

La pagliuzza del mercato e la trave della maggior tutela

La liberalizzazione elettrica e il fallimento della regolamentazione

Di Carlo Stagnaro

Premessa

Anche oggi, il tempo per la liberalizzazione di energia elettrica e gas è domani. Il Governo ha infatti manifestato la chiara intenzione di rinviare al 2022 il superamento delle cosiddette tutele di prezzo per i piccoli clienti di elettricità e gas, che avrebbe dovuto scattare il 1 luglio 2020. Un emendamento in tal senso era stato presentato alla legge di bilancio, ma è stato giudicato [inammissibile](#) per ragioni tecniche. Il Governo ha comunque anticipato che una modifica di contenuto analogo verrà introdotta nel primo veicolo legislativo utile, probabilmente il Decreto Milleproroghe:¹ dietro il prolungamento del regime regolato c'è un preciso orientamento politico. Coerentemente, l'esecutivo ha evitato di adottare gli atti preliminari alla piena apertura del mercato, nonostante le scadenze previste dalla legge siano ampiamente trascorse. Proprio per questo, in parte l'ennesima proroga era inevitabile, anche se, dal punto di vista tecnico, sarebbero probabilmente bastati sei mesi.

Questo Focus intende indagare lo stato di salute dei mercati e individuare le mancanze delle istituzioni nella realizzazione di un percorso sostenibile verso la liberalizzazione. Attualmente, sebbene i consumatori siano formalmente liberi di scegliere, le offerte libere convivono con quella regolata, chiamata "di tutela" (una denominazione che non può non esercitare un'influenza sulle scelte dei consumatori). Questa coesistenza poteva forse avere una ragion d'essere come strumento di graduale accompagnamento verso il mercato, ma ormai genera enormi distorsioni nella concorrenza. Non a caso, forme di regolamentazione dei prezzi *retail* sono ammesse, nel quadro europeo, solo come meccanismi transitori e limitati ai clienti vulnerabili. La componente energia della bolletta – quella su cui realmente si può dispiegare la concorrenza – vale mediamente il 45 per cento del totale fatturato.

Mentre nel mercato gas il prezzo di tutela deriva dall'applicazione di una formula da parte dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (Arera) ed è erogato da una pluralità di operatori, nell'elettrico il servizio di tutela viene fornito da società di vendita collegate ai distributori locali sulla base dei prezzi di acquisto all'ingrosso di un ente pubblico, Acquirente Unico. Il principale distri-

Carlo Stagnaro è Direttore dell'Osservatorio sull'economia digitale dell'Istituto Bruno Leoni.

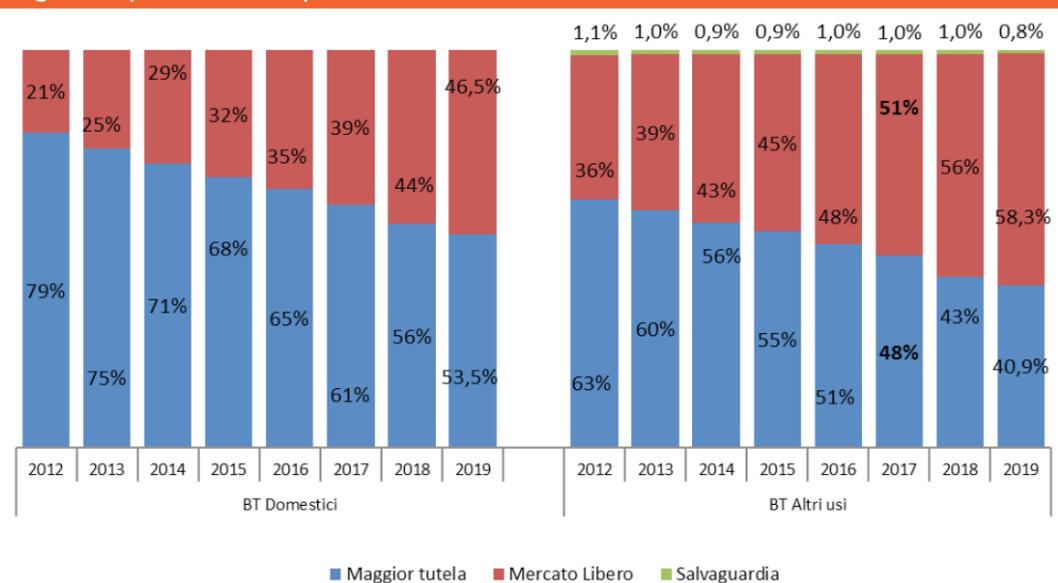
¹ Lorenzo Salvia, "Misiani: bollette, subito un decreto. La legge di bilancio? Do un sette e mezzo", *Corriere della sera*, 17 dicembre 2019.

butore, e-distribuzione, fa parte del gruppo Enel e allaccia circa l'80 per cento dei punti di riconsegna. Come vedremo, ciò determina una condizione di estrema concentrazione del mercato. Pertanto, questo Focus è dedicato quasi esclusivamente al mercato elettrico, anche se molte considerazioni valgono pure per il gas. La situazione in quest'ultimo caso è assai più semplice e meno problematica: la concentrazione del mercato è significativamente inferiore (il principale operatore ha una quota del 24,1 per cento tra i clienti domestici e del 12,5 per cento nei condomini). Analogamente, nel discutere il mercato elettrico ci soffermeremo sui clienti domestici, in quanto le considerazioni valgono in buona parte anche per le Pmi – le quali vengono generalmente ritenute più “pronte” per affrontare il libero mercato. In entrambi i mercati, i prezzi tutelati vengono aggiornati trimestralmente dall'Arera.

Nel mercato elettrico il principale esercente la tutela è Servizio elettrico nazionale, società del gruppo Enel alla cui rete, e-distribuzione, sono allacciati circa l'80 per cento dei punti di riconsegna. La percentuale dei clienti serviti in maggior tutela è scesa in modo relativamente rapido negli ultimi anni: [tra il 2012 e il 2019](#) (valore stimato), si è passati dal 79 al 53,5 per cento per le famiglie e dal 63 al 40,9 per cento per le Pmi.

FIGURA 1

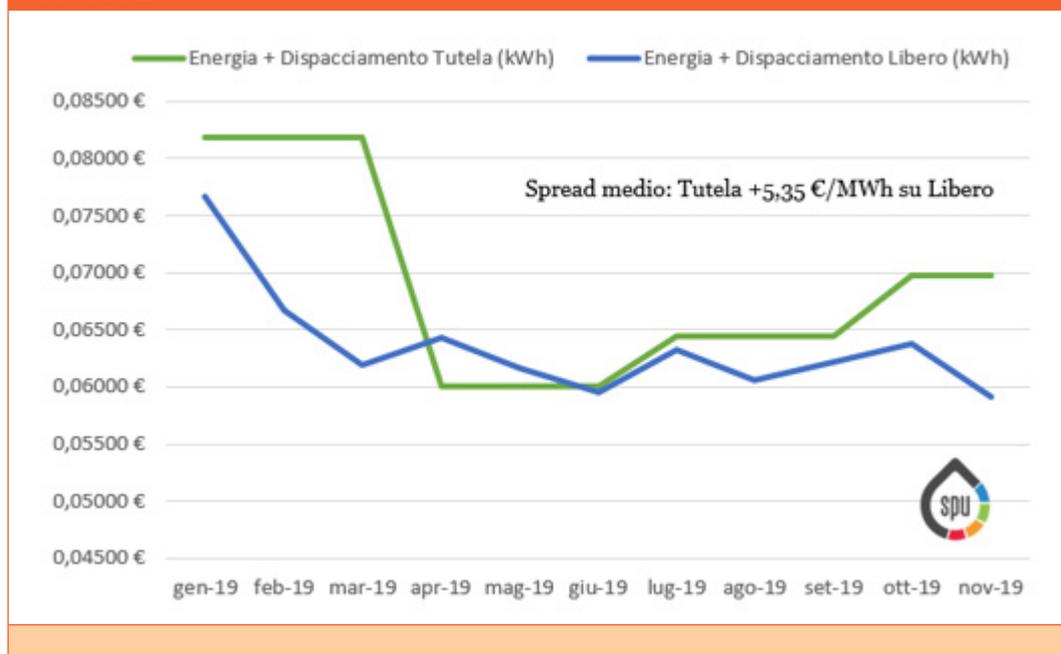
Punti di prelievo serviti nel mercato libero, nel servizio di maggior tutela e nel servizio di salvaguardia (anni 2012-2019)



La contemporanea presenza tra tariffa regolata e mercato libero è problematica per una molteplicità di ragioni. Due sono quelle fondamentali: i) i consumatori si sentono ([ingiustamente](#), come dimostra il grafico qui sotto elaborato da Servizi per utenze) più protetti se permangono all'interno di un servizio che si chiama, beh, “maggior tutela”; ii) per come è disegnata, la maggior tutela produce un mercato estremamente concentrato, dove il principale operatore ha una quota di mercato superiore al 70 per cento. La concentrazione non è conseguenza di un cattivo funzionamento della concorrenza, ma una caratteristica connaturata al disegno originario del mercato. Non serve un intervento pubblico per stimolare la competizione: serve che l'intervento pubblico cessi per far venire meno la causa principale della concentrazione.

In questo contesto, la [legge sulla concorrenza](#) del 2017 prevedeva l'abbandono della maggior tutela (introdotta "transitoriamente" nel 2007) entro il 1 luglio 2019, data successivamente spostata al 1 luglio 2020 e adesso – forse – al 1 gennaio 2022.² La legge prevedeva una serie di condizioni abilitanti per il superamento della tutela, e identificava due passaggi fondamentali: l'Autorità per l'energia avrebbe dovuto introdurre un servizio di salvaguardia allo scopo di garantire la continuità del servizio per quei clienti che si fossero trovati – non per loro colpa – privi di un fornitore (per esempio a causa del fallimento del fornitore); il Ministero dello Sviluppo economico avrebbe dovuto stabilire in quale modo garantire la fornitura ai clienti che, al momento della cessazione del servizio di maggior tutela, fossero ancora serviti nell'ambito della tariffa regolata. Le opinioni sul *come* uscire dalla maggior tutela sono varie: [qui](#) e [qui](#), per esempio, si trova una proposta piuttosto articolata. Ciò che conta è che, se la scadenza del 1 luglio 2020 non può essere rispettata, la responsabilità non è del mercato: è delle istituzioni che hanno posposto a domani quello che avrebbero dovuto fare ieri.

FIGURA 2



Il mercato è pronto?

Chi invoca il rinvio o, addirittura, la sospensione del superamento della maggior tutela argomenta generalmente che il mercato "non è pronto" e che "serve più tempo". Tecnicamente, c'è un grano di verità: come abbiamo visto, né l'Arera, né il Mise hanno adottato gli atti preliminari alla piena liberalizzazione, e quindi la data del 1 luglio 2020, anche volendo, sarebbe ormai inverosimile. L'Arera si è mossa con ritardo sull'istituzione del [servizio di salvaguardia](#) e ha tenuto un profilo bassissimo per quanto riguarda la [comunicazione istituzionale](#). Il Mise se ne è disinteressato, al netto delle affermazioni di circostanza contenute, per esempio, nella bozza di [Piano energia e clima](#) o nelle risposte ad alcune [interrogazioni parlamentari](#) (peraltro smentite pochi giorni dopo, con l'*endorsement* al rinvio al 2022).

² *Disclosure*: l'autore di questo Focus ha fatto parte del gruppo di lavoro che, tra il 2014 e il 2017, ha redatto le norme in questione.

Solo in parte l'Arera ha tentato di esercitare una funzione di supplenza, avanzando proposte e comunque ponendo il problema del superamento della maggior tutela.

Tuttavia, al di là delle opinioni personali e delle più o meno legittime resistenze istituzionali alla liberalizzazione, per dire se il mercato sia pronto o no bisogna affidarsi a criteri oggettivi. La legge 124/2017 identificava una serie di condizioni – la realizzazione di un [portale informatico](#) per la comparazione dei prezzi, la piena operatività del [sistema informativo integrato](#) per la gestione dei flussi informativi tra gli operatori, il completamento del quadro normativo e regolatorio per la gestione dei processi di *switching* e le tempistiche di fatturazione e conguaglio nel rispetto delle direttive Ue, l'adozione di opportune misure per il *brand unbundling* tra le società di distribuzione e vendita, e la messa in atto di adeguati strumenti di protezione dei [consumatori economicamente svantaggiati](#). Nel marzo 2018 – questo è un dato cruciale – l'Autorità ha inviato al Mise un [rapporto](#) nel quale ha confermato che tali condizioni potevano dirsi raggiunte o lo sarebbero state di lì a poco.

Si potrebbe obiettare che queste sono condizioni puramente formali, e che quel che conta sono le condizioni sostanziali. Ogni anno l'Arera pubblica un rapporto di [monitoraggio sui mercati retail](#) che, dopo l'avvio del processo di liberalizzazione, è stato reso molto più ricco e dettagliato rispetto alle edizioni precedenti. L'ultima edizione del rapporto, [relativa all'anno 2018](#), offre una rappresentazione incoraggiante: “le uscite dalla maggior tutela, pari al 4,6 per cento, sono ulteriormente aumentate del +0,1 per cento rispetto al 2017, registrando un nuovo picco massimo dal 2012”, “tutti gli indici di concentrazione continuano a diminuire dal 2016”, “gli operatori con quote di mercato al di sotto del 2 per cento riescono ad esercitare una pressione competitiva efficace sugli operatori di dimensioni maggiori”, “il tasso di rientro [in maggior tutela] raggiunge il minimo storico dello 0,2 per cento”. Il tasso di *switching* complessivo, pari al 14,1 per cento, è il più alto mai registrato e si colloca attorno o sopra la media europea. La soddisfazione dei clienti continua a crescere, in particolare in relazione a elementi essenziali del servizio quali il *pricing* e la puntualità e chiarezza delle comunicazioni di fatturazione, la reclamosità è in costante discesa e anche le sospensioni per morosità sono in calo.

FIGURA 3
Tutti i cambi fdi fornitore dei clienti rispetto ai punti attivi (anni 2012-2018)



A dispetto di questa diffusa evidenza di costante miglioramento, non solo il Governo, ma anche l'Autorità è intervenuta per chiedere una proroga della data di superamento della maggior tutela. Va riconosciuto che la proposta dell'Arera era argomentata e, soprattutto, articolata, in quanto suggeriva una uscita scaglionata dalla maggior tutela, dando la precedenza alle Pmi e liberando i consumatori domestici solo in un secondo momento.

Tuttavia, anche nella [segnalazione](#) Arera rimangono incongruenze che meritano di essere evidenziate, perché contribuiscono alle incomprensioni che hanno prodotto un clima di incertezza e sfiducia. In primo luogo, Arera scrive testualmente che “l'attuale contesto dei mercati *retail* e l'effettivo grado di maturità per l'accesso al mercato conseguito dai clienti di piccole dimensioni... dimostrano che l'obiettivo individuato dal Legislatore risulta ancora lontano dall'essere effettivamente raggiunto” e addirittura riscontra “[la] mancanza dei presupposti previsti dall'articolo 1, commi 59 e 60, della legge concorrenza”. Ora, questo contraddice clamorosamente quanto scritto dalla stessa Autorità circa un anno e mezzo prima, nel citato rapporto al Ministero dello Sviluppo economico: se l'Autorità ha cambiato idea sul tema, dovrebbe articolare meglio il proprio pensiero e soprattutto identificare con chiarezza quali elementi siano intervenuti nel frattempo e abbiano determinato un mutamento di attitudine.

Ancora più interessante è osservare quali siano, nel merito, le ragioni per cui l'Autorità ritiene che sia rischioso rimuovere la maggior tutela:

- 1) “una scarsa disposizione a cambiare il fornitore, come avvalorato dai passaggi tra modalità di fornitura, che risultano pari a circa il 14 per cento”
- 2) “l'attività di vendita ai clienti di piccole dimensioni è ancora generalmente caratterizzata da condizioni di alta concentrazione... Nel comparto dell'energia elettrica, nel 2018, il primo operatore ha fornito circa il 70 per cento dell'energia consumata dai clienti domestici e circa il 39 per cento di quella consumata dai clienti non domestici”

Per quanto riguarda la mobilità dei consumatori, non è chiaro quale sia il tasso di *switching* che l'Autorità considererebbe sufficiente. Quello osservato nel 2018 colloca il nostro paese attorno o sopra la media europea: in particolare, ci assegna una *performance* migliore rispetto ai paesi che ancora hanno forme di regolamentazione dei prezzi, e inferiore rispetto agli Stati membri con più antica tradizione di concorrenza al livello *retail*. Questo suggerisce che la mobilità dei consumatori sia endogena alle regole del mercato, e non possa pertanto essere trattata come una variabile indipendente. Per esempio, la figura qui sotto riporta il tasso di *switching* esterno – cioè la porzione dei consumatori domestici che hanno cambiato fornitore – osservato nel 2017 ([fonte](#)).

Oltre tutto, nel caso dell'Italia, i dati mostrano che la clientela è nettamente segmentata in due gruppi: quelli che hanno cambiato fornitore almeno una volta, e che continuano a farlo; e coloro che non l'hanno mai fatto, e rimangono in maggior tutela. Questi ultimi rappresentano la quasi totalità dei clienti in maggior tutela e, sebbene siano in via di diminuzione anno dopo anno, evidentemente dovrebbero essere destinatari di azioni di “capacitazione” (per usare un termine caro all'Autorità) capillari e incisive. Finora, tali azioni non ci sono state: ma, in questo caso, la scarsa reattività di una porzione della clientela non può essere invocata come una motivazione per rinviare la liberalizzazione, ma dovrebbe spronare le istituzioni a muoversi in modo più efficace. Per esempio, il portale per la confrontabilità dei prezzi è stato realizzato ed è pienamente operativo, ma è stato fatto oggetto di scarse iniziative promozionali. Analogamente, si è persa traccia della campagna di comunicazione

istituzionale che avrebbe dovuto accompagnare la riforma, anche attraverso iniziative di divulgazione sui mass media (inclusa [la Rai](#)).

Questo ci porta al secondo tema, cioè l'elevato tasso di concentrazione del mercato, che – marxianamente – potremmo definire una forma particolarmente evidente di falsa coscienza del Mise e dell'Autorità. Citare la concentrazione del mercato e, in particolare, la quota del principale operatore come un ostacolo al superamento della maggior tutela appare come pretestuoso non appena si guardi alle ragioni che hanno determinato tale risultato, e che sono riconducibili al *disegno* del mercato. Infatti, la principale motivazione – a cui si devono circa i due terzi della base clienti del principale operatore – sta proprio nella scelta *normativa* di affidare il servizio di maggior tutela a società di vendita collegate a quelle di distribuzione. Di conseguenza, gli esercenti la maggior tutela hanno ereditato la maggior parte della propria base clienti direttamente dalla precedente configurazione monopolistica.³ Non siamo di fronte a un fallimento del mercato, ma alla inevitabile conseguenza di una scelta *politica*. La seconda determinante della concentrazione è che una quota maggioritaria (anche se calante), stimabile attorno al 60 per cento, delle fuoriuscite dalla maggior tutela sono dirette verso le società di vendita sul libero mercato collegate all'esercente la maggior tutela stesso. Anche qui, siamo in presenza di un chiaro vantaggio dell'*incumbent* legato alla tardiva applicazione del *debranding*. A questi due *driver* fisiologici se ne aggiunge un terzo patologico: l'Antitrust ha [accertato](#) l'esistenza, almeno fino a poco tempo fa, di condotte illecite da parte di alcuni esercenti la maggior tutela, finalizzate ad abusare del patrimonio informativo a propria disposizione per attribuire un illecito vantaggio alle società di vendita collegate. La combinazione tra questi tre fattori, tutti riconducibili alla volontà politica di non mettere in discussione [l'integrazione verticale](#) tra distribuzione e vendita, ha prodotto un mercato estremamente concentrato: ma ciò non può essere chiamato a prova dell'impreparazione del mercato, in quanto è semmai la conseguenza di un fallimento nel *framework* normativo e regolatorio.

Che fare?

Le evidenze, insomma, suggeriscono da un lato che il mercato sia pronto per liberarsi della maggior tutela, dall'altro che le eventuali mancanze non dipendono da un cattivo funzionamento della concorrenza, ma dalla latitanza delle istituzioni. Inoltre, i problemi riscontrati – sia dal lato della domanda, sia dal lato dell'offerta – possono trovare risposta in atti specifici che l'Autorità o il Ministero avrebbero dovuto assumere per tempo, e che invece sono stati colpevolmente ignorati o rinviati. Lo spostamento della *deadline* del 1 luglio 2020 è inevitabile. A maggior ragione, però, il periodo che ci separa dal completamento della liberalizzazione va messo a frutto, per evitare di trovarsi ancora una volta a ridosso della scadenza senza aver intrapreso i passi necessari.

In particolare, occorre che l'Autorità e il Mise diano la massima priorità non solo agli atti strettamente dovuti (come l'avvio del servizio di [salvaguardia](#) e [dell'elenco dei venditori](#)), ma soprattutto agli obiettivi e agli strumenti per promuovere la concorrenza nel mercato elettrico. Il Mise dovrebbe iniziare il percorso che finora ha sempre rimandato, ossia interrogarsi su come disciplinare la transizione dalla maggior tutela al libero mercato per i clienti che, all'ora X, non avranno ancora scelto un fornitore. L'Arera, a sua volta, dovrebbe dar

3 Merita di essere citato a puro titolo di curiosità il buffo allarme lanciato da Acquirente Unico e relativo al rischio che, in esito a procedure di gara per l'assegnazione dei clienti in maggior tutela, possano determinarsi situazioni di ["posizioni dominanti a livello territoriale"](#).

seguito alla campagna di comunicazione. Allo stesso tempo, vanno rese più incisive le politiche per la tutela dei clienti in condizioni di [povertà energetica](#).

La piena liberalizzazione del mercato elettrico (e gas) è coerente col [quadro di riferimento europeo](#) – che riconosce alle tutele di prezzo un ruolo solo transitorio e comunque limitato ai clienti vulnerabili – e può essere uno strumento importante di attivazione della domanda. Rendere i consumatori partecipi è funzionale anche al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione, che presuppongono non solo investimenti centralizzati nella trasformazione del parco di generazione elettrica ma anche diffusi cambiamenti tecnologici e comportamentali. Promuovere un confronto ampio e chiarire i propri orientamenti non è, per il Mise, solo un obbligo di legge: è anche e soprattutto un'esigenza politica, atteso che i malfuzionamenti del mercato – che secondo il Governo giustificano l'allungamento dei tempi – sono figli proprio delle passate reticenze.

IBL Focus

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.