenuto dei contratti⁶⁶. Il Codice di Condotta Commerciale prevede obblighi di trasparenza delle proposte contrattuali, elenca certe informazioni che i contratti devono necessariamente contenere, stabilisce termini e modalità di preavviso per eventuali variazioni unilaterali delle condizioni contrattuali e chiarifica le modalità di esercizio del diritto di recesso.

Per quanto riguarda gli obblighi informativi, il Codice stabilisce che:

- art. 3: "Gli esercenti forniscono in modo trasparente, completo e non discriminatorio le informazioni relative alle proprie offerte contrattuali e adottano ogni ragionevole misura per soddisfare le esigenze di informazione e assistenza dei clienti nella valutazione di tali offerte".
- art. 4: " I contratti predisposti dagli esercenti sono redatti utilizzando un carattere di stampa leggibile e un linguaggio chiaro e comprensibile per tutti i clienti".

Nell'anno 2006 l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas si è dedicata alla tutela dei consumatori con operosità, sia nel mercato elettrico che nel mercato gas.

Per verificare il grado di applicazione del Codice di Condotta Commerciale, l'Autorità è ha lanciato la sopra menzionata Istruttoria conoscitiva sui comportamenti degli operatori nel mercato della vendita di gas naturale ai clienti finali. Gli esiti dell'Istruttoria, conclusasi nel 2006, hanno messo in luce una serie di importanti criticità nel mercato del gas. L'Autorità ha così formulato un documento per la consultazione contenente proposte di modifica ed integrazione alle delibere n. 229/2001 (le condizioni contrattuali del servizio di vendita del gas ai clienti finali attraverso reti di gasdotti locali), n. 126/2004 (Codice di Condotta Commerciale per la vendita di gas naturale ai clienti finali) e n. 168/2004 (qualità dei servizi di distribuzione, misura e vendita del gas)⁶⁷ al fine di

⁶⁶Prima dell'adozione della direttiva n. 126/2004, la qualità del servizio della distribuzione e vendita di energia elettrica e gas era disciplinata da norme generali, applicabili a tutti i servizi pubblici, note come "Carta dei Servizi". In entrambi i settori sono stati poi emanati Codici di Condotta Commerciale.

⁶⁷"Modifiche e integrazioni alle delibere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 11 dicembre 2001, n. 229, 22 luglio 2004, n. 126, e 29 settembre 2004, n. 168". Documento in consultazione.

promuovere la concorrenza più efficacemente, ma anche di tutelare maggiormente i consumatori. Le modifiche proposte riguardano: rafforzamento delle modalità di comunicazione ai clienti delle condizioni economiche e di eventuali sconti; previsione di indennizzi automatici in caso di comportamenti scorretti delle società di vendita relativi alla fatturazione dei consumi in occasione di procedure di cambio del fornitore; condizioni più stringenti nel per l'esercizio della variazione unilaterale delle condizioni contrattuali; previsione di modalità attraverso le quali il cliente può esercitare il diritto di recesso, con la precisazione che tale recesso è libero da spese e penalità; semplificazione delle procedure di *switching*.

Nel 2007 l'AEEG ha dettato ulteriori e nuove regole sul recesso dai contratti di fornitura di energia elettrica e di gas naturale⁶⁸, al fine di consentire una scelta sempre più consapevole ed una transizione rapida verso operatori alternativi nel nuovo contesto liberalizzato.

Con il supporto delle associazioni dei consumatori l'Autorità ha svolto un'Indagine sulle prestazioni rese dai *call center* degli operatori del mercato elettrico e del gas, al fine di valutare tempi e qualità delle risposte⁶⁹. I risultati dell'Indagine hanno portato l'AEEG a fissare standard di qualità obbligatori che assicurino un adeguato livello di servizio e di aiuto ai consumatori⁷⁰: tempi di attesa più brevi, chiamate gratuite almeno da rete fissa, facilità di accesso all'assistenza. L'Autorità pubblicherà poi una graduatoria di merito dei *call center*, per elogiare le aziende che daranno ai clienti un'assistenza migliore rispetto ai requisiti minimi previsti.

Dal 1° ottobre 2007 il numero verde 800.166.654, gestito dal *call center* dell'Acquirente Unico, offre informazioni anche sul mercato del gas, al fine di dare ai cittadini quanti più strumenti per una scelta sempre più libera.

Le associazioni dei consumatori si dimostrano molto attive nel portare alla luce i problemi maggiori incontrati dai consumatori nei mercati energetici. Attraverso i loro siti web e i loro periodici tengono costantemente aggiornati i consumatori sugli sviluppi del mercato e sulle misure prese dal regolatore di settore, rendono i consumatori consapevoli dei propri diritti e sfruttano le segnalazioni pervenute ai loro centralini per mettere in guardia i consumatori da ripetuti comportamenti scorretti da parte degli operatori.

⁶⁸Delibera n. 144/07, "Disciplina dal recesso dei contratti per la fornitura di energia elettrica e di gas naturale ai sensi della legge 481/1995".

⁶⁹Delibera n. 93/06, "Indagine sulla soddisfazione dei clienti finali per le risposte ricevute dagli operatori dei *call center* delle principali imprese di vendita del gas e di fornitura o vendita dell'energia elettrica".

⁷⁰Delibera n. 139/07, "Direttiva in tema di qualità dei servizi telefonici dei venditori di energia".

Nel 2001 l'Autorità ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con le associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentati dal Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU), il quale prevede la realizzazione di attività congiunte tra AEEG e associazioni, al fine promuovere una corretta e diffusa informazione riguardo al mercato elettrico ed al mercato del gas, valorizzando l'esperienza e le iniziative delle associazioni rappresentate.

4.2.5 Comportamento degli operatori e problemi ancora aperti

Nel corso del 2006 numerose segnalazioni pervenute all'AEEG, sia da parte di clienti finali, sia da imprese autorizzate alla vendita, lamentavano comportamenti scorretti messi in atto da alcune società di vendita non in linea con i principi stabiliti dal Codice di Condotta Commerciale, soprattutto per quel che riguarda libertà di scelta, trasparenza, completezza e non discriminazione delle informazioni. La copiosità delle segnalazioni ha indotto l'Autorità ad avviare un'indagine conoscitiva sui comportamenti degli operatori⁷¹. La raccolta di informazioni ha interessato un campione di 38 imprese autorizzate alla vendita al 31/12/2005. I risultati hanno causato l'apertura di alcuni procedimenti individuali, l'irrogazione di sanzioni amministrative o richieste di cessazione dei comportamenti lesivi dei diritti dei consumatori.

L'indagine sui comportamenti degli operatori ha confermato i risultati delle precedenti indagini sulla situazione del mercato: una spiccata segmentazione territoriale, con un elevato numero di imprese di vendita che concentrano la loro attività in un'area ristretta del territorio nazionale e pochi operatori di grandi dimensioni che operano su scala nazionale; una concentrazione in alcune aree (in particolare del nord del Paese) dei casi in cui la vendita di gas risente in modo relativamente meno significativo dei collegamenti societari tra imprese di vendita e di distribuzione.

L'indagine, tuttavia, ha esaminato soprattutto le strategie delle imprese nel mercato, fornendo un'importante panoramica su come gli operatori del mercato del gas abbiano reagito alla liberalizzazione.

Per quanto riguarda le dinamiche di acquisizione clienti, al netto delle operazioni di concentrazione, dai dati raccolti emerge che, per catturare nuovi clienti, un solo operatore ha adottato una strategia aggressiva che ha avuto un significativo impatto a livello nazionale, abbracciando anche il segmento della clientela con consumi più modesti.

⁷¹ Delibera n. 235/06, "Indagine conoscitiva sui comportamenti posti in essere dagli operatori nel mercato della vendita di gas naturale ai clienti finali".

L'indagine conferma il focus delle strategie di acquisizione sui clienti medio-grandi, un maggiore dinamismo nelle aree del nord del Paese ed in particolare nei grandi centri urbani, e l'importanza non trascurabile del fenomeno di riacquisizione di clienti, in particolare da parte delle imprese storicamente presenti nei grandi centri urbani.

Le strategie di crescita esterna attraverso operazioni di acquisizione hanno rappresentato la modalità fondamentale di acquisizione di nuovi clienti. L'accrescimento delle quote di mercato a livello locale e nazionale permette alle imprese di sfruttare economie di scala e di scopo. In questi processi di concentrazione, tuttavia, i clienti si rivelano soggetti totalmente passivi: le imprese comunicano semplicemente in bolletta l'avvenuto subentro rispetto al precedente fornitore con la rassicurazione che nulla cambierà.

L'indagine ISTAT, commissionata dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, "Aspetti della vita quotidiana", realizzata nel 2005, mostrava che ben il 69% delle famiglie del campione non erano a conoscenza delle possibilità di scelta di un fornitore di gas alternativo a quello di sempre. Ad un anno di distanza, poco sembra essere cambiato. Delle 38 imprese facenti parte del campione, 16 hanno percepito uno scarso grado di conoscenza delle caratteristiche del settore da parte dei clienti finali; 13 imprese hanno definito la conoscenza "modesta" e solo 4 imprese l'hanno giudicata "buona" o "molto buona". I risultati evidenziano l'esistenza di forti asimmetrie informative per consumatori con consumi medio bassi che incidono negativamente sulle scelte di consumo e costituiscono un ostacolo alla penetrazione di nuovi entranti sui singoli mercati locali, rallentando lo sviluppo di una concorrenza effettiva nel mercato.

Diverse imprese hanno segnalato comportamenti scorretti posti in essere dal distributore a vantaggio della società di vendita ad esso collegata o da esso controllata. Fra i comportamenti "ostativi" segnalati dalle imprese, ma anche dai consumatori, di particolare importanza (e gravità) quello per cui, a volte, l'accettazione di un contratto di fornitura con la società di vendita collegata al distributore costituisce condizione per procedere con i lavori di allacciamento. Alcune società di vendita, poi, denunciano la difficoltà o l'impossibilità di reperire informazioni relative all'impianto di distribuzione ed, in misura minore, minacce di disattivazione dei punti di riconsegna. Da notare che le società di vendita che denunciano con forza comportamenti ostativi sono quelle che presentano tassi di *switching* attivi particolarmente elevati.

Alcuni comportamenti scorretti riguardano, oltre le imprese di distribuzione, anche le società di vendita "uscenti": molte imprese hanno denunciato pressioni sui clienti finali perché non cambiassero fornitore, o di essere state oggetto di campagne denigratorie.

La pubblicità dell'attività di alcune società di vendita ha fatto leva sul rapporto con il distributore e l'ente locale concedente, lasciando intendere al consumatore di essere l'unico soggetto effettivamente autorizzato alla vendita in quel territorio. Secondo le denunce pervenute all'Autorità, alcuni messaggi pubblicitari insinuavano addirittura l'illiceità dell'attività svolta dai concorrenti. Queste comunicazioni erano volte a creare diffidenza nei confronti di chiunque si presentasse con nuove proposte contrattuali, a denigrare concorrenti specifici, oppure a creare l'impressione che la propria società fosse l'unica in grado di offrire continuità e qualità del servizio. I siti web dei distributori rinviavano automaticamente al sito della società di vendita collegata in modo che un cliente non informato contribuisse, senza volerlo, a consolidare la posizione dominante della società di vendita collegata al distributore locale.

Sebbene le condizioni contrattuali dei servizi offerti non si discostino da quanto previsto per i clienti del mercato regolato in merito ai contenuti, le offerte vengono talvolta pubblicizzate cercando di creare la convinzione che alcune condizioni favorevoli si applichino a tutti i clienti, quando invece, da una lettura attenta dei contratti, emerge che esse sono riservate ad una tipologia di consumatori ben precisa o sono condizionate dal verificarsi di una condizione non esplicitamente dichiarata.

Dall'indagine è emerso che 24 aziende su 38 propongono ai propri clienti offerte congiunte di più servizi; le imprese tendono in prevalenza ad offrire contratti *dual fuel* (gas ed elettricità), alcune associano all'offerta di gas quella di altri servizi inerenti alla fornitura o offrono sconti su altri servizi associati ai consumi di gas. Alcuni messaggi che enfatizzano le condizioni economiche dell'offerta, tuttavia, pubblicizzano uno sconto riferendosi ad una base tariffaria spesso non correttamente individuabile (sconto sul "prezzo del gas" o sul "gas"), quando in realtà lo sconto si riferisce unicamente ad una componente del prezzo (la componente materia prima).

L'Indagine ha altresì analizzato la documentazione contrattuale utilizzata dagli operatori⁷²: meno della metà delle imprese del campione rispettavano quanto disposto dall'art. 11 del Codice di Condotta Commerciale⁷³ in merito al contenuto dei contratti. Nelle formule contrattuali destinate al mercato libero si è osservato il tentativo di indebolire il contenuto dei diritti acquisiti dai clienti finali nel mercato vincolato, in modo particolare in merito alla rateizzazione, alla sospensione della fornitura per morosità, ma soprattutto alla facoltà di modifica unilaterale ed ai termini di recesso.

⁷²Documentazione ottenuta solo da 21 imprese sulle 38 del campione.

⁷³Delibera n. 126/04, approvazione del Codice di Condotta Commerciale per la vendita di gas naturale ai clienti finali. Modificato con delibera n. 105/06 e n. 144/07 (Disciplina del recesso).

Oltre ai risultati di questa importante indagine, le segnalazioni e le denunce all'AEEG, soprattutto da parte delle associazioni dei consumatori non mancano. Alcune denunce hanno carattere generale, altre accusano fornitori specifici.

I fatti evidenziati dal programma televisivo “Mi manda RAI 3” andato in onda venerdì 23 febbraio 2007 hanno fatto emergere gravi problematiche sulle modalità con le quali la società Enel Gas (oggi Enel Energia), a mezzo di una società incaricata, avrebbe concluso alcuni contratti di fornitura del gas. La condotta del personale commerciale non avrebbe rispettato i principi di trasparenza, corretta informazione e concorrenza leale previste dal Codice di Condotta Commerciale.

Da alcune segnalazioni di singoli clienti ed associazioni dei consumatori, è emerso che un numero considerevole di clienti della zona di Pisa, dopo aver cambiato fornitore di gas sottoscrivendo un nuovo contratto con altro fornitore, si sono visti recapitare bollette per consumi di gas sia da parte del precedente venditore che da parte del nuovo. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha ordinato nell'aprile 2006 (delibera 72/06) alla società Toscana Gas Clienti Spa di annullare le bollette emesse nei confronti di clienti già passati ad altro fornitore e di restituire gli importi versati con gli interessi legali.

Secondo la relazione annuale 2007 dell'AEEG, nel 2006 il numero di comunicazioni riguardanti il settore gas ha rappresentato il 42,7% del totale, corrispondente più o meno a 940 comunicazioni; di queste, l'88,1% sono reclami, il 4,2% richieste di informazioni e il restante 7,7% segnalazioni. Le problematiche più frequenti riguardano i contratti, la qualità commerciale e della fornitura (24,9%), la fatturazione (26,5%), gli allacciamenti (17,2%), il mercato e la concorrenza (15,5%). Nell'ultimo anno sono aumentati i reclami relativi alla fatturazione, dovuti sia a casi di doppia fatturazione, sia al fatto che la liberalizzazione ha in qualche modo accentuato la consapevolezza degli utenti e la percezione di eventuali disservizi; sono diminuiti invece i reclami relativi agli allacciamenti.

Al di là dei comportamenti poco virtuosi di società di distribuzione e di vendita, i problemi per la concorrenza nel settore del gas in Italia sono, almeno per il momento, sostanzialmente di carattere strutturale.

L'*incumbent* gode di infrastrutture per il trasporto, dell'accesso alle fonti di produzione e di contratti *take or pay* di lunga durata. Data la limitata produzione interna di gas naturale, l'onerosità e la complessità degli investimenti necessari ad aumentare la capacità di importazione rappresentano i più importanti ostacoli alla potenziale concorrenza di operatori alternativi all'ex monopolista pubblico. Il controllo che ENI esercita su tutte le

infrastrutture d'importazione di gas verso il nostro Paese continua, infatti, a porre forti condizionamenti all'intera filiera del gas, nonostante i tetti all'importazione e alla vendita imposti dal decreto legislativo n. 164/00. Anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha notato che i tetti sono stati sostanzialmente elusi attraverso la cessione all'estero del gas tramite le vendite innovative.

A ciò si aggiunge una marcata segmentazione territoriale: un numero elevato di imprese operanti a livello locale in condizioni di monopolio legale per le forniture ai clienti domestici ed alle piccole imprese allacciate alle reti cittadine. Queste imprese, continuando a rifornirsi all'ingrosso da ENI, perpetuano la loro situazione di dipendenza dall'operatore dominante. L'impossibilità per le imprese di vendita, almeno per quantitativi rilevanti, di avere accesso a forniture indipendenti dall'ex monopolista sul mercato internazionale del gas pregiudica un efficace confronto concorrenziale sul mercato finale.

Oltre ai problemi di rifornimento, le società di vendita, al netto di tasse ed oneri di sistema, hanno margini ridottissimi derivanti dalla commercializzazione. I costi d'acquisizione di ogni nuovo cliente nell'attuale mercato libero sono così elevati da non incentivare le società di vendita ad attivarsi per catturare nuovi clienti.

Fino a giugno 2006 non esisteva un codice per gestire i rapporti tra distribuzione e vendita: ogni società di distribuzione poteva stabilire autonomamente le modalità d'accesso alla propria rete e esercitava spesso forme di ostruzionismo verso le società di vendita non collegate. Coordinamento, gestione, scambio di informazioni comportano dei costi per entrambe le società, sia di distribuzione che di vendita.

L'AEEG si è mossa e si sta muovendo nella direzione giusta, standardizzando le regole operative per migliorare la comunicazione tra vendita e distribuzione. Il 7 giugno 2006 l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha approvato il Codice di rete tipo della distribuzione, contenente le regole per l'accesso e per l'erogazione del servizio di distribuzione del gas⁷⁴: esso chiarisce e regola i rapporti tra le imprese che gestiscono gli impianti di distribuzione e le imprese di vendita che utilizzano l'impianto.

Nel 2007 l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas ha pubblicato il Testo integrato delle disposizioni in materia di separazione (*unbundling*) funzionale e contabile per le imprese che operano nei settori dell'energia elettrica e del gas⁷⁵. La neutralità nella gestione delle infrastrutture essenziali può essere assicurata solo attraverso la separazione proprietaria

⁷⁴Delibera n. 108/06, vedi nota 66.

⁷⁵Delibera n. 11/07, "Obblighi di separazione amministrativa e contabile per le imprese operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas".

delle infrastrutture dalle attività di vendita, in modo da garantire parità di accesso a tutti gli operatori ed uno sviluppo delle infrastrutture non condizionato dagli interessi di soggetti operanti in altre fasi della filiera. L'AEEG ritiene, inoltre, che sia necessario un potenziamento delle infrastrutture di importazione e di stoccaggio ed ha più volte indicato queste priorità nelle sue segnalazioni al Parlamento e al Governo.

4.2.6 Conclusioni

Nel mercato del gas italiano il diritto di scelta non si è ancora tradotto in reali possibilità di scelta per il consumatore.

Sia dall'istruttoria conoscitiva sul servizio di vendita di gas naturale ai clienti finali, sia dall'analisi delle strategie commerciali utilizzate dagli operatori è emerso che i clienti poco o nulla conoscono della liberalizzazione e delle nuove opportunità che il mercato offre. Soprattutto gli utenti di piccole e medie dimensioni non conoscono il mercato e, per coloro che sanno di poter cambiare, non è facile trovare informazioni sui fornitori.

Ai problemi di scarsa informazione si aggiungono i comportamenti scorretti attuati da distributori e società di vendita. Un esempio palese di strategie volte ad ostacolare i concorrenti è rappresentato dall'invio contestuale di accoglimento di richieste di allacciamento alla rete di distribuzione e contratti di fornitura con la società collegata al distributore. Ai comportamenti abusivi si aggiungono la scarsa trasparenza degli sconti offerti, la tempistica delle procedure di *switching* e, come già ricordato, la carenza di informazioni sulla liberalizzazione e sulle nuove opportunità di scelta.

Le strategie competitive delle imprese di vendita (con una sola eccezione) si sono focalizzate soprattutto su clienti medio-grandi: i clienti domestici non godono di offerte differenziate e particolarmente vantaggiose.

I prezzi non sono diminuiti, ma questo soprattutto a causa del caro petrolio che in molti altri Paesi europei ha annullato i potenziali effetti positivi derivanti dalle liberalizzazioni. I piccoli clienti pagano di più di quelli di maggiori dimensioni, soprattutto nel mercato libero.

Per ciò che riguarda il cambiamento di operatore, le percentuali sono ancora bassissime: i dati di *switching* disponibili ad oggi, pur mostrando qualche timido segnale di apertura, testimoniano una fase ancora embrionale della transizione verso l'assetto concorrenziale delineato del decreto legislativo n. 164/2000.

La concorrenza nel mercato del gas italiano è ancora fortemente limitata da problemi di natura strutturale: il controllo esercitato da ENI su tutte le infrastrutture

d'importazione; la marcata segmentazione territoriale, con un numero elevato di imprese, operanti essenzialmente a livello locale, in condizioni di monopolio legale per le forniture cosiddette "civili" (domestiche e per la piccola industria) allacciate alle reti cittadine; una crescita quasi esclusivamente basata su acquisizioni societarie (aggregazione di ex imprese municipalizzate) che privilegiano logiche di integrazione, seppur con qualche differenza a livello regionale.

4.3 Il mercato del gas nel Regno Unito

Il *Chief executive* dell'OFGEM⁷⁶, Callum Mc Carthy, in occasione dell'ultima relazione annuale, ha dichiarato: “ *It is clear that gas competition is now delivering the best deals for customers on price and choices. Electricity competition is heading the same way.*”

La decennale esperienza post liberalizzazione fa del mercato inglese un valido esempio delle principali problematiche riscontrate da nuovi operatori e consumatori con l'apertura del mercato e di come queste siano state risolte. Fornisce, inoltre, utili suggerimenti per le iniziative a favore della concorrenza ed a tutela dei consumatori nella delicata fase che segue la completa liberalizzazione. L'Autorità di regolazione italiana sta prendendo, solo ora, misure a tutela del consumatore simili a quelle adottate dall'OFGEM già all'inizio del 2000.

Copiosi sono gli studi e le ricerche svolti dal regolatore inglese, molto più numerosi i dati di *switching*.

L'approccio inglese è fortemente incentrato sul mercato: il compito principale del regolatore è stato quello di cercare di frenare l'aumento dei prezzi, rimuovere barriere alla concorrenza, fornire costante informazione a consumatori e piccole imprese, e controllare che prezzi alti di vendita riflettessero davvero maggiori costi per gli operatori, ovvero l'andamento dei prezzi all'ingrosso, e non fossero invece dovuti ad abusi di mercato o condotte sleali.

I rapporti del regolatore e del supervisore Energywatch sui comportamenti dei consumatori nei mercati energetici dimostrano che prezzi competitivi e migliori servizi non sono un risultato automatico della liberalizzazione. I consumatori beneficiano delle nuove opportunità di scelta che il mercato offre solo quando dispongono di informazioni accurate per compiere scelte efficienti e possono usufruire di meccanismi efficaci per la

⁷⁶L'Office of the Gas and Electricity Markets - è il regolatore del mercato dell'elettricità e del gas in Gran Bretagna ed opera secondo i poteri e compiti attribuitigli dal Gas Act del 1986, dal Electricity Act del 1989 e dal Utilities Act del 2000.

risoluzione delle controversie. All'apertura del mercato energetico inglese hanno fatto seguito pratiche commerciali scorrette da parte delle imprese, truffe e raggiri. Energywatch ha aiutato milioni di consumatori a capire e far valere i propri diritti, al fine di aumentare fiducia e consapevolezza nel mercato ed ha cercato di educare le compagnie a comportamenti virtuosi.

4.3.1 Situazione del mercato

Nel Regno Unito la liberalizzazione del settore energetico è iniziata negli anni '80. Già nel 1998 sia il mercato elettrico che il mercato del gas erano completamente aperti alla concorrenza per tutti le categorie di clienti, compresi i consumatori domestici.

Il mercato inglese del gas è stato aperto alla concorrenza in modo graduale, a partire dal 1986. British Gas ha aperto il mercato per i grossi clienti (con consumi superiori a 2500 *therm*) nel 1991. In una seconda fase (1992-1995) il mercato del gas è stato aperto a utenti con consumi medi (tra 2500 e 2500 *therm*). A partire dal maggio 1998 anche gli utenti domestici hanno potuto scegliere il proprio fornitore.

Il mercato all'ingrosso è molto competitivo e conta molti produttori *offshore* e diversi importatori. Dal 2004-2005 il Regno Unito è diventato importatore netto di gas e la forte domanda nei mesi invernali ha spinto i prezzi a valori altissimi rispetto al passato. La concorrenza ha tuttavia frenato la crescita dei prezzi all'ingrosso. La domanda ha attratto nuove importazioni e favorito investimenti in infrastrutture che hanno potenziato i collegamenti di gas esistenti con il resto dell'Europa e creato nuovi collegamenti sia fuori che all'interno dell'Unione europea. L'entrata di nuovo gas e l'uso del gas liquefatto hanno aumentato la concorrenza nel mercato del gas all'ingrosso, garantendo forniture certe e prezzi inferiori.

Le sei maggiori compagnie elettriche dominano anche il mercato al dettaglio del gas (i maggiori fornitori servono il 77% delle piccole utenze), ma i servizi di vendita sono offerti anche da altri fornitori, *incumbent* di altri stati membri (ad esempio, GDF) e multinazionali del petrolio come Shell, Total, BP e Statoil. Mentre i livelli di concorrenza dei mercati degli altri Paesi europei sono in genere scarsi, il Regno Unito gode di un mercato al dettaglio assai competitivo.

Le quote di mercato dei nuovi entranti continua a crescere. La quota di British Gas, ex monopolista, è andata progressivamente diminuendo. Nel 2007, per la prima volta, è scesa sotto il 50%.

Non tutte le fasi della filiera sono competitive: distribuzione e trasporto del gas sono ancora soggette ai controlli di prezzo da parte del regolatore: l'Ofgem stabilisce il prezzo che il monopolista può fissare per l'uso della rete (sia per gas che per elettricità).

Il regolatore ha autorizzato ingenti investimenti, ha creato un nuovo regime regolatorio per la trasmissione *offshore* stabilendo che le tubature *offshore* venissero assegnate attraverso aste, ha promosso l'informazione sui flussi di gas provenienti dal Mare del Nord, dalla Francia e dal Belgio, ed ha cercato di ridurre la burocrazia semplificando e chiarificando le regole per le licenze ("*Supply Licence Review*").

Nonostante la resistenza delle imprese a contenere i prezzi dato l'aumento del prezzo del greggio, l'Ofgem ritiene che la concorrenza sia forte ed effettiva e si concentra sul monitoraggio delle condotte dei fornitori.

Nel Regno Unito ci sono 70 fornitori autorizzati di gas ed elettricità. I consumatori possono scegliere tra numerosissime proposte tariffarie. Le dinamiche competitive si basano quasi esclusivamente sulle offerte duali.

La concorrenza non si sviluppa solo nei prezzi, ma anche nei servizi. Le compagnie offrono tariffe innovative e competono anche nella qualità del servizio⁷⁷.

L'Ofgem pubblica costantemente rapporti sullo stato della concorrenza, focalizzandosi quasi esclusivamente sui tassi di *switching* nel mercato.

4.3.2 Prezzi

Secondo l'Ofgem, dall'inizio della liberalizzazione le bollette del gas sono diminuite facendo risparmiare ai consumatori inglesi 1 miliardo di sterline; dal 1999 ad oggi, la concorrenza ha abbassato i prezzi energetici in media del 13%.

I prezzi del gas sono sempre stati di molto inferiori alle medie europee e sempre stabili dal 1995 al 2004, ma sono aumentati significativamente negli ultimi due anni (del 16,4% solo nel 2006) a causa del caro greggio, erodendo i vantaggi portati dalla liberalizzazione e mettendo in seria difficoltà soprattutto i consumatori più vulnerabili o a basso reddito.

Energywatch stima che tra il 2004 ed il 2006 i prezzi del gas per i clienti domestici siano aumentati del 64%, più di tre volte rispetto all'aumento del 19,5% registrato in altre sei nazioni europee (Belgio, Germania, Spagna, Francia, Irlanda ed Italia).

I prezzi per i clienti industriali hanno cominciato ad aumentare nel 2001 e nel 2006 hanno avuto un'impennata drammatica (di oltre il 50%), una delle più sorprendenti in Europa,

⁷⁷ "*Domestic retail market report march*", 2007.

superando le medie europee sia nell'EU15 che nell' EU25. I consumatori non domestici sono stati i più colpiti dal rincaro del petrolio, dato il diretto collegamento delle tariffe per uso industriale ai prezzi del greggio.

I prezzi all'ingrosso hanno raggiunto il massimo nell'estate del 2006, mentre quelli al dettaglio nell'inverno 2006, inizio 2007.

Nel 2007 è cominciata un'inversione di tendenza, causata essenzialmente da cambiamenti nel mercato all'ingrosso del gas. Nell'inverno 2006-2007 sono state infatti installate nuove tubazioni nel Regno Unito e sono stati potenziati le interconnessioni già esistenti. Questi investimenti, uniti alla possibilità importare gas naturale liquefatto, hanno raddoppiato la disponibilità di gas rispetto all'inizio del 2006. I prezzi all'ingrosso sono cominciati a calare nei primi mesi del 2007.

Energywatch denuncia una scarsa informazione da parte delle compagnie sui costi e sulla formazione dei prezzi al dettaglio, puntando il dito, in particolare, sul sospetto lasso temporale tra riduzione dei prezzi all'ingrosso e riduzione dei prezzi al dettaglio.

4.3.3 Switching

A solo un anno dalla liberalizzazione del mercato, 5 milioni di persone avevano già cambiato fornitore di gas. I tassi di *switching* hanno raggiunto il 25% nel 1999, il 37% nel 2001 ed il 38% nel 2003. Dal maggio 1998, 19 milioni di clienti hanno cambiato fornitore di gas. Attualmente, circa 160.000 consumatori domestici ogni settimana cambiano fornitore (57.000 cambiano solo operatore di gas), con un tasso di *switching* che supera quello di qualsiasi altro mercato europeo.

L'OFGEM pubblica costantemente comunicati stampa sull'evoluzione dei tassi di *switching*⁷⁸. L'ultimo preso in considerazione nella nostra analisi è quello del giugno 2007: il regolatore riporta che i tassi di *switching* sono stati tra i più alti degli ultimi 4 anni (2002-2006), l'11% in più solo rispetto allo stesso mese nell'anno precedente. Nei primi 7 mesi del 2007 più di 2,7 milioni di consumatori hanno cambiato fornitore di gas; tra gennaio e luglio del 2006, la cifra era di 2,2 milioni. Questi dati dimostrano che i consumatori continuano a trarre vantaggio da mercati competitivi ed a cercare sempre la migliore offerta per le proprie esigenze.

Analizzando l'andamento dei tassi di *switching* nel tempo, si nota che i consumatori inglesi hanno partecipato più attivamente al mercato, cercando di trarre il

⁷⁸L'80% di chi cambia opta per il doppio rifornimento di gas ed elettricità dallo stesso fornitore. L'opzione *dual fuel* è conteggiata dall'OFGEM come due cambi, perciò, ad esempio, per 1,3 milioni di *switching* tra gennaio e febbraio 2006, i cambi di fornitore reali, per famiglia, si aggirano intorno ai 600.000.

massimo vantaggio dalle diverse proposte sul mercato, soprattutto nei periodi in cui venivano annunciati aumenti di prezzo, come nel gennaio e settembre 2004, o a fine 2005 - inizio 2006.

Per quanto riguarda le classi di consumo, i tassi di *switching* confermano il maggiore attivismo degli utenti industriali di grandi dimensioni, per i quali, già nel 2005, la percentuale di chi aveva cambiato fornitore aveva toccato l'85%. Per le piccole imprese e gli utenti domestici il tasso di *switching* ha ormai superato la soglia del 50%. La percentuale varia lievemente a seconda della classe sociale, ma non in modo significativo. Le persone anziane e le persone a basso reddito sono coloro che traggono minori benefici dalla concorrenza; solo il 37% dei pensionati ha cambiato fornitore di gas, contro la media totale del 50%.

I numerosi cambi continuano ad erodere le quote di mercato degli *incumbent*, sia nel mercato elettrico che del gas. A testimonianza della vivacità del mercato, i consumatori cambiano frequentemente anche tra fornitori indipendenti.

Energywatch non concorda pienamente con l'ottimismo del regolatore. Nonostante l'enfasi posta sugli elevati tassi di *switching* dai continui comunicati stampa dell'OFGEM, il supervisore sostiene che le percentuali siano aumentate di poco negli ultimi due anni, considerato che gli aumenti di prezzo avrebbero dovuto spronare i consumatori in misura assai maggiore. Inoltre, secondo Energywatch, l'OFGEM si concentra sul numero assoluto dei cambi, non sul numero di persone che cambiano, e ciò falsifica i dati, dato che un numero sempre maggiore di utenti ha già cambiato più di una volta. Inoltre, sono solo i clienti che pagano tramite addebitamento in conto corrente che in realtà possono usufruire di molte offerte tariffarie e questo gruppo di utenza, particolarmente attivo, corrisponde solo ad un quarto degli *switch* totali.

Secondo uno studio dell'OFGEM, commissionato alla società MORI, il 90% dei consumatori ha descritto la procedura di cambio fornitore di gas come facile, veloce, ed accurata nelle informazioni ricevute. Le ricerche dell'OFGEM confermano che soltanto il 3% di chi non ha cambiato pensa che la procedura di passaggio sia difficile. Una percentuale ancora inferiore è ignara dell'opportunità di farlo.

Sempre secondo i rapporti dell'OFGEM, la maggioranza degli utenti che non hanno cambiato fornitore si è dichiarata soddisfatta del servizio di cui già godeva. Secondo Energywatch, invece, la ragione fondamentale che ostacola il passaggio ad altro fornitore è la mancanza di fiducia. Anche alcune ricerche dell'OFGEM, tuttavia, confermano che i

consumatori che ancora non hanno cambiato sentono di non avere l'informazione necessaria per farlo.

4.3.4 Misure adottate a favore ed a tutela dei consumatori

Energywatch è un supervisore indipendente del mercato energetico inglese, istituito nel novembre del 2000 per proteggere promuovere gli interessi dei consumatori⁷⁹. Energywatch lavora in stretto contatto con l'OFGEM. Grazie all'esperienza accumulata, conosce esattamente i problemi dei consumatori nei mercati energetici ed il loro impatto sulla vita quotidiana. Promuove campagne sulle questioni più spinose e punta il dito contro le compagnie che si comportano in modo poco virtuoso. Energywatch lavora anche con imprese, cercando di renderle più reattive ai bisogni dei consumatori.

Da subito dopo la sua istituzione, questo supervisore indipendente ha svolto un ruolo fondamentale per il successo della liberalizzazione del mercato. L'OFGEM si è occupata della parte economica e strutturale delle liberalizzazioni. I prezzi sono diminuiti e molti consumatori hanno usufruito delle offerte di nuove società di vendita; tuttavia, non sono mancati i problemi.

Quando il mercato fu aperto alla concorrenza, la brama di catturare nuovi clienti ha spinto quasi tutte le società a tecniche di vendita alquanto scorrette, realizzate da agenti pagati pochissimo, che guadagnavano quasi esclusivamente sulle commissioni, e quindi particolarmente agguerriti. I consumatori inglesi, soprattutto gli anziani, sono stati così bombardati da telefonate ed agenti di vendita porta a porta pronti a tutto per convincerli a cambiare fornitore, promettendo premi che andavano da CD a biglietti aerei. Molti utenti hanno scoperto di essere passati ad altro fornitore senza ricordarsi di aver concluso alcun contratto. Migliaia sono stati i casi di firme falsificate.

Forte è stata la reazione del regolatore: una penetrante campagna mediatica, coadiuvata dalla campagna, "*Stop Now!*" di Energywatch, ha messo in guardia i consumatori da queste pratiche. Le società sono state obbligate a rispettare codici di condotta commerciale ed a pagare compensi immediati in caso di violazione delle regole, con pesanti multe per le società recidive.

Anche nel Regno Unito, inizialmente, cambiare fornitore era impresa ardua: burocrazia e lungaggini nelle procedure scoraggiavano molti consumatori. Se qualcosa andava storto durante il trasferimento poi, le procedure di ricorso erano lunghe ed

⁷⁹Nel 2008 il *National Consumer Council* erediterà compiti e funzioni di Energywatch, anche se non si occuperà della risoluzione delle controversie.

inefficaci. Durante il primo anno di attività di Energywatch, la metà dei reclami inoltrati dai consumatori riguardava la possibilità stessa di cambiare operatore. Per migliorare la situazione, Energywatch promosse l'adozione dell' *Erroneous Transfer Customer Charter*, che obbligava le compagnie a rispondere alla richiesta di cambio fornitore entro 20 giorni, pena il pagamento immediato di un rimborso al consumatore. Il "*Customer Transfer Programme*" contribuì a ridurre gli errori nelle procedure di trasferimento del 60%.

Sempre secondo l'*Erroneous Transfer Consumer Charter*, una società che acquisisce un cliente senza il suo consenso è costretta a ritrasferirlo immediatamente al precedente fornitore pagando un rimborso. Grazie a questa misura, il fenomeno dei trasferimenti senza consenso è diminuito in pochi anni del 64%.

Un altro problema assai rilevante all'inizio della liberalizzazione fu quello delle errate fatturazioni. I consumatori, in caso di cambio di fornitore, ricevevano bollette sia dalla nuova che dalla vecchia società di vendita, oppure non ricevevano bollette per mesi o anni per poi essere costretti a pagare somme esorbitanti. Molte famiglie erano costrette ad indebitarsi pena disconnessione dal servizio. L'OFGEM ha stimato che, nel 2003, cinque milioni di persone abbiano ricevuto bollette mal fatturate. Purtroppo, questo problema, a differenza delle tecniche di vendita scorrette, persiste. Dal 2000, la maggior parte delle lamentele che giungono all'OFGEM ed a Energywatch riguardano proprio l'errata fatturazione in bolletta: molti consumatori si vedono addebitare consumi non fatti, o risultanti da stime scorrette o letture sbagliate, o vengono danneggiati da forti ritardi nelle fatturazioni. Energywatch ha lanciato già nel 2003 una campagna, "*Better Billing*", incitando le compagnie a migliorare le pratiche di fatturazione e continua a battersi con forza per l'adozione generalizzata degli *smart meters*, ovvero contatori che registrano i consumi in tempo reale ed aumentano, quindi la consapevolezza dei consumatori⁸⁰.

Nel 2005 Energywatch ha sottoscritto un *supercomplaint* all'OFGEM evidenziando il bisogno di un'azione decisiva per migliorare la fatturazione dei consumi. L'OFGEM, allora, ha dato un ultimatum alle compagnie, minacciandole di azioni regolatorie: un anno di tempo per fermare il fenomeno del *back-billing* (cioè la pratica di rimandare la fatturazione dei consumi ai nuovi clienti per esigere ingenti somme di denaro in un momento successivo), migliorare i contratti, ed istituire un difensore civico indipendente per risolvere i problemi degli errori nelle fatturazioni (*Energy Supply Ombudsman*).

⁸⁰Gli *smart meters* sono contatori elettrici che trasferiscono i dati direttamente ad una sede centrale, in modo da consentire una fatturazione in base ai consumi effettivi e non a delle stime. In più consentono una lettura dei consumi in tempo reale, notificano eventuali *black out*, monitorano la qualità del flusso. Cosa molto importante possono essere programmati in modo da far scattare automaticamente diverse tariffe a seconda dell'ora o della stagione.

L'OFGEM è intervenuto già nel 2000 con misure in favore dell'informazione al consumatore, imponendo alla società di vendita l'adozione di speciali tabelle per pubblicizzare le loro condizioni contrattuali, in modo da facilitare comparazioni di prezzo. I comunicati stampa dell'OFGEM non smettano mai di spronare i consumatori ad informarsi e confrontare i piani tariffari disponibili sul mercato, riportando mensilmente il numero di *switch* ed i risparmi che ne possono derivare.

Per confrontare le varie tariffe i consumatori possono rivolgersi al regolatore, ad Energywatch o a siti web indipendenti che offrono servizi di comparazione tariffe e che sono monitorati e certificati secondo il “*Confidence Code*”⁸¹. Questi siti devono, cioè, rispettare requisiti che assicurano indipendenza, accuratezza, aggiornamento delle informazioni fornite; il logo di Energywatch sulla prima pagina del sito rassicura i consumatori sull'affidabilità delle notizie che ricevono.

La “*Social Action Strategy*” è un progetto quinquennale dell'OFGEM per realizzare maggiore coordinamento tra governo, imprese e rappresentanti dei consumatori, ed, in particolare, per aiutare i cittadini più poveri. Nell'ambito di questo programma, nell'inverno 2006-2007 sono state spedite 100.000 lettere a pensionati con informazioni e consigli su tariffe ed efficienza energetica.

Per favorire l'attivismo degli utenti più anziani, Energywatch ha altresì lanciato, nel novembre 2006, una campagna “*Are you missing out?*” per incoraggiarli a cambiare fornitore, fornendo informazioni e consigli anche attraverso un servizio telefonico apposito⁸².

Nel marzo 2007 l'OFGEM ha lanciato il programma “*Consumer First*” per migliorare il dialogo tra consumatori e regolatore per capire meglio i loro bisogni, le loro aspettative e le loro preoccupazioni.

In caso di problemi i consumatori possono rivolgersi al Gas Consumers' Council che li assiste nelle controversie con le compagnie: la sede principale è a Londra, ma il Consiglio ha uffici sparsi su tutto il territorio.

Come già ricordato, nel gennaio 2007, la Direzione Generale Energia e Trasporti della Commissione europea ha annunciato l'iniziativa di creare una Carta dei diritti dei consumatori del mercato energetico europeo. Nel luglio 2007 Energywatch ha prodotto e pubblicato un modello di “*Energy Consumers' Charter*” che, basandosi sull'esperienza accumulata, elenca 10 principi fondamentali per la regolazione e la tutela del consumatore nel mercato energetico: accesso, scelta, correttezza, supporto, tutela, mediazione e

⁸¹buy.co.uk, saveonyourbills.co.uk, uswitch.com, unravelit.com.

⁸²SWAT, *Switching Without Any Trouble*.

risarcimento in caso di violazione dei diritti, solo per nominarne alcuni. Il principio di tutela del consumatore enfatizza il ruolo dell'informazione, stabilendo che ogni consumatore deve poter disporre di “*sufficient, accurate, easy-to-understand, visibile and accessivle information to enable them to make decisions about consumption, services and supply*”.

Le piccole imprese sono soggette agli stessi problemi dei consumatori domestici senza tuttavia poter godere di altrettanta protezione. *Brokers* ed agenti di vendita senza scrupoli hanno messo in seria difficoltà molte piccole imprese nei primi anni di liberalizzazione. Energywatch ha pensato anche a loro, prima attraverso la creazione, nel 2004, di un team specifico che ha aiutato e consigliato i piccoli imprenditori e poi, nel 2006, attraverso la campagna “*Make the Connection*”, sempre con lo scopo di fornire informazioni ed aiutare il passaggio ad altro operatore, negoziare nuove condizioni contrattuali e, dove necessario, avanzare reclami.

Ancora oggi, Energywatch conta più di un milione di contatti e richieste di aiuto ogni anno, soprattutto per errate fatturazioni, come sopra accennato. Segno, anche questo, di una maggiore conoscenza dei consumatori dei mercati di gas ed elettricità e di una maggiore consapevolezza dei propri diritti, e di come farli rispettare.

4.3.5 I problemi ancora aperti

Il mercato energetico del Regno Unito sembra aver già superato i problemi che hanno immediatamente seguito l'apertura del mercato, legati al comportamento scorretto degli operatori ed alle difficoltà nel passare a nuovo fornitore.

Energywatch, tuttavia, accusa il regolatore nazionale di eccessivo ottimismo per quanto riguarda il successo delle liberalizzazioni: il mercato, secondo il supervisore di settore, non è ancora così concorrenziale come acclamato e molti sono ancora i problemi per i consumatori. Anche le analisi della Commissione Europea⁸³ e del *Department of Trade and Industry* (oggi *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform*) sono in disaccordo con le conclusioni dell'OFGEM.

Anche nel Regno Unito problemi strutturali ostacolano la piena competitività del mercato energetico.

Innanzitutto si registra una progressiva diminuzione del numero operatori. Oggi il mercato al dettaglio è più concentrato di quando fu completamente aperto alla concorrenza. Anche nel Regno Unito i successori degli ex monopolisti servono diverse

⁸³“*Prospects for the internal gas and electricity market*”, gennaio 2007.

aree di ambito regionale. Sebbene il mercato sia meno regionalizzato rispetto alla situazione italiana, soprattutto a causa della commercializzazione di offerte duali, alcuni aspetti della segmentazione territoriale restano. British Gas ha ancora più della metà dei clienti in 8 regioni su 12.

Gli operatori del mercato hanno optato strategie di aggregazione ed integrazione verticale con il risultato che pochi grossi fornitori occupano tutta la filiera produttiva; essi, denuncia Energywatch, hanno strategie di prezzo molto simili e non fronteggiano un reale pericolo di entrata di nuovi concorrenti. La maggior parte dei nuovi entranti non può competere sulla stessa scala: la loro attività dipende ancora in modo consistente dai volumi di gas che mettono loro a disposizione i grossi produttori (i *Big Six*, come vengono chiamati). Grazie a strategie di integrazione, questi sei colossi hanno assorbito le fonti indipendenti di energia, riducendo sensibilmente la liquidità del sistema negli ultimi due anni ed esponendo i fornitori indipendenti alle fluttuazioni di prezzo di breve periodo.

Oltre ai problemi strutturali, Energywatch denuncia problemi di trasparenza. Nonostante il buon livello rispetto ad altri Paesi, scarsa resta l'informazione in merito al funzionamento del mercato all'ingrosso, alla profittabilità dei fornitori ed alla formazione dei prezzi. I prezzi di British Gas per combustibili non tradizionali sono in genere più competitivi rispetto a quelli dei combustibili tradizionali, a dimostrazione di come l'*incumbent* possa contare sui clienti acquisiti pur non offrendo i prezzi migliori.

I consumatori pagano la mancanza di una reale diversificazione nell'offerta, in termini di prezzi alti e scarsa innovazione. Energywatch continua a ripetere che molti utenti, soprattutto quelli a basso reddito, non hanno una reale possibilità di scelta. I consumatori che pagano con addebito sul conto corrente possono scegliere tra numerose proposte contrattuali ed opzioni tariffarie, mentre non si può dire lo stesso per i consumatori che utilizzano i *prepayment meters*⁸⁴, i quali sono costretti ad usufruire delle offerte peggiori e pagare molto di più per i loro consumi.

Nonostante le iniziative loro dedicate da regolatore e supervisore, gli anziani non si fidano delle informazioni fornite dagli agenti delle società di vendita, sono confusi dall'informazione sulle varie tariffe e sono intimiditi dalle procedure di *switching*.

⁸⁴I *prepayment meters* sono contatori prepagati, come dice la parola stessa, utilizzati soprattutto quando il venditore teme che l'utente non abbia i mezzi per pagare le bollette, oppure nelle abitazioni in affitto. I *prepayment meters* richiedono in pratica un pagamento anticipato; all'esaurirsi del credito, il flusso energetico di interrompe automaticamente. Energywatch denuncia da tempo i costi superiori che gli utilizzatori di questo strumento, di solito le persone meno abbienti, debbono sostenere, battendosi per l'adozione generalizzata degli *smart meters*.

4.3.6 Conclusioni

Pur essendo abbastanza concentrato, il mercato inglese del gas è il mercato del gas più competitivo a livello europeo.

L'OFGEM opta da sempre per una politica pro-concorrenziale, nella convinzione che la pluralità nell'offerta e la rivalità tra fornitori siano gli unici fattori che avvantaggiano davvero i consumatori. Nell'ultimo *Annual Report*, il regolatore nazionale ha dichiarato: "*a key element of our message was – and will continue to be – to take advantage of switching*".

Dall'inizio delle liberalizzazioni, i prezzi sono sempre stati inferiori a quelli degli altri Paesi europei, sebbene recentemente i prezzi per uso industriale siano aumentati in modo significativo a causa del caro petrolio fino a superare le medie europee

Anche i tassi di *switching* sono tra i più alti in Europa; i primi anni post-liberalizzazione hanno fatto registrare un numero di cambi altissimo.

British Gas ha progressivamente visto ridursi la propria quota di mercato, soprattutto nell'ultimo anno; a fine del 2006 la quota nel mercato di gas al dettaglio dell'ex monopolista è scesa al di sotto il 50%. L'*incumbent* risponde alla concorrenza abbassando i prezzi al pari delle "nuove" società. Nella maggior parte dei casi, i fornitori che mantengono quote di mercato elevate sono anche quelli che praticano prezzi assai competitivi, e viceversa, segno del buon livello di informazione e dell'attivismo dei consumatori inglesi.

La dinamicità e la competitività del mercato del gas inglese sono dovuti sia alla maggiore disponibilità ed alle migliori condizioni di approvvigionamento di gas naturale, sia agli investimenti in marketing e differenziazione nelle offerte fatti dagli operatori.

I consumatori possono scegliere diversi fornitori e diversi piani tariffari, almeno quelli che pagano attraverso addebito su conto corrente. La concorrenza tra fornitori si basa quasi esclusivamente sulle offerte duali di gas ed elettricità.

Le società di vendita hanno obblighi informativi molto stringenti: devono fornire ai propri clienti informazioni in merito alla legislazione, ai codici di condotta che sono tenute a rispettare, ai termini ed alle condizioni contrattuali, alle tariffe ed istituire obbligatoriamente servizi al pubblico addetti a tale scopo.

In caso di controversie, i consumatori hanno diritto a procedure trasparenti, semplici e non costose.

Istituti indipendenti, come Energywatch o il General Consumer Council (per l'Irlanda del Nord) hanno il compito di fornire ai consumatori informazione e consiglio e

sono molto attivi nel segnalare i problemi che questi ultimi ancora incontrano nei mercati energetici.

Energywatch è meno ottimista del regolatore inglese, l'OFGEM, sull'efficienza e l'apertura del mercato energetico inglese. Denuncia che la possibilità di scelta non riguarda tutta la popolazione poiché le persone meno abbienti non possono godere di una reale differenziazione nelle offerte e sono costretti a far uso dei *prepayment meters*, contatori prepagati che aumentano il costo di gas ed elettricità.

Il supervisore guarda poi con preoccupazione la concentrazione del mercato e la scarsa trasparenza sul mercato all'ingrosso, in particolare sulle fonti di approvvigionamento e sul meccanismo di formazione dei prezzi.

5. IL MERCATO DELLE TELECOMUNICAZIONI

5.1 Introduzione

La liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni in Europa iniziò già negli anni '80 e fu completata nel 1998.

Gli operatori storici continuano a detenere quote di mercato rilevanti, ma la concorrenza ha portato prezzi più bassi, con una riduzione media del 30% nell'ultimo decennio, soprattutto per le chiamate nazionali, e servizi convergenti ed innovativi ai consumatori. Pur con differenze a livello di singoli Stati membri, la Commissione valuta positivamente i risultati ottenuti finora della regolamentazione ed è in generale soddisfatta del funzionamento del mercato europeo delle telecomunicazioni.

Il settore risulta estremamente dinamico. Le società che offrono servizi di collegamento ad internet entrano nei mercati di telefonia vocale grazie al VoIP⁸⁵. Gli operatori tradizionali cercano di ideare nuove strategie, investono nella banda larga e nelle reti di nuova generazione, sperando di recuperare fonti di reddito attraverso, per esempio, l'offerta di contenuti. Alcuni *incumbent*, come ad esempio British Telecommunications plc (BT Group), puntano a differenziare l'offerta al dettaglio tramite servizi di integrazione fisso-mobile, contratti pensati per i clienti business, o servizi informatici complementari. Altre, come Telecom Italia, puntano a diventare compagnie multimediali.

La banda larga è un settore in crescita: il numero di linee è cresciuto del 39% tra il 2005 ed il 2006, percentuale corrispondente a circa 20 milioni di linee, ed il tasso di penetrazione ha raggiunto il 15,7% della popolazione. Forte resta, tuttavia, il divario tra Stati membri: il tasso di penetrazione varia tra il 3% della Grecia ed il 30% di Danimarca e Paesi Bassi.

Il settore delle comunicazioni elettroniche è un settore particolarmente complesso, perché in continua evoluzione. I regolatori, anche i più lungimiranti come l'OFCOM inglese, fanno fatica a tenere il passo con i cambiamenti tecnologici ed i possibili scenari di mercato futuri, anche in termini di strategie attuate delle compagnie telefoniche potenzialmente lesive degli interessi dei consumatori.

La regolamentazione continua ad essere necessaria nella maggior parte degli Stati dell'UE, dove forte è ancora la dominanza delle imprese ex monopoliste. Occorre

⁸⁵Voice over IP (Voce tramite protocollo Internet o VoIP), è una tecnologia che permette di effettuare una conversazione telefonica sfruttando una connessione Internet o un'altra rete dedicata che utilizza il protocollo IP, anziché utilizzare la rete telefonica tradizionale.

garantire accesso indiscriminato ai nuovi entranti e tutelare gli utenti da pratiche commerciali scorrette, spesso volte ad impedire il passaggio ad altro operatore.

La maggioranza degli Stati membri segnala un forte aumento del ricorso alla portabilità del numero da parte degli utenti, sia per le numerazioni mobili che per quelle fisse, segno dell'attivismo e della mobilità dei consumatori per quanto riguarda i servizi di telefonia.

Forti delle prime vittorie sul fronte concorrenza, i regolatori riconoscono ora l'importanza dell'informazione al consumatore ed adottano misure per migliorare la trasparenza delle tariffe, ad esempio attraverso siti web che aiutano gli utenti a fare confronti di prezzo sui servizi di telefonia fissa, mobile ed a banda larga.

Con la revisione dell'attuale quadro sulle comunicazioni elettroniche del 2002, la Commissione punta a consolidare un mercato purtroppo ancora frammentato, spesso a causa delle diverse modalità con cui le autorità di regolazione nazionali hanno applicato la normativa europea. La Commissione vuole altresì rafforzare il potere dei consumatori, migliorare la sicurezza delle reti e rimuovere regole ormai datate.

Qui di seguito verrà descritto il mercato delle telefonia in Italia, sempre con particolare riferimento al consumatore. I servizi di telefonia mobile saranno trattati per completezza di esposizione, perché forniscono un utile termine di paragone con i servizi di telefonia fissa, e soprattutto per perché offrono utili spunti di riflessione sui problemi riscontrati dai consumatori in un mercato apparentemente assai competitivo. Seguirà un'analisi analoga del mercato delle telecomunicazioni nel Regno Unito, anche qui uno dei più competitivi a livello europeo.

5.2 Il mercato delle telecomunicazioni in Italia

Il trend del mercato telefonico italiano è positivo, soprattutto per quel che riguarda banda larga telefonia mobile. Grazie ad un'efficace regolazione le linee attivate in *unbundling* sono aumentate in modo sostanziale nell'ultimo anno. Le offerte convergenti fisso-mobile e quelle ed voce-dati su rete fissa si stanno progressivamente ampliando. Sempre più diffuse sono le offerte *flat* e la velocità di trasmissione dati aumenta progressivamente.

Telecom Italia, grazie al possesso dell'unica rete di accesso, continua a dominare il mercato della telefonia da rete fissa e della banda larga. Per questo motivo, i consumatori non godono appieno dei benefici attesi dalla liberalizzazione in termini di migliori servizi

e prezzi inferiori. Numerosissime sono le segnalazioni di disservizi, di ritardi nella riparazione dei guasti, di attivazione di servizi non richiesti e di addebiti telefonici errati.

Il mercato della telefonia mobile è, al contrario, assai competitivo: l'Italia presenta il tasso di penetrazione più alto d'Europa ed il secondo al mondo, dopo il Giappone, per numero di utenze mobili di terza generazione. Qui sono problemi di scarsa trasparenza delle offerte e gli *switching costs* ad ostacolare la scelta dei consumatori.

Nel 2006 l'Autorità per le Garanzie nelle Telecomunicazioni (AGCOM), coadiuvata dall'AGCM, ha completato l'analisi dei diciotto mercati rilevanti individuati dalla Raccomandazione dell'11 febbraio 2003⁸⁶ (di seguito, Raccomandazione) ed ha imposto opportuni obblighi regolamentari alle imprese aventi un significativo potere di mercato.

Le associazioni dei consumatori riconoscono gli sforzi fatti dall'Autorità per migliorare la competitività dei mercati delle comunicazioni, ma l'accusano di aver ampiamente trascurato l'aspetto di tutela del consumatore. La concorrenza non ha automaticamente aumentato il benessere dei consumatori, anzi: gli utenti sono vittime di pratiche commerciali scorrette e vedono sistematicamente violati i propri diritti⁸⁷.

5.2.1 Mercato della telefonia fissa

Con la liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione, nuovi operatori sono entrati nel mercato della telefonia fissa, tra cui, Albacom Infostrada, TELE2, Tiscali, Wind (con il marchio dell'acquistata Infostrada), ePlanet, Digitel Italia. Telecom Italia, l'ex monopolista, mantiene una posizione di dominanza nel mercato al dettaglio dei servizi di telefonia, sia per l'utenza residenziale che per la clientela affari, con una quota del 62,5%. Seguono Wind con il 10,4 %, BT Italia con l'8,3 %, Tele2 con il 7,8 %, Fastweb con il 2,4% e Tiscali con l'1,6 %⁸⁸. La quota di mercato degli operatori alternativi sta aumentando rapidamente, ma è ancora inferiore alla media europea.

Molti sono i clienti che sostituiscono la linea fissa con linee mobili: il 13% delle abitazioni non ha una connessione alla rete fissa.

Telecom è titolare esclusiva della rete pubblica commutata diffusa capillarmente su tutto il territorio nazionale. La società gode così di una posizione dominante nella

⁸⁶Raccomandazione della Commissione relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche suscettibili di una regolamentazione ex ante ai sensi della direttiva 2002/21/CEE.

⁸⁷Resoconto dell'audizione periodica delle associazioni dei consumatori e degli utenti, ottobre 2006.

⁸⁸Relazione annuale 2007. Le quote di mercato si riferiscono ai servizi forniti sia a utenti residenziali, sia a utenti non residenziali. La quota di mercato degli operatori alternativi nella telefonia fissa vocale in termini di ricavi è cresciuta del 1,9 % dal 2004 al 2006; tuttavia è 2% inferiore alla media europea.

fornitura dei servizi di accesso *wholesale* e di servizi di accesso disaggregato alla rete locale (*Unbundling del Local Loop* o ULL) agli operatori alternativi (OLO) per l'offerta di servizi voce e dati.

Nonostante l'introduzione di vincoli di riduzione programmata dei prezzi dei servizi di rete all'ingrosso (cosiddetto *network cap*), la differenziazione dei prezzi finali in relazione all'operatore di terminazione ed un meccanismo pluriennale di controllo dei prezzi dei servizi al dettaglio (cosiddetto *price cap*), il potere di mercato di Telecom Italia è aumentato in tutti i mercati analizzati dall'AGCOM in base alla Raccomandazione, anche a seguito delle strategie di recupero della clientela messe in atto da Telecom (il cosiddetto *winback*).

Le cose stanno lentamente migliorando. La fissazione di un prezzo inferiore al resto d'Europa per il canone d'accesso ha dato ottimi risultati: l'Italia è oggi il secondo Paese in Europa per numero di linee in *unbundling*. A giugno 2007 gli accessi controllati dagli OLO hanno superato i 3 milioni di linee, facendo scendere la quota di Telecom Italia nel mercato dell'accesso disaggregato all'ingrosso dal 94% del 2005 all'89% del 2006. Nonostante i circa 2 milioni di linee attive in modalità ULL, il mercato dell'accesso è ancora caratterizzato dalla posizione di quasi monopolio di Telecom Italia, con una quota di mercato ancora prossima, appunto, al 90%.

Per quanto riguarda il servizio di terminazione, ciascun operatore di telefonia fissa ha un significativo potere di mercato sulla propria rete. L'autorità ha quindi fissato un prezzo massimo di terminazione sulle numerazioni degli operatori, stabilendo però tariffe di terminazione asimmetriche, più alte (il doppio) per la terminazione sulle reti degli operatori alternativi e più basse per la terminazione sulla rete dell'*incumbent*, con un piano quadriennale per raggiungere la simmetria nelle tariffe.

Anche nei mercati delle linee affittate, estremamente importanti nella competizione degli operatori sulla utenza affari, Telecom mantiene una posizione di dominanza. L'Autorità ha quindi introdotto nei mercati all'ingrosso delle "*leased lines*"⁸⁹ un meccanismo di riduzione progressiva dei prezzi dell'accesso alla rete di Telecom Italia; altrettanto è stato fatto nel connesso mercato finale, introducendo un meccanismo di controllo di prezzo (*price cap*) sulle offerte al dettaglio di Telecom Italia.

⁸⁹ Mercati n. 13 e n. 14 della Raccomandazione (segmenti terminali all'ingrosso delle *leased lines* e segmenti *trunk* all'ingrosso delle *leased lines*).

Anche nei mercati dell'accesso alla rete telefonia in postazione fissa⁹⁰, Telecom Italia è ancora l'operatore dominante. L'Autorità ha introdotto il meccanismo del canone all'ingrosso (il cosiddetto WLR, *wholesale line rental*) che consente agli operatori concorrenti di offrire al pubblico, anche nelle zone non ancora raggiunte dall'*unbundling*, un pacchetto completo di servizi di telecomunicazioni.

5.2.2 Mercato della banda larga

Anche nel mercato al dettaglio dei servizi a banda larga Telecom detiene una posizione dominante con il 65,8 % del mercato. I mercati dell'accesso da postazione fissa, in cui Telecom Italia detiene una posizione di quasi monopolio, sono fondamentali per la diffusione dei servizi a banda larga, proprio perché non esistono infrastrutture locali alternative a quella dell'operatore storico. Telecom è al momento pressoché l'unico operatore che offre servizi di accesso *wholesale* a banda larga in tecnologia x-DSL a livello nazionale. Gli operatori che intendono acquisire dei canali di trasmissione per fornire servizi agli utenti finali, possono utilizzare l'accesso disaggregato alla rete locale (ULL) con la modalità di accesso condiviso (*shared access*). Anche qui, Telecom detiene un'analogia posizione di dominanza.

L'andamento delle quote di mercato dimostra un processo di affermazione dei nuovi operatori: Fastweb ha una quota di poco superiore all'11%, Wind ha una quota pari al 9%, Tele 2 e Tiscali seguono con più o meno una quota del 4% ciascuna.

L'ADSL è la tecnologia dominante in Italia (97% contro la media europea pari all'82%) a causa dell'assenza di infrastrutture alternative a quella in rame di Telecom.

Gli accessi *broadband* sono cresciuti parecchio nel corso dell'ultimo anno, raggiungendo, a fine 2006, 8,4 milioni, circa 2 milioni in più rispetto all'anno precedente. Tra il gennaio 2003 ad aprile 2007 gli accessi a ADSL sono passati da 0,8 milioni a 8,7 milioni.

Sebbene il tasso di penetrazione della banda larga sia aumentato notevolmente, raggiungendo un livello del 13,6% nell'ottobre 2006, resta ancora inferiore alla media europea⁹¹. L'80% è clientela residenziale, mentre il restante 20% è rappresentato da

⁹⁰Mercati n. 1 e n. 2 della Raccomandazione (accesso alle reti di telefonia pubblica ed alla postazioni fisse per clienti residenziali e non residenziali).

⁹¹Il rapporto tra accessi a banda larga e popolazione in Italia resta comunque basso rispetto a Danimarca e Paesi Bassi (il 13% contro il 30%). Secondo l'AGCOM, oltre il 10% della popolazione non ha la disponibilità di accessi a banda larga: 3200 piccoli comuni sono privi di copertura ed altri 2400 sono coperti solo parzialmente.

utenze affari e pubblica amministrazione. I piccoli comuni non sono ancora coperti dai servizi.

Gli operatori alternativi hanno incrementato la loro quota di mercato nel numero di linee a banda larga, dal 30% del 2005 al 32% nell'Ottobre 2006.

Nonostante il tasso di crescita degli ultimi anni, l'Italia non è molto indietro in termini di diffusione dei servizi *broadband* rispetto ai dai maggiori paesi europei. Questo deriva non solo da problemi dal lato dell'offerta, (scarsa disponibilità e copertura territoriale del servizio di ADSL, essenzialmente), ma anche dalla scarsa alfabetizzazione informatica delle famiglie.

Le analisi di mercato condotte dall'Autorità nel rispetto della Raccomandazione non hanno potuto che confermare il ruolo di assoluta *leadership* che ancora detiene Telecom Italia, ed hanno, quindi, stabilito numerosi obblighi per l'*incumbent*.

L'AGCOM ha introdotto la regolamentazione dei servizi di accesso all'ingrosso della banda larga, il c.d. *bitstream*⁹², che consente agli operatori alternativi di offrire al pubblico sia servizi telefonici (tramite il VoIP), sia servizi innovativi che utilizzano una notevole ampiezza di banda su ADSL. Questo ha contribuito alla crescita della quota di mercato degli operatori concorrenti, a riduzioni dei prezzi ed ad una significativa accelerazione della diffusione della banda larga tra le aziende e le famiglie italiane.

5.2.3 Mercato della telefonia mobile

Nel settore della telefonia mobile operano 4 imprese: TIM, Vodafone (ex Omnitel), Wind e 3 Italia.

TIM (Telecom Italia Mobile) appartiene a Telecom Italia ed è il primo operatore di telefonia mobile italiano per numero di abbonati. Conta 33.600.000 di linee attive e una quota di mercato pari al 40,4%. Segue Vodafone Italia con 28.315.000 clienti ed una quota di mercato del 33%, Wind con il 18,3% del mercato. Il gruppo 3 è il più grande gruppo UMTS al mondo per numero di clienti ed è stato tra i primi a lanciare il servizio UMTS in Europa. In Italia è il primo operatore Italiano per clienti UMTS ed il quarto per numero di clienti totali con l'8% del mercato.

Gli operatori "neo-entranti" Wind e H3G⁹³ hanno progressivamente aumentano la propria quota di mercato a scapito degli *incumbent* TIM e, soprattutto, Vodafone.

⁹²Mercato n. 12 della Raccomandazione.

⁹³Wind si afferma in termini di valore, H3G soprattutto relativamente alla base utenti.

L'Italia continua ad essere uno dei paesi con il tasso di penetrazione più alto d'Europa, prossimo al 140%, ed in continua crescita⁹⁴. Le nuove attivazioni (quasi 9 milioni nell'ultimo anno) riguardano prevalentemente seconde e terze utenze oppure promozioni di SIM a traffico prepagato di modesto importo. Anche i sottoscrittori di servizi UMTS aumentano molto rapidamente: l'AGCOM stima che i clienti UMTS nel 2006 siano passati da 9 a 15,5 milioni per sfiorare i 17 milioni a fine marzo 2007.

Il mercato della telefonia mobile è molto dinamico ed il contesto concorrenziale ha migliorato i servizi offerti al pubblico, ha abbassato le tariffe ed aumentato l'innovazione.

Gli operatori si contendono un mercato già saturo e, grazie alla portabilità del numero, la concorrenza è piuttosto vivace.

L'analisi dei mercati all'ingrosso dei servizi di telefonia mobile ha evidenziato un assetto concorrenziale; soprattutto il gruppo 3, negli ultimi anni, è riuscito a sottrarre rilevanti quote di mercato a TIM e Vodafone. La concorrenza è serrata, sia in termini di prezzo che di nuovi servizi e prodotti.

L'intervento regolamentare si è per ora limitato all'introduzione di strumenti quali le carte dei servizi a tutela dei consumatori e la portabilità del numero. L'Autorità monitora l'evoluzione del mercato, con particolare attenzione alle relazioni tra gli operatori tradizionali (infrastrutturati) e quelli sprovvisti di rete (operatori mobili virtuali), il cui ingresso porterà benefici in termini di ampliamento della varietà dell'offerta e di riduzione dei prezzi finali.

L'analisi dell'accesso a servizi erogati su numerazioni non geografiche (es. servizi di informazione abbonati) ha portato l'Autorità ad imporre un notevole calo delle tariffe di accesso.

Nel mercati di terminazione su rete mobile⁹⁵ ogni gestore risulta in posizione di significativo potere di mercato sulla propria rete. L'Autorità ha definito un meccanismo di riduzione dei prezzi nei prossimi tre anni, che prevede la significativa riduzione delle tariffe di terminazione sulle reti di TIM, Vodafone e Wind.

5.2.4 Prezzi

⁹⁴Le linee attive hanno superato gli 80 milioni nel 2006, segnando un incremento di oltre il 12% sulla consistenza registrata a fine 2005. Il tasso di penetrazione italiano è inferiore solo a quello del Lussemburgo.

⁹⁵Mercato n. 16 della Raccomandazione.

Dall'entrata in vigore del decreto che ha liberalizzato i servizi di telecomunicazioni⁹⁶, i prezzi si sono costantemente ridotti in tutti i mercati del settore (fisso, mobile ed internet) e continuano a diminuire per effetto della concorrenza.

Nel 2006, le tariffe di telefonia sono diminuite dell'1,2%, contro un aumento del 6,7% fatto registrare dal paniere dei servizi di pubblica utilità⁹⁷ e del 2,1 % dei prezzi al consumo, continuando un trend al ribasso iniziato negli anni 90.

I ricavi da fonia vocale si sono ridotti del 10% solo nell'ultimo anno a causa della aumentata pressione concorrenziale. Telecom ha più volte reagito all'abbassamento dei prezzi con un contemporaneo aumento il canone, con il risultato che la spesa per il canone è oggi superiore a quella per le spese d'utilizzo del servizio. La possibilità di risparmio per il consumatore è più "virtuale" che reale.

I prezzi della banda larga si sono ridotti in maniera notevole nel periodo dal 2002 al 2006, del 50% per offerte *flat* dei principali operatori presenti sul mercato, e dell'80% per i *download* a 100 Kbps.

Nel mercato della telefonia mobile, sono aumentati i ricavi da servizi a valore aggiunto (SMS e MMS, accesso a Internet, *downloading*, *streaming*), mentre la concorrenza di prezzo ha fatto diminuire i ricavi da chiamate.

Secondo il ministro Bersani, l'entrata in vigore del decreto che abolisce i costi di ricarica nel marzo 2007 ha causato una riduzione dei prezzi medi della telefonia mobile del 14% rispetto al 2006. Tuttavia, alcuni operatori di telefonia mobile, come vedremo meglio in seguito, hanno reagito al decreto aumentando leggermente le tariffe: già nel marzo 2007 l'ISTAT ha registrato un'inversione nel trend negativo dei prezzi, con un lieve aumento delle tariffe di telefonia mobile dello 0.5%.

5.2.5 Switching

La percentuale di utenti che usano operatori alternativi a Telecom per i servizi di telefonia fissa è risultata, nel luglio 2006, del 9,2%; percentuale bassa, ma assai superiore a quella dell'anno precedente. Le linee attivate da Telecom Italia sono diminuite. I consumatori cambiano soprattutto a favore di Tele2 e Wind-Infostrada.

Il cambio di gestore telefonico è ormai pratica abbastanza frequente, anche tra i clienti residenziali. Purtroppo, come vedremo meglio in seguito, nonostante la portabilità del numero, le procedure rimangono ancora difficili e costose rispetto alla telefonia mobile.

⁹⁶Decreto legislativo n. 103/1995 in attuazione della direttiva 90/388/CEE.

⁹⁷I prezzi dell'elettricità sono cresciuti dello 2,6%, i prezzi del gas dello 3,7%.

Per quanto riguarda la telefonia mobile, da quando è stata introdotta, nel 2002, la portabilità del numero, 12 milioni sono stati i clienti che hanno cambiato gestore, ponendo l'Italia al secondo posto in Europa per efficacia di questo strumento. La portabilità ha fatto proliferare il numero di offerte e scatenato una forte concorrenza di prezzo.

H3G è l'unico operatore ad avere un saldo positivo tra linee ricevute e donate, per oltre 1,6 milioni; TIM conta il 37% di linee donate ed il 32,7 % di linee ricevute; Vodafone rispettivamente il 28,7% ed il 25,6%. Wind è l'operatore che perde di più, con il 25% degli *switch* attivi ed il 18,6 % degli *switch* passivi.

5.2.6 Misure attuate a favore ed a tutela dei consumatori

Il decreto legislativo n. 259/2003 (Codice delle Comunicazioni Elettroniche) all'articolo 13, comma 6, stabilisce che l'AGCOM ed il Ministero delle Comunicazioni, nell'ambito delle rispettive competenze, "promuovono gli interessi dei cittadini garantendo a tutti i cittadini un accesso al servizio universale" (..), un livello elevato di protezione (..) nei loro rapporti con i fornitori, in particolare predisponendo procedure semplici e poco onerose di risoluzione delle controversie"; promuovono "la diffusione di informazioni chiare, in particolare garantendo la trasparenza delle tariffe e delle condizioni d'uso dei servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico". L'articolo 71 del Codice sottolinea l'importanza dell'informazione: "L'Autorità assicura che informazioni trasparenti e aggiornate in merito ai prezzi e alle tariffe, nonché alle condizioni generali vigenti in materia di accesso e di uso dei servizi telefonici accessibili al pubblico, siano rese disponibili agli utenti finali e ai consumatori". L'articolo 83 stabilisce che "il Ministero e l'Autorità, nell'ambito delle rispettive competenze, tengono conto, attraverso meccanismi di consultazione, del parere degli utenti finali e dei consumatori (..) nelle questioni attinenti ai diritti degli utenti finali e dei consumatori in materia di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, in particolare quando hanno un impatto significativo sul mercato".

Le delibere n. 4/1999/CIR e n. 12/2001/CIR hanno stabilito l'obbligo di fornire la portabilità del numero agli utenti della rete telefonica fissa (*service provider portability*) e della rete mobile e (*mobile number portability*)⁹⁸. La portabilità del numero consente

⁹⁸Delibera n. 12/01/CIR, "Disposizioni in tema di portabilità del numero tra operatori del servizio di comunicazione mobile e personale (*mobile number portability*)"; delibera n. 4/99/CIR, "Regole per la fornitura della portabilità del numero tra operatori (*service provider portability*)". La portabilità del numero è stata ribadita anche nel Codice delle Comunicazioni elettroniche, all'art. 80.

all'utente che decide cambiare operatore di conservare il proprio numero telefonico, riducendo gli inconvenienti legati al trasferimento.

La portabilità ha avuto particolare successo in Italia, soprattutto per i servizi di telefonia mobile. Per risolvere il persistente problema dei ritardi, l'AGCOM ha recentemente imposto ai gestori di aumentare il numero minimo di richieste giornaliere da eseguire⁹⁹.

Negli due ultimi anni l'Autorità dichiara di aver fatto della tutela dei consumatori "il cardine della propria strategia".

Nel febbraio 2006 è stata istituita la Direzione Tutela dei Consumatori con compiti, fra gli altri, di sorvegliare il comportamento degli operatori sulla base delle denunce pervenute dagli utenti.

L'Ufficio gestione segnalazioni e vigilanza dell'AGCOM (Direzione Tutela dei Consumatori) fornisce informazioni telefoniche agli utenti e alle associazioni in merito alla fornitura dei servizi di comunicazione elettronica ed alle modalità di risoluzione delle controversie con gli operatori. Nel 2006 l'Autorità ha avviato le procedure per l'affidamento di un servizio di *Contact Center* Multicanale che consentirà un rapporto più diretto con i cittadini/utenti.

I Co.Re.Com. (i Comitati Regionali delle Comunicazioni) svolgono attività di vigilanza e di risoluzione delle controversie tra operatori e utenti. Prima di rivolgersi al giudice, i consumatori devono tentare la procedura conciliativa dei Co.Re.Com.

L'Autorità ha altresì potenziato il servizio ispettivo per condotte scorrette nei confronti degli utenti e da questi segnalate, soprattutto su presunte attivazioni di servizi non richiesti o irregolari, che ha portato al sanzionamento di alcuni operatori per diversi milioni di euro.

Nel tentativo di risolvere il problema dei tempi lunghissimi necessari a cambiare operatore ADSL, già nel marzo 2005 il Garante per le telecomunicazioni ha deliberato il cosiddetto *override*. Scatta l'*override* quando un utente di un'ADSL *wholesale* (acquistata all'ingrosso da Telecom) chiede a un altro operatore di attivare un'ADSL disponibile in *unbundling*. Di norma, nei casi di linea già occupata, la richiesta sarebbe annullata. L'*override*, invece, impone disdetta immediata della vecchia ADSL e attivazione automatica della nuova. Il cliente continua comunque a pagare l'eventuale canone della precedente offerta ADSL, per i mesi restanti fino alla scadenza del contratto. L'*override* avrebbe però il vantaggio di accelerare la migrazione. L'utente non ha bisogno di inviare

⁹⁹La delibera n. 17/2006/CIR ha aumentato la capacità minima giornaliera di evasione degli ordini che ciascun operatore cedente deve assicurare fissandola a 9.000 unità.

prima la disdetta, aspettare che la linea si liberi, e poi richiedere la nuova attivazione. Può fare direttamente quest'ultimo passaggio, il resto sarà automatico.

Come previsto dall'articolo 83 del codice delle comunicazioni elettroniche l'Autorità ha istituito un tavolo permanente di consultazione con le associazioni dei consumatori. Dapprima l'AGCOM ha adottato, con la delibera n. 418/2004, il regolamento concernente le audizioni periodiche e lo svolgimento di rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti finali e dei consumatori. Il regolamento stabiliva incontri periodici tra Autorità e associazioni dei consumatori al fine di tutelare al meglio gli interessi di utenti e consumatori, ma anche di promuovere la concorrenza e l'efficienza nel settore delle comunicazioni. Soltanto a fine ottobre 2006, l'Autorità ha poi istituito un tavolo permanente di consultazione con le associazioni degli utenti.

Con la delibera n. 9/2006 l'Autorità ha provveduto anche a disciplinare il “SIM-lock”, il blocco dei terminali mobili, che consiste nell'offerta congiunta di una SIM ed un telefonino, utilizzabile esclusivamente con quella specifica SIM, almeno per un certo periodo di tempo. L'Autorità ha sostanzialmente disposto che le informazioni agli utenti sulle condizioni contrattuali ed i limiti di utilizzo di questo strumento debbano essere chiare e trasparenti; ha inoltre deliberato che i terminali bloccati devono essere comunque liberati, su richiesta dell'utente, dopo nove mesi, con il pagamento di un importo non superiore al 50 per cento del valore del contributo economico offerto al cliente al momento dell'acquisto e, in ogni caso, gratuitamente dopo un periodo di 18 mesi. Il diritto di utilizzare la leva commerciale dello sconto sui telefoni deve essere temperato con la necessità di garantire il massimo benessere dei consumatori derivante dalla concorrenza (prezzi, promozioni, ecc.)¹⁰⁰.

Il decreto n. 7/2007 convertito in legge n. 40/2007, "Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese", stabilisce importanti regole in tema di trasparenza tariffaria. I piani degli operatori telefonici devono presentare al consumatore tutte le voci che compongono l'effettivo costo del traffico telefonico, in modo da consentirgli un'effettiva possibilità di confronto con le offerte proposte dagli altri operatori.

¹⁰⁰Nei paesi europei dove il SIM-lock è utilizzato, i clienti hanno il diritto a sbloccare gratuitamente il terminale pochi mesi dopo l'acquisto e, dietro il pagamento di un ragionevole contributo anche subito: in Gran Bretagna il prezzo richiesto per lo sblocco anticipato è di circa 30 euro. In nessun paese europeo i consumatori che sbloccano autonomamente i telefoni sono perseguiti legalmente né civilmente, e tanto meno penalmente, come si è proposto di fare in Italia. Le associazioni non sono soddisfatte dell'intervento dell'Autorità: avevano chiesto una pluralità di opzioni temporali e la risoluzione della questione dei vincoli di traffico obbligato che costituisce oggetto di alcune proposte commerciali.

In attuazione della legge n. 40/2007, l'AGCOM ha poi adottato due importanti delibere. La delibera n. 96/2007/CONS propone delle tabelle che indicano come le diverse voci di costo per telefonia fissa e mobile devono essere indicate. La delibera n. 126/2007/CONS impone ulteriori misure a tutela dell'utenza per facilitare la comprensione delle condizioni economiche dei servizi telefonici e la scelta tra le diverse offerte presenti sul mercato: essa prevede l'obbligo di inviare al consumatore informazioni sul proprio piano tariffario e sul proprio profilo di consumo¹⁰¹, nonché servizi di comparazione dei prezzi offerti da soggetti indipendenti per consentire ai consumatori di orientarsi nella moltitudine di offerte tariffarie predisposte dalle società telefoniche¹⁰².

Le Linee guida della Direzioni Consumatori per applicazione dell'articolo 1 della legge n. 40/2007 stabiliscono regole in merito alla restituzione del credito residuo, alla facoltà di recedere o di trasferire le utenze di telecomunicazioni senza vincoli temporali, senza ritardi non giustificati, senza spese non motivate da reali costi, ed, infine, in merito all'obbligo di preavviso minimo per recedere dal contratto o per trasferire il servizio ad altro operatore.

Le Linee guida stabiliscono che gli operatori debbono soddisfare la richiesta di passaggio ad altro gestore entro un mese, senza ritardi, richieste di pagamento immotivate (penali per il recesso) e con totale restituzione del credito residuo. Al consumatore non può essere richiesto un preavviso superiore ai 30 giorni per cambiare gestore. Secondo quanto stabilito dalle Linee guida, insomma, in un mese tutta la procedura dovrebbe essere conclusa.

Visto il recidivismo degli operatori di telefonia mobile e le continue denunce delle associazioni dei consumatori, l'Autorità ha recentemente diffidato gli operatori dal negare il riconoscimento agli utenti del credito residuo¹⁰³.

Anche nel settore della telefonia le associazioni dei consumatori italiane sono attivissime ed agguerrite. Quasi ogni associazione menzionata della sezione relativa alla tutela del consumatore in Italia (Federconsumatori, Unione Nazionale Consumatori, ecc) ha ricche pagine dedicate ai servizi di comunicazione, i quali elencano gli abusi più frequenti che i consumatori ancora subiscono in termini di ritardi nelle attivazioni ed errate fatturazioni e suggeriscono come difendersi.

¹⁰¹Il gestore ha l'obbligo di inviare con cadenza bimestrale un prospetto con il numero totale delle chiamate e dei minuti delle singole voci di traffico, la durata media e quella totale delle chiamate.

¹⁰²Vedi anche delibera n. 418/07/CONS, "Disposizioni in materia di trasparenza della bolletta telefonica, sbarramento selettivo di chiamata e tutela dell'utenza". Essa impone la trasmissione di informazioni al consumatore (piano tariffario, profilo di consumo, condizioni economiche, prospetto chiamate con minuti) e confrontabilità tra tipologie standard di consumo e tra operatori.

¹⁰³Delibera n. 416/07/CONS.

Altroconsumo ha varato, con il patrocinio del ministero delle Attività produttive, una serie di servizi di confronto tariffario e un numero verde al quale ogni consumatore si può rivolgere per una consulenza personalizzata sul proprio profilo per i servizi di telefonia fissa, mobile o per la navigazione in internet.

5.2.7 Comportamento degli operatori, dei consumatori e problemi ancora aperti

Il rapporto fra gestori e utenti in Italia è ancora oggettivamente squilibrato in favore dei primi; la forza economica, le asimmetrie informative, la capacità di sostenere contenziosi, infatti, giocano decisamente a favore degli operatori.

Il numero delle richieste che pervengono mensilmente all'Ufficio gestione segnalazioni e vigilanza dell'AGCOM raggiungono le diverse centinaia, con una tendenza costante di crescita. Le lamentele riguardano principalmente i seguenti temi: assenza di collegamenti a banda larga in alcune zone del territorio nazionale; ritardi nel servizio di portabilità del numero; attivazione di servizi non richiesti (soprattutto da parte di Telecom); connessioni alla rete internet realizzate senza consenso dell'utente, chiarimenti circa le modalità di blocco selettivo delle chiamate o in merito alle modalità di espletamento del tentativo obbligatorio di conciliazione.

Tra i disservizi più frequenti troviamo anche problemi di installazione della linea, (soprattutto per Telecom Italia e Fastweb), linee disturbate, scarsa qualità generale del servizio.

La *Number Portability* ha scatenato una forte concorrenza tra operatori a tutto vantaggio dei clienti finali. Ogni sua limitazione riduce, per definizione, il benessere complessivo dei consumatori.

La procedura della portabilità per telefonia fissa ed internet risulta ancora assai complessa, per tempi e modalità. Essa ruota intorno a tre soggetti: l'utente che decide di cambiare gestore mantenendo il proprio numero, l'operatore cedente/assegnatario (cosiddetto *Donating/Donor*), e l'operatore ricevente (cosiddetto *Recipient*).

Gli operatori lamentano di non riuscire ad accontentare i propri clienti in tempi rapidi perché il gestore *Donor* non rispetta le regole in tema di portabilità ed attua strategie per ostacolare il passaggio ad un concorrente. Il passaggio ad altra compagnia diventa, secondo le associazioni, l'inizio di una vera e propria odissea per l'utente. L'intera procedura non richiede meno di 60 giorni; il servizio telefonico viene disattivato per giorni se non settimane dalla *Donating*, mentre del tutto incerti restano i tempi di attivazione

delle prestazioni da parte del operatore *Recipient*¹⁰⁴. Alcuni nuovi operatori, esasperati dalla situazione, hanno anche citato in tribunale con procedura d'urgenza l'ex monopolista Telecom Italia con l'accusa di ostacolare gli utenti che vogliono lasciare Alice.

Gli utenti denunciano tempi d'attesa altrettanto lunghi anche per la portabilità del numero mobile, in particolare dagli operatori aventi maggior forza di mercato (TIM e Vodafone) verso l'operatore H3G. Dopo che l'Autorità ha disposto l'innalzamento degli ordini massimi da soddisfare a 9000 al giorno, le segnalazioni relative ai lunghi tempi di attesa della portabilità sono, tuttavia, notevolmente diminuite¹⁰⁵.

Fin dalla sua nascita H3G ha puntato su promozioni aggressive, come quella di offrire cellulari a prezzi scontati ed applicando il blocco dei terminali. Il *SIM-lock*, limitando fortemente la possibilità per il consumatore di usufruire delle offerte commerciali di altri operatori, trasforma un iniziale vantaggio (sconto sul telefonino) in uno svantaggio. Non tutti i consumatori comprendono appieno le conseguenze del vincolo al momento dell'acquisto. Il *SIM-lock*, inoltre, rischia di vanificare il diritto alla portabilità del numero.

La legge n. 40/2000 stabilisce il diritto di recedere dal contratto e quello di trasferire le utenze presso altro operatore senza spese non giustificate da costi dell'operazione. Le associazioni dei consumatori denunciano che, ad oggi molti dei nuovi contratti di Fastweb, Telecom, Sky, H3G e Vodafone violano la disposizione di legge in maniera grave, palese e ingiustificata, prevedendo penali che vanno da alcune decine di euro a 200-300 euro. H3G continua ad imporre costi di passaggio ad altri piani tariffari, penali per recedere dai contratti¹⁰⁶, costi per ottenere la legittima restituzione del credito residuo. Alcune compagnie telefoniche chiudono schede non ricaricate nei tempi previsti dai relativi contratti nonostante il decreto Bersani preveda che il credito pagato debba avere una durata illimitata¹⁰⁷.

Anche i principali operatori che forniscono servizi internet-ADSL-*flat* fanno pagare dei costi di recesso corrispondenti in genere a 2 o 3 mensilità della tariffa ADSL *flat*, importi comunque superiori a qualsiasi costo effettivamente sostenuto dalle aziende per

¹⁰⁴ Con la delibera n. 483/06/CONS l'Autorità ha cercato di risolvere parte del problema prevedendo che sia il *Recipient* stesso a trasmettere all'operatore *Donating* (inclusa Telecom Italia) la notizia del cambiamento in atto e che il *Donating* non abbia la facoltà di interrompere la migrazione, se non nel caso in cui il cliente dichiari che il servizio non è stato richiesto.

¹⁰⁵ Nonostante l'aggiornamento della capacità giornaliera, permangono problemi di accumulo richieste in evase, finora risolte con specifici accordi tra gli operatori mobili, promossi dall'Autorità.

¹⁰⁶ Dopo aver diffidato la compagnia, nel giugno 2007, il Movimento consumatori ha richiesto, in via d'urgenza, al Tribunale di Milano che l'illegittimo comportamento adottato dalla 3 venga inibito e che quest'ultima restituisca le penali già incassate.

¹⁰⁷ Ad esempio, TIM continua a distribuire sul mercato la serie di ricariche Maxi con durata mensile o addirittura (come accade in questi giorni) giornaliera.

completare la procedura di passaggio. I costi di recesso disincentivano il cambio di operatore e quindi ostacolano il libero gioco della concorrenza, in palese contraddizione con lo spirito della liberalizzazione. Prima del decreto Bersani, il consumatore doveva attendere la scadenza annuale del contratto per poter cambiare operatore, ma senza pagare alcun costo recesso; adesso al consumatore è stato garantito questo diritto, ma sembra dover pagare un prezzo assai salato per esercitarlo¹⁰⁸.

Per chi ha già abbandonato Telecom e ora vuole nuovamente cambiare operatore di rete fissa (da Wind a Fastweb, per esempio), i problemi sono anche peggiori. Il passaggio non è diretto, l'utente deve passare nuovamente attraverso Telecom, pagando una nuova attivazione e perdendo il proprio numero. Wind e Fastweb non sono poi tenuti a concedere la portabilità del numero come Telecom. L'*incumbent* denuncia la mancanza di regole; i nuovi operatori accusano Telecom di voler continuare ad essere l'intermediario di tutti i passaggi. L'*override* riguarda soltanto i passaggi da *wholesale* ad *unbundling* di due diversi operatori. La regola è stata decisa dal Garante soprattutto per permettere agli utenti di passare con più facilità da Telecom ad altri operatori. Telecom applica l'*override* solo sulle linee ADSL *wholesale* e non sulle proprie, il che non risolve la situazione dal momento che la quasi totalità dei passaggi richiesti sono da Telecom ad altro operatore. L'*override* ha addirittura creato problemi: alcuni utenti hanno perso il loro contratto ADSL perché i *call center* degli operatori alternativi inoltrano un richiesta di attivazione senza il consenso esplicito dell'utente¹⁰⁹.

Anche Telecom riconosce che la procedura di cambio operatore è, al momento, troppo lunga e che favorisce l'operatore uscente e non l'utente, ma si batte altresì perché debba essere l'operatore entrante ad affrontare la burocrazia ed i costi della procedura di disdetta; l'ex monopolista denuncia che anche gli operatori uscenti non rispettano i tempi di invio la richiesta di disdetta dell'utente in quanto non tenuti a rispettare un tempo limite e penali. Il problema, dunque, è anche che non è sempre facile risalire alle responsabilità dei ritardi e che mancano regole precise a difesa dell'utente.

Altroconsumo ha condotto un'indagine su un campione di 3.000 italiani su modello di quelle già condotte, in altri paesi (Belgio, Spagna e Portogallo), da altre associazioni dei consumatori. Seppur con le dovute precauzione dovute alla limitatezza del campione, la ricerca fornisce risultati interessanti, e che dimostrano quanto il problema del cambio operatore sia rilevante. L'Indagine indica che il 31% degli utenti intervistati ha lamentato

¹⁰⁸Le denunce della associazioni in merito ai costi di recesso si riferiscono all'estate 2007.

¹⁰⁹E' abbastanza frequente che *call center zelanti*, meno per equivoco e più per malafede, attivino a utenti inconsapevoli servizi di ADSL.

di avere dovuto aspettare troppo tempo tra la disattivazione della vecchia linea e l'attivazione della nuova. Il 22 % non ha ottenuto il cambio che richiedeva, non solo di operatore, ma, paradossalmente, anche di contratto con il proprio operatore. Circa il 18 % degli utenti avrebbe voluto cambiare, ma non ci ha neanche provato, scoraggiato da tempi e inconvenienti legati alla procedura di passaggio.

Fastweb e Wind hanno ripetutamente denunciato la politica aggressiva di Telecom volta ad ostacolare i concorrenti nel mercato dei servizi a banda larga e di telefonia fissa in generale; in particolare attraverso offerte particolarmente vantaggiose mirate a recuperare i clienti passati ad altri operatori o in fase di passaggio (*winback*). Secondo le denunce, l'ex monopolista pubblico avrebbe anche cercato di screditare i concorrenti diffondendo apprezzamenti per nulla lusinghieri sulla loro attività.

Anche i casi di pubblicità ingannevole non mancano. “La maglia nera” per le condanne, come afferma il l'UNC, spetta a Telecom: nel 2006 sono state sanzionate 21 pubblicità ingannevoli, 8 delle quali a carico dell'operatore dominante; solo nei primi sette mesi del 2007 l'Autorità ha sanzionato Telecom per 450.000 euro a causa del carattere non proprio trasparente dei propri annunci pubblicitari, sia riguardo la telefonia fissa, sia per la telefonia mobile (TIM).

Negli ultimi due anni l'AGCM ha comminato alle società telefoniche sanzioni per 1,6 milioni di euro, corrispondenti a quasi il 25 per cento delle multe totali per pubblicità ingannevole. Gli operatori telefonici omettono di indicare nei messaggi pubblicitari l'importo dello scatto alla risposta, i costi di attivazione, i costi del collegamento telefonico indispensabile per l'accesso e la navigazione sulla rete, o i canoni mensili del noleggio del cellulare. In molti casi, informazioni essenziali per comprendere correttamente il messaggio sono riportate in caratteri talmente piccoli da risultare illeggibili.

Le infrazioni non accennano a diminuire. Nel 2007 per la prima volta il giudice ha condannato un gestore per scorretta informazione sulla effettiva copertura ADSL, teoricamente verificabile attraverso il sito internet dello stesso operatore¹¹⁰.

Le associazioni dei consumatori, tuttavia, sostengono che le sanzioni dell'AGCM sono irrisorie di fronte alla copiosità di informazioni fuorvianti, se non false, divulgate da molte compagnie, soprattutto di telefonia mobile.

¹¹⁰Ironico risultato di un'indagine di Altroconsumo precedente alla sentenza. Inserendo sul sito di Alice Telecom il numero di telefono di un socio per verificare la copertura, è comparsa la scritta: “Al momento non è possibile verificare se la tua zona è coperta da ADSL. Procedi comunque con l'acquisto e, nel caso nella tua zona non fosse disponibile il servizio, sarai contattato da un nostro operatore”.

Gli operatori non hanno tardato a reagire immediatamente al decreto che ha abolito i costi di ricarica, introducendo nuovi e più cari piani tariffari ed imponendo le nuove condizioni anche ai vecchi clienti.

Particolarmente noto, per le reazioni suscitate, il passaggio forzato imposto da Wind ai propri clienti ad un piano tariffario meno vantaggioso. Attraverso un semplice SMS i consumatori si sono visti comunicare il passaggio a diverso piano tariffario, senza l'indicazione del giustificato motivo che avrebbe portato l'operatore a modificare le condizioni contrattuali e senza alcun riferimento alla possibilità di esercitare il diritto di recesso senza penali, come previsto dalla normativa in merito alle variazioni unilaterali del contratto¹¹¹.

Anche 3 ha reagito al taglio dei costi di ricarica aumentando i prezzi delle chiamate, ed anche 3 lo ha fatto attraverso un semplice messaggio sul cellulare ai propri clienti che annunciava una rimodulazione delle tariffe.

Seppur in misura minore rispetto agli scorsi anni, il problema delle attivazioni e disattivazioni di contratti e/o servizi non richiesti, e ai conseguenti obblighi di ripristino e indennizzo facenti capo agli operatori, resta assai rilevante, soprattutto per l'attivazione della *Carrier Selection*, la trasformazione, senza esplicita richiesta, della *Carrier Selection* in *Carrier Pre Selection* e l'attivazione di servizi ADSL.

L'uso della sospensione della linea in caso di mancato pagamento viene posto in essere dagli operatori con grande disinvoltura e, a volte, con un intento volutamente intimidatorio. Telecom, attraverso il suo *call center*, dichiara spesso di non poter accettare dei reclami per i servizi a sovrapprezzo. Questo è un chiaro segnale della mancanza di regole e della diffusa percezione di impunità circa gli abusi a danno dei consumatori.

Nel 2006 l'AGCOM ha imposto multe molto salate a 4 operatori e anche il Garante della Privacy sta valutando provvedimenti sanzionatori contro alcuni operatori.

Ai numerosi reclami pervenuti alla Direzione tutela dei consumatori dell'AGCOM seguono numerose richieste di conciliazione. La delibera n. 182/2000/CONS regola la gestione delle controversie: consumatori sono obbligati ad un tentativo di conciliazione presso i Co.re.com (Comitati Regionali per le Comunicazioni). Tuttavia, attualmente, i Co.re.Com sono abilitati solo in 14 regioni. Non tutti i cittadini, quindi, possono usufruire di loro servizi.

Nonostante gli imbrogli, le pratiche scorrette e gli errori di fatturazione degli operatori, spesso la lieve entità del danno disincentiva i consumatori dal fare reclamo. La somma di

¹¹¹Articolo 70, comma 4, del Codice delle Comunicazioni. L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha avviando il procedimento sanzionatorio nei confronti della società Wind.

queste piccole somme, denunciano le associazioni, costituisce, invece, per le aziende, ingenti guadagni.

Il regolamento delle controversie, poi, non prevede alcuna sanzione se l'operatore non si presenta al tentativo di conciliazione; tempi lunghi e dilatori dissuadono ancora di più i consumatori dall'agire in giudizio per la violazione di un proprio diritto.

Purtroppo, a differenza di quanto vedremo tra poco nel caso del Regno Unito, ad oggi non sono disponibili indagini accurate sul comportamento dei consumatori italiani nel mercato delle telecomunicazioni realizzate dal regolatore nazionale. Sono più che altro le associazioni dei consumatori che indagano se e quanto i diritti dei consumatori vengano rispettati e i motivi di partecipazione, o mancata partecipazione al mercato.

Secondo la sopra menzionata indagine di Altroconsumo, molti utenti italiani sono consapevoli che cambiare operatore può significare risparmio e possibilità di ottenere un piano tariffario più adatto alle proprie esigenze. Eppure pochi cambiano gestore, si accontentano del servizio che ricevono e accettano, tacitamente, di pagare di più.

Più del 90% degli intervistati ha il telefono fisso in casa ed il 78.2% utilizza un unico operatore nonostante la facilità con cui è possibile sfruttare le offerte di *carrier* diversi da un unico numero. Il 35% di chi non vuole cambiare gestore motiva la scelta con il non voler ricevere più di una bolletta. Due terzi degli utenti hanno un contratto Telecom Italia. I concorrenti dell'ex monopolista sul fisso, vale a dire Tele2 e Wind-Infostrada sono molto più indietro, rispettivamente con il 16% e l'11%.

Secondo l'indagine quasi il 40% degli utenti ha pensato di disdire il contratto con Telecom a favore dei telefoni cellulari, ma non lo ha fatto. Chi ha scelto di eliminare il telefono fisso dalla propria abitazione (il 4%) lo ha fatto per non dover pagare doppie spese.

Un dato tristemente interessante è che quasi il 50% degli intervistati in Italia non ha mai controllato se il proprio piano tariffario fosse effettivamente il più adatto al proprio profilo di utenza. I più disinteressati sono gli utenti dell'ex-monopolista, adagiati, secondo Altroconsumo, sulla consuetudine dell'operatore di sempre.

Nonostante un discreto potenziale risparmio, gli utenti italiani si dimostrano quindi estremamente passivi.

5.7.8 Conclusioni

Nel 2006 L'AGCOM ha completato l'analisi dei mercati previsti dalla Raccomandazione europea del 2003 sulle comunicazioni elettroniche. Dalla valutazione delle quote di mercato, delle caratteristiche dell'offerta e della domanda emerge un livello

di concorrenza ancora insufficiente. Telecom Italia detiene una posizione di significativo potere di mercato in tutti i quattordici mercati che interessano la rete fissa, sia nella fornitura dei servizi all'ingrosso (*wholesale*), sia nell'offerta di servizi al dettaglio (*retail*). Nonostante il successo dello strumento dell'accesso disaggregato alla rete (*Unbundling del Local Loop*), l'*incumbent* dispone di una rete locale diffusamente distribuita su tutto il territorio nazionale che gli garantisce un significativo vantaggio concorrenziale.

L'AGCOM ha stabilito un sistema temporaneo di tariffe d'accesso asimmetriche per favorire l'inserimento degli operatori alternativi. Tuttavia, le misure prese dall'Autorità nei mercati di rete fissa, pur efficaci a livello di singolo mercato, non riescono a risolvere il collo di bottiglia rappresentato dalla rete di accesso dell'operatore *incumbent* verticalmente integrato. Il problema concorrenziale è quindi ancora in buona parte di natura strutturale. Le associazioni dei consumatori chiedono, infatti, con forza, una separazione societaria, non solo funzionale, per la gestione della rete di accesso.

Nel mercato delle telefonie, però, oltre alle carenze infrastrutturali che non aiutano certo la concorrenza, a recare danno ai consumatori sono soprattutto le strategie attuate dalle compagnie per ostacolare il passaggio ad altro operatore, le attivazioni abusive di servizi non richiesti e le indebite fatturazioni. Il contenzioso non accenna a decrescere, anzi, le associazioni dei consumatori sono sommerse da denunce e reclami.

A partire dal 2006 l'Autorità ha intrapreso molteplici iniziative per tutelare i consumatori ed i loro diritti e per facilitare ed accelerare le procedure di *switching*. Per quanto riguarda la portabilità del numero fisso, le procedure per cambiare gestore continuano ad essere difficili e costose.

I problemi di trasparenza riguardano in realtà soprattutto la telefonia mobile. I gestori, offrono numerosi piani, ma rendono i confronti sulle tariffe assai difficili, giocando sull'intreccio di componenti fisse e componenti variabili. Inoltre, ostacolano il passaggio ad altri gestori, basti pensare alla tecnica del *SIM-lock*, ai vincoli di traffico minimo, o alle difficoltà nell'ottenere la restituzione del credito residuo.

Nonostante il mercato delle telecomunicazioni sia stato aperto alla concorrenza oltre 10 anni fa, non è ancora semplice valutare i risparmi che, teoricamente, la concorrenza avrebbe dovuto portare agli utenti. Se pensiamo alle pubblicità ingannevoli, ai costi, in termini di tempo e stress, necessari per cambiare operatore di telefonia fissa e ADSL, agli inconvenienti, se non agli errori, legati al trasferimento, ed ai costi per lo svolgimento delle conciliazioni, non è facile concludere che il consumatore italiano abbia una reale possibilità di scelta nel mercato dei servizi di telefonia su rete fissa.

5.3 Il mercato delle telecomunicazioni nel Regno Unito

Nel Regno Unito i maggiori operatori attivi nel mercato della telefonia competono in un ambiente di servizi convergenti a banda larga. Il mercato si sviluppa in un contesto di separazione operativa dell'accesso alla rete fissa dell'*incumbent*, attraverso l'*Openreach*'¹¹².

L'analisi del numero di connessioni fisse e mobili dà un'idea di come evolva nel tempo il mercato della telefonia vocale. Tra il 2002 ed il 2006, la quota di British Telecom (l'ex monopolista) è scesa dal 34% al 23%, quella degli operatori alternativi per rete fissa è aumentata in modo esponenziale, soprattutto grazie all'ULL.

Il mercato della telefonia mobile è altrettanto concorrenziale, con 5 operatori che hanno quote di mercato simili.

Il regolatore nazionale, l'OFCOM¹¹³, aveva completato una prima analisi dei mercati della Raccomandazione già nel giugno del 2004, prendendo le misure piuttosto pregnanti qualora siano state rilevate situazioni di dominanza. Nel 2006 è stato avviato un secondo *round* di notifiche. Oltre ai rimedi, le ormai numerose misure di deregolamentazione riflettono le migliori condizioni competitive del mercato inglese. Dopo 22 anni di controlli dei prezzi al dettaglio l'OFCOM, nel luglio 2006, ha annunciato che il mercato è pronto alla loro completa rimozione.

L'approccio dell'OFCOM, come quello dell'OFGEM, è sempre stato orientato al libero mercato: le misure prese sono state volte a rimuovere ogni possibile barriera alla libera concorrenza e, seppur a volte criticate, hanno portato significativi vantaggi ai consumatori.

Il regolatore inglese punta sempre più sulla protezione dei consumatori, convinto del potere disciplinante della loro scelta. Nel 2006, per la prima volta, ha pubblicato un rapporto specifico, "*The Consumer Experience*" volto a misurare l'esperienza dei consumatori nel mercato delle comunicazioni ed individuare i problemi che essi ancora incontrano. L'OFCOM stesso afferma: "*We want to make sure that customers can engage with the market , by being able to make informed choices regarding provider and service*

¹¹²Openreach è la divisione di BT che fornisce i servizi d'accesso, creata al fine di garantire che tutti i concorrenti di BT avessero pari accesso alla rete. A seguito delle conclusioni della *Strategic Review of Telecommunications*, conclusasi nel settembre 2005, e dopo anni di diffidenza nel Regno Unito verso l'*unbundling*, BT ha raggiunto con l'OFCOM un accordo di separazione funzionale in base al quale fornirà ai concorrenti i servizi di rete essenziali agli stessi prezzi, stessi processi, stesse interfacce commerciali e stessi tempi di fornitura, in modo da ottenere la totale parità d'accesso.

¹¹³Office of Communications.

and by having processes that enable them to switch supplier easily when they choose to do so."

Le analisi della Commissione europea confermano il successo della liberalizzazione del mercato inglese: la concorrenza e la corretta regolazione stanno portando notevoli benefici ai consumatori prezzi inferiori, maggiore offerta di servizi, ed anche una maggiore soddisfazione.

5.3.1 Mercato della telefonia fissa

Il mercato inglese è il più competitivo tra i mercati europei di telefonia fissa. 122 operatori offrono servizi di telefonia fissa, 11 dei quali realizzano il 90% dei ricavi totali del mercato. I tassi di attivazione per il fisso sono stabili al 91% della popolazione; aumentano, come in Italia, le famiglie che dispongono solo di cellulare.

British Telecom (oggi BT Group) è il maggiore provider di servizi di comunicazione nel Regno Unito con circa 28 milioni di linee. È l'unico operatore soggetto ad obblighi di servizio universale e, siccome nel primo round di analisi dei mercati previsti dalla Raccomandazione, è risultato avere significativo potere di mercato, è soggetto a particolari obblighi regolamentari di accesso e non discriminazione. Virgin Media è il secondo operatore di telefonia fissa residenziale. Molte compagnie offrono servizi di telefonia fissa, ma ci concentrano soprattutto su clienti industriali nelle principali città del Regno Unito.

BT continua ad essere l'operatore più grande, con il 37% dei ricavi del mercato delle comunicazioni, percentuale più bassa, tuttavia, di quella di tutti gli *incumbent* europei, soprattutto perché BT non opera contestualmente anche nella telefonia mobile. BT deve fornire accesso indiscriminato ai concorrenti come fa per la sua società di vendita al dettaglio. Le tariffe di interconnessione per la terminazione sulla rete fissa dell'*incumbent* sono tra le più basse d'Europa. Moltissimi provider offrono servizi di telefonia fissa usando la rete di BT.

Grazie all'ULL, durante tutto il 2005 e all'inizio 2006 c'è stato un aumento significativo dei servizi offerti principalmente dovuto all'aumento del numero di operatori. Durante il 2006, le utenze che hanno potuto beneficiare di linea fissa e banda larga in *unbundling* sono aumentate dal 40 al 67%, fino a raggiungere il 72% nel marzo 2007. Se sommiamo alle linee in *unbundling* i servizi in *carrier pre-selection*, nel 2006 il 36% delle linee fisse era servito da operatore diverso da BT.

L'introduzione del *wholesale line rental* (WLR) ha assicurato una vivace concorrenza nella fornitura di servizi di chiamata a lunga distanza. Il numero di linee che usavano il WLR nel 2006 era di oltre 4 milioni, con un aumento quasi del 50% rispetto all'anno precedente.

WLR e ULL hanno aumentato la concorrenza nel mercato della telefonia fissa tanto che nel 2006 la quota di mercato per la telefonia voce al dettaglio di BT è scesa per la prima volta sotto il 50%.

L' ULL ha anche portato ad una maggiore differenziazione dei prodotti. I servizi di comunicazione sono così proliferati, soprattutto negli ultimi 2 anni. Gli operatori offrono pacchetti con diversi servizi a seconda delle esigenze dei consumatori. Oltre al vantaggio di ricevere una sola bolletta, gli utenti ottengono sconti notevoli se acquistano più servizi dallo stesso operatore. In altre parole, la convergenza è già una realtà nel mercato delle telecomunicazioni del Regno Unito.

5.3.2 Mercato della banda larga¹¹⁴

Internet ha raggiunto il 61% delle famiglie inglesi, anche se la percentuale si abbassa notevolmente per le persone anziane e le famiglie a basso reddito. Il 78% delle connessioni internet sono a banda larga. Oltre 13 milioni di famiglie, il 53% del totale, hanno una connessione internet a banda larga. Il 17% delle connessioni a banda larga sono in *unbundling*. Il tasso di penetrazione della banda larga si avvicina sempre più al tasso di penetrazione internet.

Durante il 2006 il numero di connessioni è aumentato di 3 milioni. Nell'anno precedente di 3,7 milioni. In termini comparativi le attivazioni a banda larga nel Regno Unito sono inferiori a quelle di Olanda e Giappone, leggermente superiori a quelle di USA e Francia e significativamente superiori a quelle di Italia e Germania.

La quota dell'*incumbent* per il mercato al dettaglio di banda larga è tra i più bassi d'Europa, al 25%. Circa 700 sono i provider alternativi.

I prezzi registrano una costante riduzione, a cui si accompagna un costante aumento della velocità di connessione. La velocità media nel Regno Unito, è, oggi, di 3,6 Mbit/s.

¹¹⁴Benché nella legislazione europea manchi una definizione ufficiale di banda larga, nel Regno Unito il termine *broadband* viene utilizzato come sinonimo di connessione più veloce di quella assicurata da un normale modem, più specificatamente per un servizio di connessione permanente con una banda superiore ai 128Kbit/s.

Dopo un'analisi iniziata del novembre 2006 , l'OFCOM ha notificato alla Commissione alcune misure regolatorie imposte a BT e KCOM, risultate dominanti in due distinte aree geografiche del Paese.

5.3.3 Mercato della telefonia mobile

I 5 principali operatori di telefonia mobile hanno quote di mercato molto simili. O2 è il primo operatore con 19 milioni di sottoscrittori; segue T-Mobile con 16,8 milioni, Orange con 15,3 milioni, e Vodafone con 14,7 milioni. Chiude 3UK con 3,8 milioni di utenti.

Nel Regno Unito c'è anche un discreto numero di *Mobile Virtual Network Operators*, circa un centinaio, che servono circa il 13% dei sottoscrittori di telefonia mobile.

Il Regno Unito ha tassi di attivazione molto alti per i servizi di telefonia mobile, con una penetrazione superiore al 100%, più bassa solo di quella italiana e lussemburghese. Le sottoscrizioni continuano comunque ad aumentare, inasprendo la concorrenza tra operatori.

Nel settembre 2006 l'OFCOM ha proposto nuovi dei controlli sulle tariffe di terminazione delle chiamate su rete mobile, dopo la scadenza delle correnti misure regolatorie. L'analisi del regolatore ha infatti concluso che ciascuno dei cinque maggiore operatori di telefonia mobile nazionali (MNO) detiene una posizione di significativo potere di mercato per la terminazione delle chiamate sulla propria rete.

5.3.4 Prezzi

I prezzi medi per i servizi di telefonia continuano a diminuire per effetto della concorrenza, sia per la telefonia fissa, che per la telefonia mobile. Lo stesso vale per i delle connessioni a banda larga.

L'OFCOM non offre confronti per i prezzi dei singoli servizi, ma prende come riferimento un pacchetto tipico di servizi telefonici che riflette la spesa media per famiglia, composto da una linea fissa, due telefoni cellulari, ed una connessione a banda larga. Secondo il regolatore britannico, nel 2006 la spesa media è calata del 9% rispetto all'anno precedente. La riduzione maggiore si è registrata per la telefonia mobile, con il 13%, quella minore per le tariffe fisse, 2%, già molto basse. Il costo della connessione a banda larga è diminuito del 9% rispetto al 2005.

I ricavi da telefonia fissa continuano a diminuire e sono calati, anche nel 2006, del 7% rispetto all'anno precedente. I ricavi da telefonia mobile (voce+dati), invece, sono aumentati del 7% nel 2006 rispetto all'anno precedente e sono stati del 45% superiori ai ricavi da telefonia fissa. Le tariffe di telefonia mobile ammontano, infatti, ancora a circa il doppio delle tariffe per le chiamate da telefono fisso, anche se la divergenza si sta riducendo grazie della forte concorrenza tra gestori.

5.3.5 *Switching*

Il tasso di *switching* nel Regno Unito è molto alto. Secondo le ricerche del regolatore, i consumatori inglesi si informano e sono ben disposti a cambiare operatore se viene offerta loro un'alternativa migliore.

Per quanto riguarda la telefonia fissa, a inizio 2007 più di un terzo degli utenti inglesi aveva già cambiato operatore almeno una volta, il 7% degli utenti addirittura più di una volta. Nel 2006 la percentuale di chi ha cambiato operatore di telefonia fissa è aumentata dal 28% al 36%, a conferma della vigorosa concorrenza nel mercato, dovuta all'ULL, al WLR, ma anche all'offerta di pacchetti comprensivi di più servizi, in particolare di servizi a banda larga¹¹⁵.

La percentuale di chi ha cambiato gestore di telefonia mobile a inizio 2007 era del 38%, con 13 % che aveva cambiato più di una volta. Nel corso del 2006 la percentuale di *switching* è passata dal 34% al 37%.

Per quel che riguarda internet, la percentuale di utenti che hanno cambiato provider a inizio 2007 era di poco superiore ad un quarto, il 28%, una percentuale comunque notevole. Il 2006 è stato un anno particolarmente vivace anche per i cambi di provider internet: la percentuale di *switching* è aumentata dal 21% al 26%.

La consapevolezza della presenza di numerosi fornitori è cresciuta in modo significativo a causa dell'animata concorrenza nei servizi di telefonia fissa e di banda larga. I consumatori ammettono di trovare facile confrontare costi e qualità dei servizi. Più dell'80% degli utenti sa nominare almeno una fonte autorevole per avere informazione comparativa, menzionando prima di tutto fonti private (suggerimenti di familiari e amici), poi i siti web appositamente dedicati, e, solo al terzo posto, i siti web degli operatori. La percentuale sale ad 85% per la telefonia mobile. Per quanto riguarda internet, invece, solo il 61% degli utenti trova facile o abbastanza facile cambiare operatore, il 14% lo definisce addirittura "molto difficile".

¹¹⁵L'offerta di pacchetti servizi omogenei potrebbe, tuttavia, ridurre i tassi di *switching* nel lungo periodo.

I dati dell'OFCOM indicano che molti consumatori a coloro che non hanno cambiato sono comunque utenti informati ed attivi. Il 40% degli utenti nella telefonia fissa, il 36% degli utenti nella telefonia mobile ed il 53% degli utenti in internet ha cambiato pacchetto tariffario pur restando con lo stesso operatore/provider. L'OFCOM correttamente ricorda, infatti, che la partecipazione dal lato della domanda non deve essere misurata soltanto in termini di *switching* (utenti che hanno cambiato in passato, operatore o contratto), ma anche in termini di informazione raccolta (utenti che valutano costantemente gli sviluppi del settore e la disponibilità di offerte migliori, indipendentemente dal cambio). Il regolatore distingue tra consumatori attivi, consumatori interessati, consumatori passivi e consumatori inattivi. La partecipazione risulta simile nei vari settori, con una percentuale leggermente superiore di consumatori inattivi o passivi nel settore della telefonia fissa.

5.3.6 Misure adottate a favore ed a tutela dei consumatori

Secondo la sezione 3, paragrafo 1 del *Communication Act* del 2003, nell'espletamento delle sue funzioni l'OFCOM deve promuovere l'interesse dei consumatori nei mercati delle comunicazioni, dando impulso alla concorrenza dove opportuno. Come già ricordato, l'approccio del regolatore inglese per le comunicazioni è fortemente orientato al mercato.

Come nel caso del gas, il regolatore inglese ha preceduto quello italiano negli interventi a favore dei consumatori.

L'OFCOM inglese ha capito da tempo l'importanza dell'informazione ai consumatori al fine di renderli consapevoli delle loro possibilità di scelta ed ha preso diverse iniziative in tal senso. Ha lanciato una massiccia campagna informativa chiamata "*It is your Call*" per incoraggiare i consumatori ad informarsi sulle nuove opportunità che il libero mercato offriva. L'OFCOM ha poi lanciato un sito web, il "*Consumer Advice Portal*" per spiegare ai consumatori il funzionamento del mercato delle comunicazioni, il significato degli interventi regolatori, ed fornire loro assistenza nella scelta di un nuovo operatore.

I siti che offrono servizi di comparazione di prezzi e tariffe sono accreditati attraverso un sistema chiamato PASS, che assicura imparzialità ed accuratezza delle informazioni fornite.

L'OFCOM si è attivato anche per migliorare l'informazione sulla qualità dei servizi, cercando di convincere gli operatori a sviluppare test qualitativi e pubblicarne i risultati su siti internet indipendenti. Nel luglio 2006 un discreto numero di operatori di telefonia fissa

ha creato un sito web che fornisce agli utenti, residenziali e non, informazione comparativa sulla qualità dei loro servizi¹¹⁶.

Il Regno Unito è stato uno dei primi paesi ad introdurre la portabilità del numero (nel 1997 per la telefonia fissa e nel 1999 per la telefonia mobile) e questo ha avuto un forte impatto sulla concorrenzialità del mercato.

In risposta ai timori dei nuovi entranti sul corrente meccanismo di portabilità del numero, ed a seguito di una consultazione pubblica¹¹⁷, il regolatore ha deciso di porre fine al cosiddetto "*onward routing*", ovvero il sistema per cui le chiamate dovevano passare attraverso l'operatore inizialmente assegnatario del numero. L'OFCOM ha deciso di creare un database comune, il "*Central Ported Number Database*", il quale dovrebbe contenere tutti i numeri di telefonia mobile entro settembre 2009 e tutti i numeri fissi entro dicembre 2011; il regolatore, grazie a questo database, punta a ridurre i tempi di passaggio ad un massimo di due giorni lavorativi.

Per quanto riguarda i problemi di passaggio ad altro operatore di servizi in banda larga, l'OFCOM ha pubblicato due documenti di consultazione nella prima metà del 2006, "*Migration switching and mis-selling*" e "*Broadband migration*", che avanzano proposte concrete per rendere più semplice il passaggio ad altro provider.

Nel dicembre 2006 il regolatore ha poi dettato nuove condizioni per il *Migrations Authorisation Codes* (MACs), imponendo ai provider di fornire ai clienti uscenti il codice necessario ad usufruire del servizio di un nuovo operatore entro cinque giorni lavorativi. Questa iniziativa dovrebbe rendere assai più rapidi i cambiamenti di provider di servizi a banda larga, inclusi quelli in *unbundling*, senza interruzioni di servizio.

A testimonianze del crescente focus sulla tutela del consumatore, nel novembre 2006 l'OFCOM ha pubblicato per la prima volta il rapporto "*The Consumer Experience*". La relazione riporta i progressi fatti dal regolatore; in particolare, analizza l'impatto delle misure prese nel mercato delle comunicazioni sul benessere dei consumatori ed il comportamento dei consumatori nel mercato delle telecomunicazioni. Il rapporto, che sarà pubblicato annualmente, intende valutare il successo o l'insuccesso degli interventi dell'OFCOM sul lato della domanda ed individuare le priorità su cui è ancora necessario lavorare.

I dati usati per il rapporto "*The Consumer Experience*" derivano da interviste dirette ai consumatori e da ricerche realizzate in precedenza dall'OFCOM nel tentativo di capire

¹¹⁶www.topcomm.org.uk

¹¹⁷Consultazione chiamata "*Review of General Condition 18 – Number Portability*", novembre 2006, cui è seguito "*Arrangements for porting phone numbers when customers switch supplier*", luglio 2007.

meglio il comportamento del consumatore nel mercato delle comunicazioni¹¹⁸. Il rapporto valuta la conoscenza dei consumatori di quanto accade nel mercato, i profili d'utenza, il comportamento dei consumatori in merito al cambio di operatore, in particolare come decidono di cambiare e perché una percentuale rilevante non considera nemmeno l'idea di farlo. Il rapporto si concentra su quattro aspetti: scelta e gamma di servizi (livello di soddisfazione, servizi disponibili e variazione dei prezzi); accesso (disponibilità e numero di attivazioni); potere dei consumatori (consapevolezza dell'esistenza di diversi fornitori e capacità di cambiare operatore, accesso ad informazione comparabile); protezione e questioni ancora aperte (reclami all'OFCOM e problemi chiave per i consumatori).

Dal rapporto emerge che i consumatori inglesi sono molto soddisfatti del loro mercato delle comunicazioni, molto più contenti di quanto si dichiarino dei mercati energetici. La percentuale di consumatori che si ritiene soddisfatta è molto simile per i diversi servizi, variando dall'88% ed il 93%.

Il rapporto descrive un mercato ormai competitivo e conferma il successo delle misure regolatorie prese finora.

5.3.7 Comportamento dei consumatori e problemi ancora aperti

Nonostante i risultati positivi degli interventi regolatori, le nuove tecnologie aumentano le possibilità e le forme di danno ai consumatori. La convergenza e la crescente offerta di pacchetti comprensivi di più servizi offrono vantaggi, ma aumentano anche la complessità delle offerte, e quindi le difficoltà per i consumatori a confrontare le opzioni disponibili.

Il maggior numero di reclami da parte dei consumatori riguarda la telefonia fissa, seguita dai servizi internet. La percentuale di utenti che segnala problemi e disservizi è molto alta, a dimostrazione dell'attivismo dei consumatori inglesi.

Nella classifica dei reclami al primo posto troviamo lo *slamming*, cioè il cambio di operatore senza l'esplicito consenso dell'utente. Seguono lamentele sulla scarsa disponibilità del personale, addebitamento di servizi non richiesti, problemi nell'attivazione di servizi a banda larga a causa della presenza di “*marker*” sulla linea lasciati dal precedente operatore. Problemi addizionali indicati dai consumatori riguardano

¹¹⁸In particolare, “*Ofcom communications tracking survey*”, “*Ofcom consumer decision-making survey*”, “*Consumer concerns research*” e “*Ofcom awareness tracking survey*”. Vedi www.ofcom.org.uk.

la sicurezza di internet, le chiamate su linea fissa usando sistemi di chiamata automatici (*silent calls*)¹¹⁹ e le truffe telefoniche.

I tassi di *switching*, come già visto, sono molto alti e tra le principali lamentele dei consumatori non figurano problemi legati al cambiamento d'operatore. Anche il numero di reclami relativi all'ULL sono sempre stati poco numerosi.

Alcune difficoltà rimangono soltanto per servizi a banda larga a causa della difficoltà degli utenti ad ottenere il *Migrations Authorization Code*, il che non solo rallenta il processo di trasferimento ad altro provider, ma può causare l'interruzione del servizio durante il periodo di passaggio.

Nel maggio 2005 l'OFCOM ha introdotto misure per combattere tecniche di vendita scorrette, imponendo ai provider di istituire ed aderire a codici di condotta che regolavano le loro attività di vendita e di marketing. Ad oggi l'OFCOM sta valutando nuove ed ulteriori misure, per combattere i problemi di *mis-selling*, soprattutto nella telefonia mobile.

I problemi che i consumatori inglesi ancora devono affrontare nel mercato delle telecomunicazioni emergono con chiarezza nel rapporto citato in precedenza "*The Consumer Experience*".

Il rapporto dimostra che i consumatori inglesi hanno scarso interesse per i servizi di telecomunicazione rispetto ad altri beni d'acquisto e non dedicano molto tempo nel ricercare l'opzione a loro più conveniente. Ciò che ostacola la partecipazione al mercato sono le difficoltà pratiche o psicologiche associate allo *shopping* ed allo *switching*.

Lo studio distingue tra consumatori "inattivi", cioè utenti che non hanno mai partecipato al mercato e non intendono farlo; consumatori "passivi", che hanno dimostrato, in passato, un qualche interesse per il mercato, si sono informati ed hanno cambiato almeno un qualche aspetto del loro contratto; consumatori "interessati" che hanno dimostrato un qualche interesse in passato ma, a differenza dei consumatori passivi, continuano a monitorare gli sviluppi del mercato; infine, i consumatori "impegnati" che sono estremamente attivi, in termini di cambiamenti passati, interesse presente ed intenzioni future.

Sebbene il tasso di *switching* sia un'importante misura della partecipazione al mercato, ancora più importante è l'informazione che i consumatori ricercano e che porta alla decisione o meno del cambiamento. Del 52% dei consumatori che non hanno cambiato operatore di telefonia fissa, del 51% che non hanno cambiato operatore mobile, ed del

¹¹⁹Le "chiamate silenziose" sono chiamate generate da sistemi di chiamata automatica per fini commerciali o di ricerca.

46% che non hanno cambiato contratto internet, solo il 28%, 31% e 23% rispettivamente sono consumatori completamente disinteressati al mercato (inattivi).

Secondo il rapporto i fattori che ostacolano l'attivismo dal lato della domanda variano leggermente a seconda del mercato. Per i servizi di telefonia fissa, i motivi che dissuadono i consumatori dal partecipare attivamente al mercato sono principalmente l'inerzia (nel senso di riluttanza a lasciare l'operatore di sempre per un nuovo operatore o a lasciare un'offerta che piace) e la percezione che, comunque, scarsa è la differenziazione dei prodotti/servizi.

Per i servizi di telefonia mobile, oltre ai fattori di cui sopra, troviamo il sacrificio, reale o percepito, necessario per confrontare le varie offerte, in termini di tempo e difficoltà; inoltre, la scarsa fiducia nella propria conoscenza del mercato porta a dubitare delle proprie capacità di compiere la scelta migliore.

Anche per quel che riguarda internet, i consumatori indicano l'impegno ed il tempo necessario a raccogliere le informazioni e confrontare le diverse offerte come possibili disincentivi al cambiamento, ma soprattutto la soddisfazione del servizio che già ricevono, forse a causa dello diverso target di clienti (chi usa internet ha più familiarità con il mercato e le opzioni possibili).

Nel decidere se valutare le opportunità che il mercato offre, i consumatori soppesano costi e potenziali benefici. Tra i costi figurano: il costo opportunità (utilizzo del tempo per altre cose); il costo di acquisire esperienza (il processo di raccolta delle informazioni); il costo legato a percezioni personali (sensazione di non capire o di essere scarsamente informati sulle novità); infine, il costo di *switching* (costo materiale legato al cambio di operatore o di contratto). Anche la lealtà e la fiducia nel proprio operatore giocano un ruolo importante. Tra i potenziali benefici, ovviamente, i risparmi in bolletta o contratti che maggiormente rispecchiamo le singole esigenze.

I fattori che maggiormente influiscono positivamente sulla partecipazione attiva al mercato sono: l'interesse per gli sviluppi tecnologici, la volontà di ottenere migliori affari in termini di qualità/prezzo, e, soprattutto nella telefonia fissa, la disponibilità di pacchetti "tutto compreso".

L'indagine dell'OFCOM dimostra altresì un'insufficiente conoscenza della spesa per telefonia fissa: due terzi dei consumatori intervistati non sono stati in grado di stimare correttamente la propria bolletta telefonica, il 13% ha sostenuto di non guardarla affatto o raramente, il 32% di scorrerla senza molta attenzione; una minoranza, seppur significativa, di consumatori ha dichiarato di non sapere quale fosse il proprio piano tariffario.

Gli utenti si rivelano maggiormente consapevoli per quel che riguarda i servizi di telefonia mobile, dove solo un 50% (contro i 2/3 dei servizi di telefonia fissa) non è stata in grado di stimare correttamente la propria spesa; le risposte dipendono, tuttavia, in modo significativo, dal tipo di pagamento: i clienti che usano le carte prepagate sono ovviamente assai più precisi nelle stime rispetto a chi ha un contratto.

Nonostante i frequenti errori in eccesso o in difetto, la maggioranza dei consumatori è convinta di fare una stima corretta dei propri consumi. Indagando i motivi degli errori nelle stime, l'OFCOM scopre che essi sono dovuti principalmente a: mancata inclusione dell'IVA o di servizi che i consumatori hanno attivato ma non si ricordano di avere; sconti verso alcune numerazioni; scarsa conoscenza del proprio piano tariffario; difficoltà nello stimare il costo di un singolo servizio quando il contratto offre un pacchetto di servizi congiunti; pagamento con addebito sul conto bancario.

Il rapporto "*The Consumer Experience*" ha poi dimostrato che, nel caso delle telecomunicazioni, i siti accreditati che offrono servizi di comparazione di prezzo non sono così diffusamente utilizzati come accade per altri servizi di pubblica utilità (gas ed elettricità) o per i servizi finanziari. Solo il 15% dei consumatori ha dichiarato di aver utilizzato uno di questi siti per valutare un possibile cambiamento di operatore nel caso di telefonia fissa e mobile, il 20% nel caso di servizi a banda larga. I consumatori esprimono scetticismo su imparzialità e accuratezza dell'informazione fornita su molti di questi siti. In particolare, sostengono di non credere che le opzioni esposte corrispondano a tutte le alternative possibili o che le informazioni fornite coprano tutti gli aspetti che accompagnano un eventuale cambio di operatore. I consumatori, a volte, non comprendono appieno come questi siti funzionano, a partire dalla necessità di inserire una stima quanto più corretta possibile del proprio consumo corrente, stima che, come visto, spesso difficilmente corrisponde alla realtà.

5.3.8 Conclusioni

La concorrenza ormai consolidata, gli investimenti e l'innovazione hanno progressivamente abbassato i prezzi dei servizi di telefonia fissa, mobile e banda larga nel Regno Unito.

La crescente concorrenza dovuta a ULL e WLR sta erodendo inesorabilmente la quota di mercato di BT. Il numero e la combinazione di servizi offerti ai consumatori aumentano, così come il numero di piani tariffari. Gli operatori, infatti, hanno reagito alla

forte pressione concorrenziale concentrandosi sull'offerta di *bundle* di servizi ed aumentando la durata dei contratti.

Più di un terzo degli utenti di telefonia fissa ha cambiato operatore ed il 40%, pur non avendo cambiato operatore, ha cambiato piano tariffario. La percentuale è leggermente superiore per la telefonia mobile (38%) e leggermente inferiore per internet (28%). Circa il 90% degli utenti che cambiano operatore si dichiarano soddisfatti e sostengono che la procedura di trasferimento è abbastanza facile, se non estremamente facile.

Recentemente, parte dell'impegno dell'OFCOM è stato rivolto al controllo dell'informazione ai consumatori. Il regolatore ha valutato attentamente le fonti indipendenti di informazione in merito alle tariffe, in particolare dei siti internet che offrono servizi di confronto tra piani tariffari di diversi operatori, ed ha istituito un sistema di accreditamento per assicurarsi che l'informazione fornita al consumatore sia accurata e imparziale.

Nel 2006, per la prima volta, l'OFCOM ha pubblicato una ricerca molto importante ai fini della comprensione del comportamento dei consumatori nel mercato delle telecomunicazioni e dei problemi incontrati con maggiore frequenza. Il rapporto "*The Consumer Experience*", analizza come i consumatori compiono le loro decisioni in merito ai servizi di telefonia fissa, mobile ed internet, e cerca di individuare le cause principali che ostacolano la loro partecipazione attiva al mercato.

Tra i fattori che dissuadono i consumatori dal ricercare migliori opzioni tariffarie e dal cambiare gestore troviamo, nell'ordine: la diffidenza verso un nuovo operatore ed il timore delle novità; la percezione di una scarsa differenziazione nell'offerta, e quindi di limitati guadagni in caso di cambiamento; la seccatura di dover acquisire informazioni e fare confronti; la lealtà verso il proprio operatore; la mancanza di tempo; il timore di disservizi nel passaggio ad altro operatore; la sensazione di non avere le conoscenze e la capacità per scegliere il contratto più adatto alle proprie esigenze; il non sapere dove ottenere informazione affidabili.

Anche nel Regno Unito il fattore "difficoltà nel fare confronti di prezzo" registra una percentuale di risposte assai alta per i servizi di telefonia mobile, a conferma che i gestori di rete mobile non brillano per trasparenza nelle offerte.

Il rapporto dell'OFCOM dimostra dunque, in modo chiaro, l'influenza dei costi di passaggio sull'attivismo del lato della domanda e quindi sulla competitività del mercato. Non solo i costi di ricerca legati al cambiamento sono importanti, ma anche quelli che

riflettono timori e percezioni dei consumatori, quelli che potremmo anche definire *switching costs* di natura “psicologica”. La scarsa partecipazione alimenta un circolo vizioso: se i consumatori si aspettano scarsi vantaggi dal partecipare attivamente al mercato, difficilmente sceglieranno di informarsi; la mancanza di informazioni, a sua volta, crea errate percezioni sui benefici di un eventuale maggior attivismo. Le errate percezioni, non solo hanno una notevole influenza sul comportamento dei consumatori, ma tendono a perpetuarsi.

6. INFORMAZIONE, SWITCHING COSTS E TIMORI DEI CONSUMATORI: DALLA TEORIA ALLA PRATICA

6.1 L'importanza dell'informazione e degli switching costs

La descrizione fatta nel precedente capitolo, relativa al mercato del gas e delle telecomunicazioni, ci dimostra quanto la mancanza di informazione e la presenza di *switching costs* abbiano un impatto significativo sulla competitività di questi mercati.

L'informazione ha un ruolo centrale nel processo di liberalizzazione perché garantire la possibilità di scelta non equivale al suo esercizio. Come per qualsiasi altro mercato, consumatori disinformati non possono svolgere quel ruolo disciplinante nel rendere un mercato efficiente che la teoria economica attribuisce loro. Nel caso delle liberalizzazioni, 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 sui propri diritti, e su come farli rispettare in caso di abusi o disservizi. Significa informazione chiara e facilmente comparabile sulle proposte dei diversi operatori. Infine, informazione significa anche consapevolezza che, a causa delle caratteristiche del mercato o di comportamenti scorretti da parte degli operatori, la scelta iniziale vincolante e può comportare dei costi in futuro.

Sebbene anche gli investimenti in informazione abbiano un costo, sono una misura necessaria per far sì che la liberalizzazione generi i benefici sperati, e di questo sembrano ormai consapevoli anche i regolatori nazionali, per lo meno quelli che già hanno risolto con successo, almeno in parte, i limiti strutturali alla concorrenza.

Oltre alla mancanza di informazione, nel caso dei mercati liberalizzati, sono soprattutto i costi di passaggio ad ostacolare la piena partecipazione dei consumatori al mercato. Gli *switching costs* sono costi concreti, causati dai comportamenti ostativi, e spesso abusivi, attuati dagli operatori del settore per impedire il passaggio. Sono costi informativi, cioè costi non solo necessari al reperimento di informazioni sui nuovi operatori e le nuove proposte in vista di un eventuale cambio (nel qual caso potremmo parlare, come ricordato di *search costs*), ma anche costi legati alla comprensione di informazioni che vengono spesso ritenute difficili, data la complessità del prodotto/servizio in questione. Infine, sono costi di natura psicologica, legati alla pigrizia, alla percezione errata di scarsa differenziazione nelle offerte, alla lealtà verso il proprio fornitore di sempre, al timore di veder peggiorata la qualità del servizio di cui già si usufruisce, o di incorrere in disservizi ed errori durante il processo di trasferimento.

Molti degli effetti ipotizzati dai modelli teorici sugli *switching costs* sono palesemente riscontrabili nei mercati di telefonia ed energia.

Quote di mercato e profitti degli ex-monopolisti pubblici restano alti, nonostante la potenziale concorrenza di nuovi operatori.

Quando possibile, le imprese discriminano tra vecchi e nuovi clienti, offrendo ai secondi contratti particolarmente vantaggiosi.

Le imprese sono particolarmente agguerrite quando il valore futuro dei clienti acquisiti è alto, ad esempio perché i costi di passaggio, reali o percepiti, sono così alti da scoraggiare fortemente un eventuale futuro cambio di operatore.

Maggiore è la differenziazione artificiale creata dagli *switching costs*, minore è la varietà reale dei servizi offerti.

Quando il consumatore è interessato all'acquisto di più prodotti o servizi, e la presenza di *switching costs* impedisce, o disincentiva, la ripartizione degli acquisti tra più fonti, le imprese tendono a offrire “pacchetti” o *bundle* di servizi (servizi telefonici associati a banda larga, ma anche *dual-fuel*).

Dal momento che i costi di passaggio aumentano i profitti, le imprese sono incentivate a crearli artificialmente (penali di recesso, incompatibilità ecc).

Confondere, o rendere particolarmente complessa, l'informazione che giunge al consumatore, si rivela una strategia anche più efficace e profittevole rispetto alla creazione di reali costi di passaggio.

Gli *switching costs* sono spesso soggettivi, dipendono da caratteristiche del consumatore quali l'educazione, informazione, propensione verso le novità.

Come già accennato, sono pochi gli studi empirici sugli effetti degli *switching costs*. Diversi *paper*, tuttavia, prendono ad esempio i mercati energetici di Regno Unito, Germania, Paesi Bassi ed individuano negli *switching costs*, reali o percepiti, una possibile causa dell'ancor scarso successo delle liberalizzazioni¹²⁰. A conoscenza dell'autrice, nessun articolo ha preso in considerazione il mercato italiano, presumibilmente per la mancanza di dati esaustivi sull'impatto delle liberalizzazioni sui consumatori utili a svolgere le analisi.

¹²⁰Diversi *paper* dimostrano l'importanza degli *switching costs* nel mercato dei prestiti bancari, delle carte di credito, delle compagnie aeree, dei software, della televisione ed altro. Vedi Farrell e Klemperer 2006.

6.2 Switching costs e mercati energetici

Giulietti, Waddams Price e Waterson prendono in considerazione proprio il mercato inglese del gas descritto nel capitolo precedente¹²¹. Gli autori utilizzano un sondaggio basato su 692 interviste, realizzate tra gennaio 1998 e febbraio 1999. Ci troviamo, quindi, nella primissima fase dell'apertura del mercato inglese: i consumatori possono scegliere il proprio fornitore di gas solo da pochi mesi, pur con alcune differenziazioni a seconda delle zone del paese (da 30 mesi in alcune aree, a 8 mesi in altre).

Governo e regolatore nazionale si aspettano che la concorrenza porti grossi benefici, data anche la posizione di svantaggio di British Gas, legata dai contratti *take or pay* già sottoscritti (a prezzi più alti di quelli spot); i nuovi entranti, invece, potrebbero offrire prezzi al dettaglio assai più convenienti.

Gli autori, analizzando il comportamento dei consumatori in merito al cambio di fornitore, concludono che, contrariamente a quanto sperato dalle autorità, l'*incumbent* può ancora godere tranquillamente del suo potere di mercato.

I dati sullo *switching* di questi primi mesi di liberalizzazioni, ottenuti dal campione, si allineano a quelli nazionali diffusi dall'OFGEM al tempo: oltre l'80% dei consumatori si dichiarava consapevole delle nuove opportunità offerte dal mercato ed il 20% aveva già cambiato fornitore.

Il modello distingue tra consapevolezza di poter scegliere e scelta effettiva e prevede quindi due fasi: solo quando il consumatore è consapevole delle nuove opportunità offerte dal mercato può decidere se cambiare operatore o restare con l'*incumbent*. La scelta implica costi di informazione e di passaggio, che possono essere influenzati dal comportamento delle imprese.

La funzione di utilità dipende dal prezzo del gas, dal reddito e dalle preferenze. Non sorprendentemente, il consumatore cambierà se i benefici attesi sono superiori ai costi, ovvero, se i risparmi attesi in bolletta superano *search costs* e *switching costs*.

Gli autori ipotizzano che la consapevolezza di poter scegliere dipenda sia da caratteristiche intrinseche al consumatore sia da fattori esterni. In particolare, assumono che essa dipenda da: livello di educazione, esperienze di cambiamento simili in altri mercati, età, occupazione, reddito, spesa per gas rispetto al reddito, entità della bolletta, possesso o meno dell'immobile, densità della popolazione, tempo trascorso da quando scegliere è diventato possibile. Ipotesi simili sono fatte per i fattori che influenzano *i search costs* e

¹²¹Giulietti, Waddams Price e Waterson, 2005.

gli *switching costs*, con l'unica differenza che essi possano dipendere anche dall'attitudine dei consumatori ad acquisire informazione e a partecipare attivamente al mercato: alcuni consumatori si limitano ad usufruire dell'informazione offerta dalle società di vendita, altri si attivano per acquisirne dell'altra.

I dati raccolti dalle interviste sul campione individuano nello stadio della concorrenza, nel metodo di misurazione e nell'età i fattori che maggiormente influenzano la consapevolezza della possibilità di scelta: l'utilizzo di *prepayment meters* e l'età avanzata riducono la conoscenza sulle opportunità offerte dal mercato. Gli altri fattori ipotizzati si rivelano meno importanti, ad eccezione della precedente esperienza: aver cambiato operatore telefonico in passato sembra avere una certa influenza. La consapevolezza aumenta notevolmente la probabilità di un effettivo cambiamento.

Ad influire sulla decisione finale sono, invece: le aspettative dei consumatori sulla reazione dell'ex monopolista (il suo allinearsi o meno alle tariffe dei nuovi entranti), i potenziali risparmi di lungo periodo, la sensibilità al prezzo, la reputazione dell'*incumbent*, fattori non di prezzo che fanno percepire il prodotto come differenziato, la precedente esperienza in mercati, come le telecomunicazioni e le assicurazioni, il reddito, la densità della popolazione (maggiore è la densità, maggiore è la percentuale di cambi). La percezione degli *switching costs* è inversamente correlata alla probabilità di cambiamento. A differenza dei costi di informazione, gli *switching costs* dipendono largamente dalle aspettative dei consumatori: le percezioni in merito a tempi e difficoltà del cambiamento sono più influenti dei costi effettivi di passaggio.

La riluttanza al cambiamento di operatore è quindi legata soprattutto alla percezione di *search costs* e *switching costs*: questi costi a volte sono reali, ma spesso sono semplicemente ritenuti erroneamente superiori ai benefici attesi dal passaggio. La scorretta percezione dei consumatori consente all'*incumbent* di continuare a praticare prezzi alti, superiori a quelli concorrenziali, nonostante la minaccia di nuove entrate.

La percentuale di consumatori del campione disposti al cambiamento è molto piccola, cosicché la posizione di dominanza dell'*incumbent* non viene intaccata. *Search* e *switching costs* sono così rilevanti che, anche nell'ipotesi ottimista in cui l'*incumbent* pratichi prezzi concorrenziali, i nuovi entranti dovrebbero investire somme tali nel tentativo di smentire percezioni errate e conquistare nuovi clienti da non rendere l'investimento desiderabile dal punto di vista sociale.

Gli autori utilizzano altresì le risposte dei consumatori in merito al risparmio necessario per indurli a cambiare fornitore per stimare quando, per l'*incumbent*, sia profittevole

mantenere prezzi superiori ai nuovi entranti. L'*incumbent* decide in base alla differenza tra i ricavi che derivano dallo sfruttamento dei consumatori che gli rimarrebbero fedeli e le perdite causate dalla dipartita dei rimanenti¹²². Dai dati emerge che, per un risparmio mensile pari o inferiore a 8 sterline, il 55% dei consumatori rimarrebbe ancora fedele l'*incumbent*, pagando un prezzo superiore del 33% a quello concorrenziale. Fino a questa soglia, quindi, l'*incumbent* può sfruttare il suo potere di mercato caricando un mark-up sul prezzo e causa, nel complesso, una perdita notevole di benessere per i consumatori.

Gli effetti sui consumatori e gli effetti sulla profittabilità dei nuovi entranti non vanno nella stessa direzione. Nel caso l'ex monopolista decida di sfruttare il proprio potere di mercato tenendo alto il livello dei prezzi, dal lato dell'offerta potrebbe crearsi un oligopolio collusivo in cui i nuovi entranti si allineano alle tariffe dell'*incumbent*. Nell'ipotesi in cui l'*incumbent* decida invece di allinearsi ai prezzi concorrenziali dei nuovi entranti per non perdere clienti, il benessere dei consumatori aumenta, ma l'effetto sul benessere totale è negativo perché i costi che gli entranti devono sostenere per convincere i consumatori a cambiare fornitore e lasciare l'operatore di sempre superano i risparmi che i consumatori traggono dal passaggio.

I risultati di Giulietti, Waddams Price e Waterson confermano, quindi, le ipotesi teoriche di Klemperer sugli effetti degli *switching costs*. Gli stessi autori suggeriscono, quindi, ai regolatori di impegnarsi per ridurre questo tipo di costi, sia reali che percepiti come tali, anche attraverso una migliore informazione al consumatore.

Wilson e Waddam Price¹²³, analizzando sempre le risposte date da un campione di 3000 consumatori, questa volta del mercato elettrico inglese, tentano di individuare gli errori più frequenti che gli utenti commettono quando decidono di cambiare fornitore. Gli autori determinano 3 tipi di errori: il consumatore non cambia nonostante il risparmio che potrebbe ottenere; il consumatore cambia ma sceglie in realtà un'opzione peggiore di quella iniziale (circa 1/3 del campione, il 32%); il consumatore cambia ma sceglie un'opzione che però non è la migliore alternative disponibili sul mercato (1/4 del campione, 23%). Solo il 7% dei consumatori riesce a trarre il massimo vantaggio possibile scegliendo la migliore opzione possibile per il proprio profilo di utenza.

Gli autori scoprono, inoltre, che i consumatori compiono scelte molto più efficienti se debbono scegliere tra pochi fornitori, a conferma delle teorie sulla confusione creata dalla complessità e numerosità di offerte e dall'*overload* di informazione. In altre parole, i

¹²²Il prezzo dei nuovi entranti è ipotizzato pari al costo marginale.

¹²³Wilson e Waddams Price, 2005.

consumatori soffrono del “rumore di fondo” nel mercato, alimentato dalla presenza di molti concorrenti.

A ben guardare, l’articolo sottintende una possibile tensione tra politica per la concorrenza e politica a tutela del consumatore. L’aumentare dei concorrenti riduce la capacità dei consumatori di scegliere efficientemente e quindi di trarre il massimo vantaggio da un mercato pur concorrenziale, soprattutto quando le tariffe sono complicate e non lineari¹²⁴, come nel caso dei servizi di pubblica utilità. Contrariamente a quanto comunemente pensato, i consumatori potrebbero in realtà beneficiare di una maggiore concentrazione, ovvero della presenza di pochi operatori verticalmente integrati.

Anche l’articolo di Alva¹²⁵ tenta di collegare la teoria sugli *switching costs*, in particolare dei loro effetti sull’entrata, ed i dati empirici utilizzando come esempio il mercato elettrico olandese. Pur non al pari di quello inglese, il mercato elettrico olandese è abbastanza concorrenziale: trasmissione e distribuzione sono state separate dall’attività di generazione e di vendita in modo proprietario, non solo funzionale; quattro grossi produttori controllano l’80% del mercato al dettaglio, ma c’è una frangia competitiva di piccoli fornitori molto attiva.

L’articolo ipotizza un mercato caratterizzato da *switching costs* in cui un nuovo fornitore deve decidere se sfidare o meno un monopolista ex regolamentato ed entrare sul mercato. L’*incumbent* può reagire all’entrata aumentando o riducendo i prezzi nel primo periodo e la sua reazione dipende dall’entità degli *switching costs*. L’autore trova che l’entrata di un nuovo concorrente è più facile per livelli medi di costi di passaggio, né troppo bassi (perché scatenerebbero una guerra di prezzo che non gioverebbe nemmeno ai nuovi entranti), né troppo alti (perché, impedendo ogni passaggio, non consentirebbero di recuperare i costi). Anche il modello di Alva conferma, dunque, le ipotesi di Klemperer relative agli effetti degli *switching costs* sull’entrata.

A questo punto l’autore utilizza i dati di una ricerca dell’Unione consumatori olandese svolta nel 2004¹²⁶. In base, anche qui, alle dichiarazioni degli utenti in merito al risparmio necessario a convincerli a cambiare operatore, il modello stima prezzi e quote di mercato di equilibrio di *incumbent* e potenziali nuovi entranti. Il risparmio che i consumatori indicano come sufficiente al cambio è, anche in questo caso, abbastanza basso e sembra

¹²⁴Cioè composte da una componente fissa (ad esempio, oneri fiscali) e da una parte variabile (in base ai consumi).

¹²⁵Alva C.A.H, 2006.

¹²⁶www.consumentenbond.nl.

suggerire che la sola presenza di *switching costs* non sia sufficiente a scoraggiare l'entrata di nuovi operatori.

Le stime dei prezzi, e quindi degli effetti degli *switching costs* sui prezzi di equilibrio, sono inferiori a quelli stimati da Giulietti, Waddam Price e Waterson, ma vanno tuttavia nella stessa direzione: i costi di passaggio permettono sia all'*incumbent* che a potenziali nuovi entranti di praticare prezzi superiori a quelli competitivi.

Alva ricorda che grosse quote di mercato non implicano necessariamente potere di mercato: i *mark-up* che sia l'*incumbent* che il nuovo entrante possono caricare sui prezzi dipendono direttamente dall'entità dei costi di passaggio: se gli *switching costs* sono rilevanti, sia l'ex monopolista che un nuovo entrante possono fissare prezzi ben al di sopra dei costi marginali e spartirsi il mercato; se i costi di passaggio sono bassi, invece, entrambi gli operatori non possono che fissare prezzi competitivi. Bassi costi di passaggio portano a situazioni in cui poche grandi imprese competono aspramente nel mercato. Alti costi di passaggio sembrano favorire oligopoli collusivi¹²⁷.

Anche l'articolo di Pomp e Shestalova¹²⁸ utilizza lo stesso sondaggio realizzato dall'Unione consumatori olandese per indagare i costi di ricerca e di passaggio percepiti dai consumatori nel mercato energetico dei Paesi Bassi e cercare di capire quindi se, e come, influenzino le scelte. Le conclusioni dei due autori sono simili a quelle di Giulietti, Waddams Price e Waterson: perché i consumatori beneficino della liberalizzazione, è necessaria una politica che non solo abbassi i costi concreti di passaggio ad altro operatore, ma soprattutto che riduca la discrepanza tra costi di passaggio reali da quelli percepiti dai consumatori, poiché i secondi sono solitamente assai superiori.

Reisch e Micklitz¹²⁹ valutano il successo, o meglio, l'insuccesso, della liberalizzazione del mercato elettrico tedesco. In Germania i consumatori pagano i prezzi più alti d'Europa per l'energia elettrica, i fornitori hanno optato per l'aggregazione, formando grosse imprese verticalmente integrate che non competono affatto tra loro; gli strumenti regolatori previsti sono tutt'altro che promettenti.

Il caso tedesco è tuttavia più simile al caso italiano: prima che i problemi legati allo *switching*, alla diffidenza ed ai timori dei consumatori nel mercato, sono ancora soprattutto i limiti strutturali ad impedire le dinamiche concorrenziali.

¹²⁷Anche questo risultato conferma le ipotesi di Klemperer: i costi di passaggio possono generare un duopolio simmetrico in cui le due imprese colludono tacitamente nei prezzi.

¹²⁸Pomp e Shestalova, 2007.

¹²⁹Reisch e Micklitz, 2006.

6.3 *Switching costs* e mercati delle telecomunicazioni

Viard¹³⁰ guarda al mercato delle telecomunicazioni statunitense e cerca di valutare l'effetto dell'introduzione della portabilità dei numeri verdi (800), avvenuto negli Stati Uniti nel maggio 1993¹³¹, sulla concorrenza in questo particolare segmento di mercato. A differenza della letteratura tradizionale, che difficilmente isola diversi tipi di *switching costs*, Viard analizza la semplice riduzione dei costi di passaggio che deriva dalla portabilità del numero. I risultati confermano che gli *switching costs* in generale rendono i mercati meno competitivi: quando gli operatori non possono discriminare tra vecchi e nuovi clienti, gli *switching costs* hanno un effetto sui prezzi ambiguo che dipende dall'eterno *trade-off* tra l'incentivo a conquistare nuovi clienti ed il desiderio di sfruttare quelli già acquisiti. L'effetto totale dipende dal numero di nuovi e vecchi clienti e dall'entità del *lock-in*. Nonostante il mercato per i servizi di chiamata ai numeri verdi sia un mercato in rapida crescita, e quindi caratterizzato da una grossa percentuale di nuovi clienti, l'autore conclude che un abbassamento degli *switching costs*, rappresentato dall'introduzione della portabilità del numero, ha ridotto i prezzi di mercato per questi servizi.

I problemi legati al cambio di operatore si rivelano particolarmente importanti nell'offerta di servizi di telefonia mobile. Questo mercato non è oggetto diretto della nostra analisi, ma, come per la parte descrittiva sui mercati, offre un valido esempio per capire il comportamento dei consumatori in presenza di *switching costs* in situazioni di mercato potenzialmente assai competitive, con una pluralità di operatori e di opzioni tariffarie tra le quali poter scegliere.

Come dimostrano gli alti tassi di penetrazione, il mercato dei servizi di telefonia mobile è ormai saturo. La strategia degli operatori è focalizzata sul tentativo di rubare clienti ai concorrenti. Le società di telefonia sono sempre più interessate a capire quali sono i fattori che influenzano le decisioni dei consumatori e come poterle influenzare.

Gli operatori impongono *switching costs* ai consumatori. I costi di passaggio derivano da problemi di compatibilità, quando, ad esempio, la compagnia telefonica permette di usare un determinato apparecchio solo con la propria scheda SIM (*SIM-lock*) o semplicemente

¹³⁰Viard, 2003.

¹³¹Negli USA, i numeri che iniziano con "800", o numeri *toll-free*, corrispondono ai nostri numeri verdi. Il costo della chiamata è addebitato al ricevente e non a chi effettua la chiamata. Sono numeri usati per fornire supporto tecnico, per effettuare vendite telefoniche o per assistenza ai clienti post-vendita. Prima dell'introduzione della portabilità, un cliente doveva cambiare il numero verde se cambiava il proprio provider. La Federal Communications Commission ha inoltre imposto che gli operatori facciano pagare lo stesso prezzo sia ai vecchi che ai nuovi clienti.

perché sarebbe estremamente costoso appartenere ad un network diverso da quello delle persone chiamate con più frequenza. Gli *switching costs* possono essere costi transattivi che sorgono con il passaggio, ad esempio i giorni necessari a cambiare operatore o la difficoltà ad ottenere la restituzione del credito residuo. Infine, molto importanti sono i costi informativi legati ad un eventuale cambio di operatore, cioè i costi, in termini di tempo e difficoltà, necessari ad ottenere informazioni sulle proposte di gestori alternativi e a confrontare le varie offerte. Gli operatori offrono numerose opzioni tariffarie, spesso assai complesse, che combinano componenti fisse, componenti di prezzo variabili a seconda del consumo, ricariche del credito alla ricezione di chiamate (autoricarica), tutti elementi che confondono non poco i clienti sul prezzo reale delle chiamate.

Kim¹³² cerca di determinare le decisioni di *switching* dei consumatori tra diversi operatori di telefonia mobile costruendo un modello di scelta sequenziale in cui consumatori eterogenei possono cambiare ripetutamente gestore in base alle opzioni tariffarie offerte, pagando però degli *switching costs*. I risultati dell'autrice non destano sorpresa: i consumatori hanno diverse preferenze e diversi *switching costs*; sono i consumatori con costi di passaggio inferiori a decidere di cambiare gestore. La decisione di cambiare è influenzata da miglioramenti nella qualità dei servizi, dai prezzi, e dall'entità degli *switching costs*. Nei mercati della telefonia, in particolare di quella mobile, legislatori e regolatori sembrano aver capito da tempo l'importanza di abbattere questo tipo di costi per promuovere la concorrenza: hanno regolato il *SIM-lock*, hanno stabilito la portabilità del numero, hanno preso misure per facilitare la confrontabilità delle tariffe. Gli *switching costs*, tuttavia, restano ancora notevoli, come confermato anche da alcuni studi empirici.

Lee, Kim, Lee e Park¹³³ cercano di stimare l'effetto della *number portability* sulla competitività del mercato della telefonia mobile coreano. Gli autori concludono che la portabilità del numero, pur fondamentale, non ha annullato i costi di passaggio per i consumatori, proprio perché gli *switching costs*, nella telefonia mobile, sono dovuti ad una pluralità di fattori. E' quindi importante, sempre secondo gli autori, che regolatori o organizzazioni indipendenti continuino a diffondere periodicamente informazione sulla qualità e sui prezzi dei vari servizi ai consumatori, in modo da ridurre l'incertezza associata al passaggio, i costi e la difficoltà nel confrontare le tariffe. Questo può essere fatto non solo attraverso siti internet appositamente dedicati, ma, suggeriscono gli autori, definendo un sistema di tariffazione comune a tutte le società, che faciliti il calcolo dei

¹³²Kim, 2006.

¹³³Lee, Kim, Lee e Park, 2004

consumi e la ripartizione della bolletta tra due società nell'eventualità di un trasferimento d'utenza.

Grzybowski¹³⁴ usa i dati di un sondaggio tra famiglie inglesi realizzato tra il 1999 ed il 2001 (*Home On Line*) per stimare l'entità dei costi di passaggio nel mercato dei servizi di telefonia mobile nel Regno Unito. Non sorprendentemente, l'autore conclude che, nonostante la portabilità del numero, i consumatori inglesi devono sopportare significativi costi di passaggio, differenziati a seconda degli operatori. La scelta di un gestore è dettata sia dagli *switching costs*, sia da caratteristiche eterogenee dei consumatori che ne determinano le preferenze, quali età, stato lavorativo, uso del computer e della TV, attività nel tempo libero. La tipologia e le caratteristiche del consumatore influiscono, a loro volta, sulla dimensione dei costi di passaggio, e quindi sulla probabilità di cambiare operatore: secondo questa ricerca, ad esempio, le persone anziane cambiano meno, mentre i consumatori più attivi sono quelli che nel tempo libero leggono o si prendono cura della casa. Gli *switching costs* sono, dunque, anche dei costi soggettivi.

6.4 Timori e percezioni: gli *switching costs* di natura psicologica

Abbiamo visto come diversi autori individuano negli *switching costs* la causa dell'ancora scarsa competitività di mercati teoricamente aperti alla concorrenza, in particolare dei mercati dell'energia.

Search costs e *switching costs* hanno effetti negativi sulla competitività dei mercati, ma non solo come costi concreti: l'idea stessa che i consumatori hanno sulla dimensione di questi costi è altrettanto influente. Se l'informazione è disponibile, ma ritenuta costosa in termini di tempo ed impegno necessari alla sua comprensione, o se la possibilità di cambiare fornitore è garantita per legge, ma le procedure sono giudicate particolarmente tediose, allora l'analisi dei costi e benefici dell'attività di ricerca ed eventuale passaggio che ogni consumatore compie risulta fortemente sbilanciata a favore dei primi.

Le risposte ai sondaggi utilizzate per compiere le analisi, confermano quanto l'inerzia dei consumatori sia influenzata anche da timori e da percezioni erranee legate ad una scarsa informazione. *Switching costs* che, secondo la definizione del capitolo 3, potremmo definire *switching costs* di natura psicologica.

Anche queste prime analisi empiriche sugli effetti dei costi di passaggio confermano buona parte i risultati della *behavioral economics*. I consumatori valutano

¹³⁴Grzybowski, 2007.

molto di più benefici correnti rispetto a benefici futuri, anche consistenti, e tendono così a scegliere contratti che offrono vantaggi iniziali immediati (ad esempio tariffe particolarmente vantaggiose o servizi gratuiti al momento della sottoscrizione), ignorando i costi che questi stessi contratti implicano in futuro (beni accessori o alti costi di passaggio ad altro operatore. I consumatori sono affezionati alle loro abitudini e tendono ad attribuire un valore superiore ad un servizio di cui già usufruiscono, rispetto ad un servizio identico che invece dovrebbero acquistare. Un eccessivo ammontare di informazioni non facilita necessariamente la scelta del consumatore perché lo confonde; gli individui si dimostrano incapaci di assimilare tutte le notizie disponibili, ne sono intimoriti, tanto da decidere consciamente, a volte, di non cercare la miglior alternativa, in termini di qualità-prezzo, che il mercato offre. Le preferenze dei consumatori sono condizionate dalle circostanze e possono cambiare nel tempo; le analisi dell'OFGEM, ad esempio, dimostrano chiaramente che la propensione dei consumatori ad informarsi e cambiare operatore è fortemente aumentata in occasione degli annunci di aumenti dei prezzi di gas ed elettricità.

A differenza di legislatori e regolatori, le imprese sembrano ben conscie delle intuizioni della *behavioral economics* e le fruttano a loro vantaggio. I fornitori conoscono e giocano con le debolezze dei consumatori, rendono strategicamente il cambio costoso, in termini di stress e difficoltà.

Nel caso italiano, nei mercati energetici sono frequenti tecniche di osteggiamento o di boicottaggio dei concorrenti che sfruttano i timori e la diffidenza dei consumatori. Nel mercato della telefonia fissa, a vantaggio dell'operatore dominate giocano le lungaggini burocratiche e lo stress legati al trasferimento. Nella telefonia mobile prevalgono tecniche di offuscamento, cioè volte a rendere tariffe e piani particolarmente difficili da confrontare.

Nel Regno Unito, dove il processo di liberalizzazione di tutti i servizi di pubblica utilità, sia delle telecomunicazioni che dei mercati energetici, è più avanzato e minori sono le barriere strutturali che ancora ostacolano l'effettivo dispiegarsi della concorrenza, i regolatori hanno ben intuito l'importanza dell'attivismo dal lato della domanda ed hanno già svolto numerosi studi sul comportamento dei consumatori nei mercati delle *utilities*. Le ricerche dimostrano che i costi di passaggio sono soprattutto di natura psicologica. I consumatori temono il cambio di operatore, disservizi, riduzione nella qualità del servizio, ma sono soprattutto intimoriti dalla complessità o dalla lungaggine delle procedure di passaggio. Secondo le indagini dell'OFGEM e dell'OFCOM, i consumatori non cambiano

perchè percepiscono *search e/o switching costs* particolarmente alti. Cambiare fornitore di gas, elettricità o di telefonia fissa è un'operazione complessa, o percepita come tale. Nonostante i già numerosi interventi volti ad abbattere le barriere all'ingresso al mercato o per rimuovere i costi concreti per passare ad altro fornitore, la diffidenza ed i timori dei consumatori verso le procedure di *switching* ancora ostacolano la piena partecipazione del lato della domanda alle opportunità offerte dalle liberalizzazioni.

Altri paesi, come l'Italia, registrano esperienze simili, pur muovendo i primi passi nell'analisi della risposta del lato della domanda alla liberalizzazioni. Soprattutto nei mercati energetici di gas ed elettricità sono ancora le carenze strutturali a ritardare, se non impedire gli effetti delle liberalizzazioni. La forte concentrazione, l'integrazione verticale e soprattutto il forte legame tra società di distribuzione e società di vendita sul territorio ostacolano un'effettiva pluralità nelle offerte. Inoltre, i consumatori sono vittime di pratiche commerciali aggressive e scorrette messe in atto, soprattutto dagli *incumbent*, per ostacolare il passaggio ad altro fornitore.

Anche nella telefonia, dove possibilità di cambiare operatore di telefonia fissa ed internet è una realtà da molto tempo e (teoricamente) resa più semplice dalla portabilità del numero, le relazioni dell'AGCOM, ma soprattutto i reclami per quotidianamente sommergono le associazioni dei consumatori, confermano reali problemi riscontrati dagli utenti nei tentativi di cambiare operatore. I consumatori lamentano disservizi, attivazioni non richieste, lungaggini nelle procedure, doppie fatturazioni, violazioni del loro legittimo diritto di recesso. Gli errori di fatturazione sono molto frequenti, ma il consumatore è scoraggiato dal reclamare, visti i tempi necessari a far valere i propri diritti e la spesso esigua somma coinvolta. Anche se il regolatori si è mosso per abbattere i costi ed i tempi necessari a cambiare operatore, prevedendo, ad esempio, l'*override*, i comportamenti scorretti dei gestori di telefonia scoraggiano il consumatore dall'imbarcarsi in quella che diverse associazioni di consumatori definiscono come una vera e propria "odissea". Naturalmente, tutte queste esperienze negative scoraggiano l'attivismo dei consumatori: non solo dissuadono chi già ha tentato di cambiare dal riconsiderare il proprio piano ed avvantaggiarsi di eventuali nuove offerte, ma fungono da potente deterrente verso chi ha solo considerato l'idea cambiare.

In poche parole, disservizi e confusione nell'informazione riducono la fiducia dei consumatori nel mercato e ne ostacolano la piena partecipazione.

7. CONCLUSIONI

Il primo teorema del benessere ci assicura che in concorrenza perfetta, l'allocazione delle risorse è efficiente ed il benessere del consumatore è massimo. I mercati, tuttavia, sono molto lontani dall'essere perfettamente competitivi: essi sono caratterizzati da imperfezioni sia dal lato dell'offerta, basti pensare ai monopoli, ai cartelli, alle pratiche commerciali scorrette, sia dal lato della domanda, come l'accesso limitato a determinati prodotti o l'imperfetta informazione.

La politica della concorrenza e la politica per la tutela del consumatore si occupano di risolvere gran parte di questi problemi, ma in prospettive diverse. 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. Nel contesto della politica per la concorrenza, il benessere del consumatore è associato al significato che questo termine ha nella microeconomia: è incentrato, cioè, sugli effetti di prezzo. In realtà i consumatori vengono danneggiati anche da impossibilità di accesso al mercato, scarsa qualità dei prodotti, e mancanza di informazione. E' proprio in questi casi che legislatori o regolatori intervengono con misure a tutela del consumatore, spesso criticate dagli studiosi di *Law & Economics* perché ritenute eccessivamente paternalistiche.

E' utile notare che i concetti di "benessere del consumatore" come inteso dall'economia e di "protezione del consumatore" non coincidono. Il benessere del consumatore aumenta quando i mercati sono competitivi ed efficienti e non è necessariamente il prodotto delle leggi a tutela del consumatore. E' la concorrenza a portare il massimo benessere così inteso, non la regolamentazione o l'intervento pubblico. Ma è proprio perché, in realtà, il benessere dei consumatori non dipende solo da fattori di prezzo che il consumatore necessita di protezione.

Il focus fondamentale delle leggi a tutela del consumatore è l'informazione, intesa non solo come trasparenza che facilita la conoscenza dei prodotti e la comparazione dei prezzi, ma anche come fattore che a sua volta stimola l'offerta di prodotti innovativi e sempre più rispondenti alle esigenze dei consumatori. La politica per la tutela del consumatore punta soprattutto a risolvere le asimmetrie informative tra produttori e consumatori, assicurando

non solo effettiva possibilità di scelta, ma scelte informate e 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.

I modelli economici tradizionali che analizzano gli effetti del potere di mercato sul benessere dei consumatori, sia esso dovuto alla mancanza di concorrenza o ad imperfetta informazione, si basano sull'ipotesi di comportamento razionale degli individui. Negli ultimi trent'anni la ricerca economica ha svelato che, in realtà, i consumatori scelgono spesso in modo incoerente con la massimizzazione del proprio benessere, ed ha individuato nel comportamento dei consumatori 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: gli individui trascurano i costi opportunità o i costi pregressi, sono influenzati dal modo in cui le alternative vengono poste, hanno un'eccessiva fiducia in loro stessi, trovano difficile ragionare in termini probabilistici, solo per menzionare alcuni esempi.

Le intuizioni della *behavioral economics* non fanno che confermare quanto il lato della domanda sia un importante fattore di efficienza di un mercato. Suggestisce che, 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 *behavioral economics* 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 alcuni servizi di pubblica utilità come telecomunicazioni, elettricità e gas, possono essere considerati un valido esempio di come la concorrenza, da sola, non assicuri prezzi bassi e buona qualità dei servizi. I consumatori europei possono ormai

scegliere liberamente i propri fornitori, da una decina d'anni per i servizi di telefonia fissa, da poco tempo per gas ed elettricità. In entrambi il prodotto è omogeneo e la scelta, quindi, non sembra presentare particolari difficoltà: basterebbe confrontare i prezzi. In realtà i rapporti sui tassi di *switching*, svolti in diversi Paesi, rivelano un'evoluzione assai lenta del processo concorrenziale. Il problema è dovuto non solo ai limiti strutturali che i mercati, soprattutto quelli energetici, ancora presentano, e alle pratiche scorrette messe in atto dagli operatori nel tentativo di ostacolare il passaggio ad altro fornitore, ma anche alla mancanza di un'informazione chiara e facilmente comparabile sulle opzioni che il mercato offre, alla diffidenza ed ai timori dei consumatori.

Nel presente lavoro sono stati analizzati i mercati di gas e telefonia.

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.

In mercati, come quelli del Regno Unito, 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 famosi *switching costs*, additati da molti autori come principale causa dello scarso successo delle liberalizzazioni, in particolare nei mercati energetici, sono quindi anche e soprattutto costi che potremmo definire di natura psicologica.

La politica 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 danneggiano solo 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.

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 di AGCOM e AEEG che non si limitasse a sporadiche audizioni periodiche.

In una prospettiva di analisi economica del diritto, King e Smith¹³⁵ sostengono che attualmente gran parte della politica a tutela del consumatore non ha un solido fondamento economico. L'economia neoclassica considera il processo di decisione del consumatore come un fattore esogeno e non riesce a spiegare alcuni problemi di fallimento di mercato assai comuni. La *behavioral economics*, d'altro canto, considera il processo decisionale come endogeno e, pur contribuendo molto alla comprensione del comportamento dei consumatori, si basa su dei risultati empirici che sono poco utili a individuare interventi di *policy* generici in materia di tutela del consumatore. La creazione di una teoria rigorosa e completa sul comportamento del consumatore, che tenga conto sia delle intuizioni della *behavioral economics* che di quelle ormai consolidate dell'economia neoclassica sui problemi legati alla struttura di mercato ed alle asimmetrie informative, contribuirebbe non poco al disegno di una politica per la tutela del consumatore più efficace e rispondente ai problemi quotidiani riscontrati dai cittadini nelle loro scelte d'acquisto, anche e soprattutto in mercati, quali quelli di recente liberalizzazione, in cui gli utenti hanno un enorme bisogno di assistenza. La *behavioral economics* suggerisce, per esempio, che i contratti non dovrebbero prevedere clausole di rinnovo automatico, o che gli *switching costs* dovrebbero essere non solo bassi, ma propriamente segnalati, perché i consumatori generalmente non li includono nelle loro valutazioni. Tutte quelle strategie commerciali, di vendita e di *marketing*, che tendono a fuorviare il giudizio dei consumatori, ad occultare o a rendere confusa l'informazione sui prodotti/servizi, oppure ad accentuare le difficoltà che i consumatori già hanno nel soppesare correttamente costi e benefici di un loro acquisto, dovrebbero essere guardate con particolare sospetto dalle autorità, soprattutto se non giustificate da motivi di efficienza. Oltre a garantire scelte informate, la trasparenza è fondamentale per un motivo in più: quando le alternative presentate al consumatore non sono chiare, più forte è il rischio di violazione dell'ipotesi di razionalità. In altre parole, i

¹³⁵ King e Smith, 2007.

consumatori tendono a comportarsi in modo più razionale quando l'informazione è presentata loro in modo chiaro e trasparente.

La nuova politica per il consumatore dovrebbe, tuttavia, tenere a mente due fattori molto importanti: prima di tutto, che diversi gruppi o classi di consumatori potrebbero necessitare di gradi di tutela diversi e, quindi, che alcune misure potrebbero favorire alcuni ma sfavorire altri; secondariamente, che le soluzioni suggerite dalla *behavioral economics* e quelle proposte dall'economia neoclassica tradizionale potrebbero non coincidere, se non addirittura essere in conflitto tra loro.

BIBLIOGRAFIA

AEEG, “Relazione Annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta”, 2007 e 2006. Disponibili sul sito www.autorita.energia.it.

AEEG, “Indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale”, 2005. Disponibile sul sito www.autorita.energia.it.

AGCOM, “Relazione Annuale sull'attività svolta”, 2007 e 2006. Disponibili sul sito www.agcom.it.

AGCOM, “Resoconto dell'audizione periodica 2006 delle associazioni dei consumatori e degli utenti” e “Documentazione relativa all'audizione periodica”. Disponibili sul sito www.agcom.it.

Akerlof, G., “The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, pp.488–538, 1970.

Alva C.A.H., "How Do Switching Costs Affect the Competitiveness of Recently Liberalized Markets? The Case of the Dutch Energy Retail Industry", 2006, presentato al Congresso LACEA e LAMES.

Averitt N.W. e Lande R.H., “Consumer Sovereignty: A Unified Theory of Antitrust and Consumer protection Law”, *Antitrust Law Journal*, 1997.

Battaggion M.R., Corrocher N. e Zirulia L., “Abolizione del Contributo di Ricarica nella Telefonia Mobile: I Consumatori Ci Guadagnano?” *Consumatori, Diritti e Mercato*, vol. 2, 2007.

Beales H., Craswell R. e Salop S., “Information Remedies for Consumer Protection”, *American Economic Review*, vol. 71(2), pp. 410-414, 1981.

Bozzetto F., “I Veri Limiti alla Concorrenza nel Mercato del Gas in Italia”, *Energia*, vol. 2, 2007.

Conlisk J., “Why Bounded Rationality”, *Journal of Economic Literature*, vol.34, pp. 669-700, 1996.

Cseres K.J., “The Impact of Consumer Protection on Competition and Competition Law. The Case of Deregulated Markets”, working paper, Amsterdam Centre for Law and Economics, 2006.

Commissione Europea, “Review of Consumer Policy Strategy 2002-2002”, 2007. Disponibile sul sito http://ec.europa.eu/consumers/index_en.htm.

Commissione Europea, “Consumer Policy Strategy 2007-2013”, 2007. Disponibile sul sito: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/index_en.htm.

Commissione Europea, “Libro Verde sulla revisione dell'acquis relativo ai consumatori”, 2007. Disponibile sul sito http://ec.europa.eu/consumers/index_en.htm.

Commissione Europea “Towards a European Charter on the Rights of Energy Consumers”, 2007. Disponibile sul sito http://ec.europa.eu/consumers/index_en.htm.

Commissione Europea, “Prospects for the internal gas and electricity market”, 2007. Disponibile sul sito http://ec.europa.eu/energy/index_en.html.

Earl P., “Behavioural Economics and the Economics of Regulation”, briefing paper, 2005.

Energywatch, “Annual Report 2006-2007”. Disponibile sul sito www.energywatch.org.uk.

Energywatch “Consumers' Charter”, 2007. Disponibile sul sito www.energywatch.org.uk.

Energywatch “How energy Markets Are Failing Consumers”, 2007. Disponibile sul sito www.energywatch.org.uk.

Energywatch “Getting Smarter: Improved Energy Information for Consumers”, 2006. Disponibile sul sito www.energywatch.org.uk.

Ennis S. e Heimler A., “Promotion of Competition on the Demand Side”, working paper, 2004.

Evans P., “Assessing Consumer Detriment”, *European Competition Law Review*, vol. 28(1), pp. 26-35, 2007.

Farrell, J., “A Note on Inertia in Market Shares”, *Economic Letters*, vol. 21, pp. 73-75, 1986

Farrell, J. and P. Klemperer, “Coordination and Lock-In: Competition with Switching Costs and Network Effects,” *Handbook of Industrial Organization*, 2006.

Farrell J. e Shapiro C., “Dynamic Competition with Switching Costs”, *RAND Journal of Economics*, vol. 19(1), 1988.

Gans J.S., “Protecting Consumers by Protecting Competition: Does Behavioural Economics Support this Contention?”, *Competition and Consumer Law Journal*, vol.13 (1), pp.40-50, 2005.

Giulietti M., Waddams Price C., Waterson M., “Consumer Choice and Competition Policy: a Study of UK Energy Markets”, *The Economic Journal*, vol.115 , pp. 949-968, 2005.

Gomez Pomar F., “EC Consumer Protection Law and EC Competition Law: How related are they? A Law and Economics Perspective”, *InDret*, working Paper n. 113, 2003.

Green R., "Can Competition Replace Regulation for Small Utility Customers?", CEPR, working paper, 2000.

Grossman S.J., ‘The Informational Role of Warranties and Private Disclosure about Product Quality’, *Journal of Law and Economics* vol. 24, n.3, pp. 461-483, 1981.

Grundmann, S., Kerber, W., e Weatherill, S. “Party autonomy in the Internal Market”, Berlin, Walter de Gruyter, 2001.

Grzybowski L., "Estimating Switching Costs in Mobile Telephony in the UK", *Journal of Industry, Competition and Trade*, forthcoming 2007.

Hadfield G.K., Howse R. e Trebilcock M.J., “Information-Based Principles for Rethinking Consumer Protection Policy”, *Journal of Consumer Policy* vol.21, pp. 131-169, 1998.

Haupt S., “An Economic Analysis of Consumer Protection Law”, *German Law Journal*, 2003.

Hartlief T., “Freedom and Protection in Contemporary Contract Law”, *Journal of Consumer Policy*, vol.27, pp. 253-267, 2004.

Hayek F.A., “The Use of Knowledge in Society”, *American Economic Review*, vol.35, n. 4, pp. 519-530, 1945.

Kahneman D., “A Psychological Perspective on Economics”, *The American Economic Review*, vol. 93, n.2, pp. 162-168, 2003.

Kahneman D., “Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics”, *The American Economic Review*, vol. 93, n. 5, pp. 1449-1475, 2003.

Kim J., "Consumers' Dynamic Switching Decisions in the Cellular Service Industry", working paper, 2006.

King S. e Smith R., “Does Competition Law Adequately Protect Consumers?”, *European Competition Law Review*, vol.7, 2007.

Klemperer, P., “Markets with Consumer Switching Costs,” *Quarterly Journal of Economics*, vol.102, 375-394, 1987 (a).

Klemperer, P., “The Competitiveness of Markets with Switching Costs,” *RAND Journal of Economics*, vol.18, 138-150, 1987 (b).

Klemperer P., “Competition When Consumers Have Switching Costs: An Overview with Applications to Industrial Organization, Macroeconomics, and Internal Trade”, *Review of Economics Studies*, vol. 62, pp. 515-539, 1995.

Leary T.B., speech, “Competition law and consumer protection: two wings of the same house”, www.ftc.gov/speeches/leary/041022learyarticle.pdf.

Lee J., Kim Y., Lee J.D. e Park Y., “Estimating the Extent of Potential Competition in the Korean Mobile Telecommunications Market: Switching Costs and Number Portability”, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 24(1), pp. 107-124, 2004.

Leibenstein H., “X-Inefficiency Xists: Reply to an Xorcist”, *The American Economic Review*, vol. 68(1), pp. 203-211, 1978.

Merkt H., “Disclosure Rules as a Primary Tool for Fostering Party Autonomy”, in S. Grundmann, W. Kerber, & S. Weatherill, *Party Autonomy in the Internal Market*, pp. 230-245, Berlin Walter de Gruyter, 2001.

Milgrom P. and Roberts J., ‘Informational Asymmetries, Strategic Behaviour and Industrial Organization’, *American Economic Review*, 1987.

Mitchell, J., Kutin, B., & Macgeorge, A., ‘Guidelines for Consumer Policy in Central and Eastern Europe. *Journal of Consumer Policy*, vol.24, pp. 83–109, 2001.

Nanda N., Center for Competition, Investment & Economic Regulation, “Competition Policy and Consumer Protection Policy”, Viewpoint, 2005.

Scott, C., & Black, J. “*Cranston’s Consumers and the law*”. Third ed. London: Butterworths, 2000.

OECD, “Roundtable on Demand-Side Economics for Consumer Policy”, 2006.

OFCOM, “The Consumer Experience – Research Report”, 2007. Disponibile sul sito www.ofcom.org.uk

OFCOM, “The Communications Market”, 2007. Disponibile sul sito www.ofcom.org.uk.

OFGEM, “Ofgem Annual Report 2006-07”. Disponibile sul sito www.ofgem.org.uk.

OFGEM, “Domestic retail market report”, 2007. Disponibile sul sito www.ofgem.org.uk.

OFGEM, “Prospects for the internal gas and electricity market”, 2007. Disponibile sul sito www.ofgem.org.uk.

Poiesz T.B.C., “The Free Market Illusion. Psychological Limitations of Consumer Choice”, *Tijdschrift voor Economie en Management*, vol. 49, 2004.

Pomp M. e Shestalova V., "Switching Costs in Nederlands Energy Markets: Can Liberalisation Bring Benefits to Small Customers?", 2007, *De Economist*, vol. 155 n. 3, pp. 305-321.

Reisch L.A. e Micklitz H.W., "Consumers and Deregulation of the Electricity Market in Germany", *Journal of Consumer Policy* n.23, pp. 399-415, 2006.

Stigler G., “The Economics of Information”, *The Journal of Political Economy*, vol.69 n.3, pp. 213-225, 1961.

Tversky A. e Kahneman D., “The Framing of Decisions and the Psychology of Choice”, *Science* vol. 211, pp. 453-458, 1981

Twigg-Flesner C., Weatherill S., and Willett C., “Law, Information and Product Quality. Introductory Remarks by the Editors of the Special Issue”, *Journal of Consumer Policy* vol.25, pp. 291–297, 2002.

- Van den Bergh R.J. and Camesasca P.D.N., “*Competition Law and Economics. A Comparative Approach*”, 2nd edition. Oxford-Antwerp, Hart/Intersentia, 2006.
- Viard, V.B., “Do Switching Costs Make Markets More or Less Competitive?: The Case of 800-Number Portability,” *RAND Journal of Economics*, vol. 38, n.1, 2007.
- Vukowich W.T., “Consumer Protection in the 21st Century. A Global Perspective”, Ardsley, NY: Transnational Publishers, 2002.
- Waterson M., “The Role of Consumers in Competition Policy”, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 21, pp. 129-150, 2003.
- Weatherill S., *EU Consumer Law and Policy*, Edward Elgar, 2005.
- Wein, T., “Consumer Information Problems – Causes and Consequences”, in: S. Grundmann, W. Kerber, & S. Weatherill, *Party autonomy in the Internal Market*, pp. 80–97, Berlin: Walter de Gruyter, 2001.
- Whish R., “*Competition Law*”, 5th edition, Londra, Butterworths, 2001.
- Wilson C.M., “Markets with Search and Switching Costs”, working paper, ESRC Centre for Competition Policy and School of Economics, 2006.
- Wilson C.M. e Waddams Price C., “Irrationality in Consumers' Switching Decisions: When More Firms May Mean Less Benefit”, ESRC Centre for Competition Policy, working paper 05-4, 2005.
- Wright P., “Competition in Gas and Electricity: Companies Profit, Consumers Pay”, *Consumatori, Diritti e Mercato*, vol. 2, 2007.