

Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Economia Industriale

**Concorrenza, Liberalizzazioni e Privatizzazioni.  
Analisi del mercato dell'energia elettrica in  
Italia**

Relatore:

Prof.ssa Valentina Meliciani

Candidato:

Hui Zhang

Matr. 194361

**Anno Accademico 2016-2017**

# Indice

<b>Introduzione .....</b>	<b>4</b>
---------------------------	----------

## **Capitolo I**

<b>Concorrenza, liberalizzazioni e privatizzazioni: la cornice teorica.....</b>	<b>6</b>
---	----------

1.1 Mercato e concorrenza: tra efficienza statica ed efficienza dinamica .....	6
--	---

<i>1.1.1 Perché la concorrenza è la forma di mercato migliore? .....</i>	<i>7</i>
--	----------

<i>1.1.2 (Segue) Monopolio ed efficienza dinamica: i contributi di K. J. Arrow e J. A. Schumpeter.....</i>	<i>8</i>
--	----------

1.2 La tutela della concorrenza .....	10
---------------------------------------	----

<i>1.2.1 Perché è necessario tutelare la concorrenza?.....</i>	<i>10</i>
--	-----------

<i>1.2.2 L'esperienza statunitense: la legislazione antitrust fra la scuola di Harvard e la scuola di Chicago.....</i>	<i>12</i>
--	-----------

<i>1.2.3 L'esperienza italiana: la legislazione antitrust nazionale .....</i>	<i>14</i>
---	-----------

<i>1.2.4 L'esperienza europea: la legislazione antitrust UE.....</i>	<i>18</i>
--	-----------

1.3 Il recepimento dei vincoli normativi in materia di concorrenza: le liberalizzazioni e le privatizzazioni .....	19
--	----

<i>1.3.1 Liberalizzazione e privatizzazione .....</i>	<i>19</i>
---	-----------

<i>1.3.2 Le privatizzazioni in Italia: dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore... </i>	<i>20</i>
---	-----------

<i>1.3.3 (Segue): I problemi delle privatizzazioni: la disciplina dei poteri speciali....</i>	<i>22</i>
---	-----------

## **Capitolo II**

<b>Il mercato dell'energia elettrica in Italia .....</b>	<b>24</b>
--	-----------

2.1 La filiera dell'energia elettrica .....	24
---	----

2.2 Il monopolio naturale e il problema della regolamentazione tariffaria .....	25
---	----

<i>2.1.1 La determinazione delle tariffe nel settore elettrico.....</i>	<i>27</i>
---	-----------

2.3 I modelli di Hunt e Shuttleworth.....	29
---	----

2.4 L'evoluzione del settore dell'energia elettrica in Italia in relazione ai modelli di Hunt e Shuttlework .....	31
2.4.1 <i>La nazionalizzazione del settore dell'energia elettrica</i> .....	31
2.4.2 <i>L'avvio della privatizzazione e i poteri speciali dello Stato</i> .....	33
2.4.3 <i>L'avvio della liberalizzazione</i> .....	34
2.4.4 <i>Il mercato dell'energia elettrica oggi</i> .....	37
2.4.5 <i>Prospettive future</i> .....	42
2.5 L'impatto della liberalizzazione sulla concentrazione e sull'innovazione del settore energetico.....	44
2.5.1 <i>L'impatto sulla concentrazione</i> .....	44
2.5.2 <i>L'impatto sull'innovazione</i> .....	46
 <b>Conclusioni</b> .....	<b>47</b>
 <b>Bibliografia e sitografia</b> .....	<b>49</b>

## Introduzione

I temi principali di questo elaborato sono la concorrenza, le liberalizzazioni e le privatizzazioni, con un focus sull'evoluzione del mercato dell'energia elettrica in Italia dal secondo dopoguerra ai giorni nostri. Questa analisi sarà affiancata da uno studio empirico del settore, in cui, adoperando i dati forniti dalla piattaforma Aida, si mostrerà l'impatto della liberalizzazione sull'andamento degli indici di concentrazione della suddetta industria.

Il 2 Agosto 2017 è stato approvato dal Parlamento il disegno di legge per la Legge annuale per il mercato e la concorrenza che, fra i tanti settori, riformerà quello dell'energia elettrica prevedendo la soppressione del Servizio di maggiore tutela e il passaggio al Mercato libero di tutti i consumatori per il 1 Luglio 2019.

L'approvazione di questo provvedimento è il risultato di un parto lungo e difficile: numerose sono, infatti le questioni che rimangono aperte, *in primis* quelle che riguardano la tutela delle categorie di consumatori più deboli e i dubbi vantaggi apportati da un mercato completamente liberalizzato<sup>1</sup>.

L'obiettivo di questo elaborato è duplice: si cercherà da un lato di discutere i fattori che hanno indotto il *policy maker* ad avviare il processo di liberalizzazione e privatizzazione, finalizzato ad introdurre un certo grado di concorrenza in settori che prima operavano in un regime monopolistico, dall'altro si effettuerà uno studio del mercato dell'energia elettrica evidenziando gli effetti del processo di liberalizzazione e privatizzazione sui consumatori, sulle tariffe, sul grado di concentrazione e innovazione dell'industria.

Questi due obiettivi riflettono la struttura di questo elaborato che si compone di due capitoli in riferimento ai quali verranno trattati il primo e il secondo macro temi sopra menzionati.

---

<sup>1</sup> Ad esempio, è stato osservato che la spesa media annuale di un consumatore del mercato libero sia maggiore di quella di un individuo servito in maggior tutela.

Nello specifico, nel primo capitolo si affronteranno i fondamenti teorici della liberalizzazione e privatizzazione cercando di dare risposta alle seguenti domande: perché la concorrenza è considerata la forma di mercato migliore? Perché è necessaria tutelarla? Quali sono gli strumenti normativi posti in essere per la sua tutela? Quali fenomeni ha introdotto l'attuazione di questi strumenti?

Nel secondo capitolo si applicheranno i concetti teorici discussi nel primo ad uno studio del mercato dell'energia elettrica in Italia. In particolare si tratterà l'evoluzione storica del mercato dalla fase di nazionalizzazione degli anni Sessanta, dettata dalla necessità di garantire l'erogazione di elettricità all'intera collettività, alla fase di liberalizzazione, animata dal presupposto secondo cui un maggiore grado di concorrenza porti significativi benefici al consumatore finale ed al sistema economico in generale. Si descriveranno inoltre i dubbi e le perplessità legate al Ddl Concorrenza e all'abolizione del regime di maggior tutela, e nell'ultima parte del capitolo, si effettuerà uno studio empirico concernente l'impatto della liberalizzazione sul grado di concentrazione ed innovazione del settore, utilizzando i dati forniti dalla piattaforma Aida.

# Capitolo I

## **Concorrenza, liberalizzazioni e privatizzazioni: la cornice teorica**

Nel primo capitolo di questo elaborato si tratteranno da un punto di vista teorico le ragioni che hanno indotto il legislatore europeo e nazionale a tutelare e promuovere la concorrenza e gli strumenti da loro posti in essere per realizzare questo fine. Nello specifico, tale capitolo si compone di tre paragrafi.

Nel primo si confronteranno dal punto di vista dell'efficienza statica e dinamica le due forme di mercato principali, ossia il monopolio e la concorrenza.

Nel secondo si tratteranno le ragioni per cui è necessario tutelare la concorrenza, esponendo in particolare i rischi di un mercato liberalizzato ma non regolamentato. Si farà poi cenno all'esperienza statunitense, europea ed italiana in materia di normativa antitrust.

Infine nel terzo si illustrerà il recepimento della normativa antitrust nell'ordinamento nazionale attraverso il fenomeno delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni e le relative problematiche.

### **1.1 Mercato e concorrenza: tra efficienza statica ed efficienza dinamica**

Il mercato è un luogo, fisico o virtuale, nel quale si incontrano la domanda e l'offerta di determinate categorie di beni e/o servizi. Esso è caratterizzato dalla presenza di regole che governano le modalità attraverso le quali la domanda e l'offerta si incontrano e da istituzioni che garantiscono che tali regole vengano rispettate.

La forma o struttura di mercato costituisce un modello teorico con il quale è possibile descrivere le interazioni fra i vari operatori economici che agiscono in esso o, più precisamente, le modalità con cui le imprese fissano il livello dei prezzi e di output ottimali. In particolare essa è determinata da vari fattori, quali la numerosità degli agenti economici (sia venditori che acquirenti), il grado di concentrazione del settore, il grado

di differenziazione del prodotto e la presenza/assenza di barriere all'entrata/uscita. Esistono pertanto varie forme di mercato, tra cui la concorrenza perfetta e il monopolio.

### 1.1.1 Perché la concorrenza è la forma di mercato migliore?

La teoria economica, mettendo a confronto le principali forme di mercato, ha dimostrato che la concorrenza perfetta è la migliore forma di mercato. Nello specifico tale struttura, caratterizzata da acquirenti e produttori atomistici *price takers* e dall'assenza di asimmetrie informative, presenta diverse peculiarità fra le quali si ricordano le tre forme di efficienza:

- efficienza allocativa;
- efficienza produttiva;
- efficienza dinamica.

Si ha efficienza allocativa (o efficienza paretiana) quando non è possibile modificare l'allocazione delle risorse in modo tale da migliorare la situazione di un soggetto senza peggiorare quella di un altro. Tale situazione si realizza quando il beneficio marginale del consumatore (ossia il prezzo) è pari al costo marginale di produzione sostenuto dal produttore. Il concetto di efficienza allocativa è graficamente rappresentato nella Figura 1.1, nella quale sono stati messi a confronto la concorrenza perfetta e il monopolio in termini di benessere sociale.

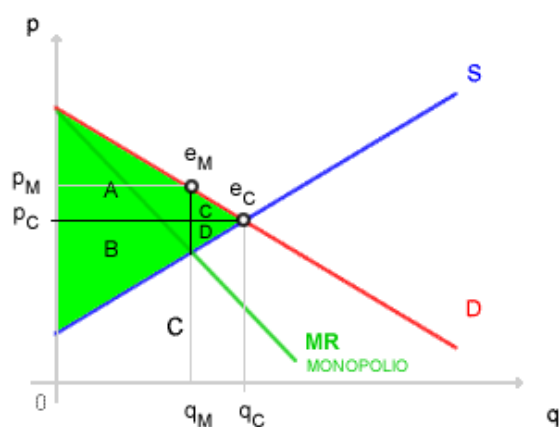


Figura 1.1: La perdita secca del monopolio.

Risolvendo il problema della massimizzazione del profitto, l'impresa in concorrenza perfetta produce la quantità ottimale di output  $q_C$  al prezzo  $p_C$ ; il monopolista la quantità  $q_M$  al prezzo  $p_M$ . Il benessere sociale in concorrenza perfetta è dato dalla somma delle aree A,

B, C e D<sup>2</sup>. In monopolio, esso è dato unicamente dalla somma fra A e B<sup>3</sup>. Pertanto, le aree C e D rappresentano la “perdita secca” del monopolio. Questa perdita è dovuta principalmente al fatto che, in caso di regime monopolistico, l’unica impresa che fronteggia la domanda di mercato applica un prezzo maggiore del costo marginale di produzione, producendo una quantità di output minore. Così, se in prossimità di  $q=q_c$  tutti gli scambi reciprocamente vantaggiosi (sia per i produttori che per i consumatori) sono avvenuti, per  $q \neq q_c$  parte della collettività è stata esclusa dallo scambio, essendo il prezzo applicato maggiore della disponibilità a pagare di alcuni consumatori.

In questo senso, il punto di equilibrio concorrenziale  $e_c (q_c; p_c)$  è una configurazione Pareto-efficiente, mentre il punto di equilibrio di monopolio  $e_m (q_m; p_m)$  è Pareto-inefficiente.

Si ha efficienza produttiva quando le imprese producono i propri beni e servizi utilizzando una combinazione di fattori produttivi e di tecnologie in modo tale da minimizzare i costi di produzione. Ciò significa che le imprese producono in prossimità del punto di minimo della curva del costo medio. In questo senso, il monopolio è caratterizzato da inefficienza produttiva poiché, vista l’assenza di una selezione che esclude dal mercato gli attori inefficienti, non incentiva le imprese ad adottare nuove tecnologie e processi che permettono di ridurre i costi di produzione.

Infine, accanto al concetto di efficienza produttiva, vi è quello di efficienza dinamica che si concretizza nell’effettuare adeguati investimenti nell’ambito della ricerca e dello sviluppo tali da favorire l’innovazione e una maggiore efficienza operativa.

### ***1.1.2 (Segue) Monopolio ed efficienza dinamica: i contributi di K. J. Arrow e J. A. Schumpeter***

È opinione condivisa la nozione secondo cui il meccanismo concorrenziale favorisca l’innovazione: esso premia le imprese che adottano nuove tecnologie e nuovi processi

---

<sup>2</sup>  $A+C$ =surplus dei consumatori in concorrenza perfetta,  $B+D$ =surplus dei produttori in concorrenza perfetta.

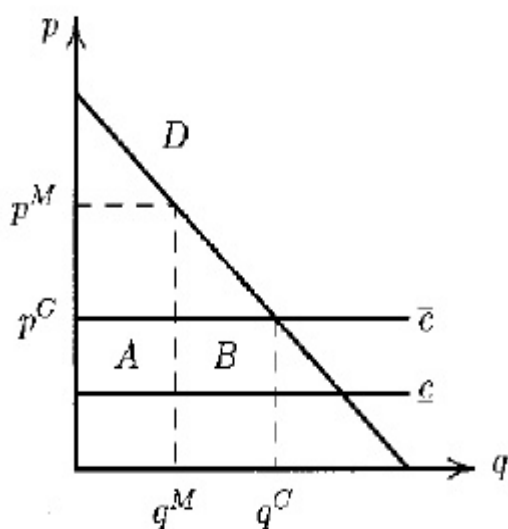
<sup>3</sup>  $A$ =surplus dei consumatori in monopolio,  $B$ =surplus dei produttori in monopolio.



rendendo possibile l'applicazione di prezzi di vendita più bassi o conseguire margini di profitto più elevati, e penalizza quelle meno efficienti.

Nel corso del XX secolo, tuttavia, la questione relativa al monopolio e la sua presunta inefficienza dinamica è stata discussa da vari studiosi, in primis da K. J. Arrow e J. A. Schumpeter.

Alla luce dei suoi studi, Arrow, economista statunitense vincitore del Premio Nobel per l'economia nel 1972, concluse che l'incentivo a innovare di un monopolista è minore rispetto a quello di un'impresa operante in concorrenza perfetta (Arrow, 1962).



**Figura 1.2:** l'incentivo ad innovare in monopolio e concorrenza perfetta (Cabral, 2000)

Si veda la figura 1.2. In essa si contempla il caso di un'innovazione di processo grazie alla quale il costo marginale di produzione dell'impresa si abbassa da  $\bar{c}$  a  $\underline{c}$ .

In caso di monopolio, l'impresa, supponendo che essa continui a produrre la quantità  $q^M$  al prezzo  $p^M$ , consegue un profitto addizionale pari all'area A, calcolabile come il prodotto fra  $q^M$  e  $(\bar{c} - \underline{c})$ .

In caso di concorrenza perfetta, la medesima impresa consegue un profitto nullo prima

dell'introduzione dell'innovazione. Riducendo il costo marginale e continuando a vendere la quantità  $q^C$  al prezzo  $p^M$ , essa è in grado di ottenere un profitto pari alla somma delle aree A e B, data dal prodotto fra  $q^C$  e  $(\bar{c} - \underline{c})$ .

Quindi, essendo il profitto dell'impresa innovatrice in concorrenza perfetta maggiore di quello addizionale del monopolista, si può concludere che l'incentivo ad innovare sia maggiore nella prima forma di mercato. Il minore incentivo all'innovazione del monopolista è anche noto come "effetto di rimpiazzo": fattore deterrente alla decisione di investire in ricerca e sviluppo è, infatti, costituito anche dalla consapevolezza che, introducendo nuovi processi e tecnologie, il monopolista non riuscirà a guadagnare una quota di mercato significativa, dal momento che egli fronteggia già l'intera domanda di mercato. Al contrario, l'impresa innovatrice in concorrenza perfetta è in grado di

applicare un prezzo di poco inferiore rispetto alla concorrenza, allargando la propria quota di mercato e conseguendo profitti positivi<sup>4</sup>.

Di diverso parere era Schumpeter (Schumpeter, 1955), noto economista austriaco del XX secolo. Nei suoi studi, egli notò che le innovazioni non avvengono tanto in mercati concorrenziali, bensì in quelli caratterizzati da un elevato grado di concentrazione, dominati da poche grandi imprese. Ciò è dovuto a due cause principali. Le grandi imprese, in virtù della loro dimensione, hanno maggiori risorse da investire in ricerca e sviluppo rispetto alle piccole imprese. In secondo luogo, il mercato è caratterizzato da asimmetrie informative che si concretizzano nella scarsa propensione degli inventori a rivelare le informazioni relative ai propri progetti e nella minore disposizione dei finanziatori ad investire in proposte con alto profilo di rischio. Questo ultimo punto penalizza in particolare le piccole e medie imprese, le quali hanno bisogno di essere finanziate esternamente per investire in ricerca e sviluppo.

Schumpeter, dunque, afferma che la concorrenza perfetta non solo è un modello puramente teorico non riscontrabile nella realtà, ma non è anche ottimale dal punto di vista dell'efficienza dinamica. Pertanto, la concorrenza rilevante non è quella fra le imprese attualmente operanti nel mercato, ma fra le nuove tecnologie e quelle attuali, che possono minare la posizione corrente degli operatori nel mercato (la "distruzione creativa").

## **1.2 La tutela della concorrenza**

### ***1.2.1 Perché è necessario tutelare la concorrenza?***

Esposte le ragioni per cui la concorrenza costituisce la forma di mercato migliore, è opportuno descrivere i motivi per i quali essa deve essere tutelata. In particolare:

---

<sup>4</sup> Comunque sia, l'ipotesi di Arrow non è del tutto coerente con le ipotesi di mercati perfettamente concorrenziali, poiché il modello da lui fornito presuppone l'esistenza di barriere (ad esempio brevetti) grazie alle quali l'innovatore è in grado di ottenere profitti positivi. In concorrenza perfetta, infatti, per l'assenza di asimmetrie informative, l'innovazione si diffonde rapidamente, annullando i profitti dell'impresa nel lungo periodo.

“Una volta liberalizzato, il mercato non può essere lasciato a sé stesso, perché altre imprese potrebbero approfittare della loro posizione di forza; inoltre nessuna impresa fornirebbe un servizio se non abbastanza remunerativo: occorrono dunque altre Autorità deputate al rispetto delle regole di concorrenza e a imporre la fornitura a tutti di alcuni beni a prezzi predeterminati”. (Delli Priscoli, 2013)

Questa è la posizione dell'autore, condivisa, peraltro, da molti altri studiosi: vi è, infatti, un generale consenso secondo cui il libero dispiegarsi delle forze economiche in un mercato liberalizzato, se non opportunamente regolato, possa tradursi in un'involuzione in senso opposto, attraverso la creazione di nuovi monopoli ed oligopoli in mano alle imprese ex monopoliste.

Le pratiche restrittive della concorrenza sono molteplici, ma possono essere ricondotte a due cause principali:

- Le condotte delle imprese che, guidate da logiche di massimizzazione del profitto, restringono la concorrenza. Si fa riferimento in questo caso a due particolari situazioni:
  1. Un gruppo di imprese che, forti della propria posizione nel mercato, pongono in essere delle attività che limitano il gioco concorrenziale. Rientrano in tale casistica gli accordi formali ed informali sulla quota di mercato spettante a ciascuna impresa aderente e le pratiche di *price fixing*<sup>5</sup>. Normalmente tali condotte sono illegali e sanzionate dall'Antitrust.
  2. Un'impresa o un gruppo di imprese, che pur nel rispetto delle regole, agiscono in modo tale da configurare il mercato come un monopolio od un oligopolio. Si ricordano, in questo caso, i vantaggi dell'ex monopolista in mercati liberalizzati<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Si tratta di accordi tramite i quali le imprese decidono di mantenere il prezzo ad un certo livello.

<sup>6</sup> Rappresenta un esempio il caso di Telecom Italia S.p.A. (ora TIM S.p.A) che, a seguito del processo di liberalizzazione e di privatizzazione degli anni Novanta, è rimasto per anni il principale operatore di telefonia delle famiglie italiane.

Entrambe le fattispecie sono potenzialmente dannose per il consumatore finale a cui sarà applicato un prezzo artificialmente elevato o si vedrà negato l'erogazione di un certo bene o servizio in quanto i costi sostenuti dall'impresa per la sua produzione risultano essere troppo elevati in relazione ai ricavi.

- Le attività di regolamentazione da parte di Stati e Governi che possono essere potenzialmente lesive del mercato concorrenziale. Come si approfondirà nel paragrafo 1.2.3, in questo caso un ruolo centrale è svolto dalla AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato).

La tutela della concorrenza è un tema particolarmente delicato nei settori economici rilevanti dal punto di vista sociale e strategico. Come si vedrà nei paragrafi successivi, la normativa che disciplina tali settori, è il risultato di un *trade-off* fra tutela della concorrenza e tutela dell'interesse della collettività. Ci si riferisce in particolare al settore della difesa e della sicurezza nazionale, a quello delle fonti di energia ed alle relative discipline in materia di *golden share* e *poison pill* delle imprese operanti in tali settori.

### ***1.2.2 L'esperienza statunitense: la legislazione antitrust fra la scuola di Harvard e la scuola di Chicago***

Esposti i benefici ed i motivi della tutela del mercato concorrenziale, è necessario descrivere brevemente gli strumenti che il legislatore possiede per evitare concentrazioni di mercato eccessivamente elevate e correggere e limitare le inefficienze derivanti da fallimenti del mercato<sup>7</sup>. Uno di questi è costituito dalla legislazione antitrust, ossia il complesso di norme adottate per salvaguardare la concorrenza.

Dal punto di vista storico, le politiche antitrust hanno origine negli Stati Uniti degli anni Novanta del XIX secolo. Lo *Sherman Antitrust Act* del 1890, che rappresenta il più

---

<sup>7</sup> Il concetto di fallimento del mercato è piuttosto generico: si indicano tutte quelle allocazioni di risorse che non sono Pareto-efficienti e che, di conseguenza, deviano da quella del mercato perfettamente concorrenziale. Il monopolio rappresenta uno di tali fallimenti. Per maggiori approfondimenti, si veda Stiglitz, J. E. (2003). *Economia del settore pubblico*. Milano: Hoepli, p. 55-72.

antico esempio di legge antitrust, è stato adottato dal governo statunitense per contrastare la formazione di cartelli (trusts) in determinati settori. Da questo momento in poi si sono susseguiti altri provvedimenti legislativi che nel corso del tempo sono stati interpretati dalle corti e dalle Autorità statunitensi sulla base delle teorie antitrust in quel momento prevalenti. Si fa riferimento in particolare alla scuola di Harvard e alla scuola di Chicago.

La scuola di Harvard, i cui esponenti principali sono Edward Chamberlain, Edward Mason e Joe Bain, costituì il punto di riferimento principale tra gli anni sessanta e settanta del secolo scorso. Essa è l'autrice del paradigma struttura-condotta-performance in base al quale la struttura (il numero delle imprese nel settore e la loro dimensione relativa), determina la condotta delle imprese stesse (il modo in cui esse competono) che a sua volta ne determina la performance (i risultati economici). Sulla base di questi assunti, gli studiosi di Harvard arrivarono alla conclusione che concentrazioni eccessive di mercato avrebbero incentivato le imprese ad assumere comportamenti anti competitivi. Inoltre, da un'analisi della legislazione antitrust dedussero che l'obiettivo del Congresso quando approvò lo *Sherman Act* era di evitare ulteriori incrementi del potere di mercato delle grandi imprese. Da qui scaturì la necessità di proibire fusioni e qualsiasi altra forma di intesa volta ad incrementare tale potere. L'approccio di questo filone aveva da un lato il vantaggio della semplicità in quanto le corti giudiziarie potevano affidarsi alla presunzione di illegalità di certe condotte (ad esempio fusioni fra più imprese) senza dover ricorrere a complicate analisi economiche dimostrative sul mercato rilevante, dall'altro vietò tutte le pratiche e gli accordi che portavano ad un aumento della concentrazione del settore, anche quando avrebbero recato un beneficio ai consumatori.

All'estremo opposto vi è la scuola di Chicago, i cui esponenti principali sono Milton Friedman, Robert Bork e Richard Posner. Tale scuola divenne il riferimento principale per la politica economica statunitense a partire dalla fine degli anni Settanta. Essa parte dall'assunto secondo cui il mercato, in condizioni di concorrenza, sia in grado di giungere da solo ad un equilibrio in cui le risorse e il reddito sono distribuiti nel modo più efficiente. A riguardo, lo stesso Robert Bork affermò che l'intento della legislazione

antitrust era non tanto la tutela delle piccole e medie imprese contro *l'incumbent*<sup>8</sup> (come dedotto dagli studiosi di Harvard), ma la massimizzazione del benessere sociale<sup>9</sup>. In linea generale, l'intervento delle corti giudiziarie e delle *agencies* deve essere dunque limitato al solo caso in cui l'attore che inizia il giudizio riesca a provare che la condotta delle imprese sia lesivo del benessere della collettività. Dunque, affinché un comportamento potesse essere dichiarato illegale, non era più sufficiente dimostrare che esso aveva incrementato il potere di mercato dell'impresa, ma che la condotta in questione avesse arrecato effettivo danno ai consumatori attraverso analisi empiriche sul mercato, il che molte volte si rivelava estremamente difficile per colui in capo al quale gravava l'onere della prova.

Al giorno d'oggi, molti studiosi americani sono concordi sul fatto che non bisogna applicare la legislazione antitrust in base alle teorie di una o dell'altra scuola, bensì adattare le interpretazioni della legge in base alle caratteristiche di quel particolare settore e delle parti in giudizio<sup>10</sup>.

### ***1.2.3 L'esperienza italiana: la legislazione antitrust nazionale***

Nell'ambito della legislazione nazionale, i riferimenti normativi principali sono rappresentati dall'articolo 41 della Costituzione italiana, dalla legge 287/90 e dalla legge annuale per la concorrenza e il mercato.

#### *1. L'articolo 41 della Costituzione*

L'articolo 41, norma cardine della costituzione economica, recita così: “ L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i

---

<sup>8</sup> Si veda Bork. (1966, Ottobre). Legislative Intent and the Policy of the Sherman Act. *The Journal of Law & Economics*, 9, pp. 7-48.

<sup>9</sup> Per “benessere sociale”, egli intende riduzione dei costi, abbassamento dei prezzi ed incremento dei prodotti desiderati dalla società

<sup>10</sup> Si veda Piraino, T. A. Jr. (2007). Reconciling the Harvard and Chicago Schools: A New Antitrust Approach for the 21st Century. *Indiana Law Journal*, Vol. 82: Iss. 2, Article 4.

programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.”

Dal punto di vista strutturale, tale disposizione è costituita da tre commi.

Nel primo comma vi è un'affermazione di principio, in base alla quale non è l'attività economica privata, ossia lo svolgimento dell'attività di impresa, di per sé che è libera, bensì è libera l'intrapresa economica privata, concetto declinabile anche come libertà di accesso al mercato.

Nel secondo comma sono elencati i limiti “negativi” al principio di cui al primo comma. Essi stabiliscono che l'iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o recando danno alla sfera privata altrui. Tali limiti sono detti anche “intrinseci”, in quanto compresi nel concetto illuministico di libertà (“La libertà di ognuno finisce dove inizia quella dell'altro”).

Infine, nel terzo comma sono descritti i limiti “positivi”, i quali dispongono che la legge possa determinare programmi e controlli affinché l'attività economica persegua l'interesse sociale. Tali limiti sono detti anche “estrinseci” in quanto esulano dalla definizione di libertà. Riguardo quest'ultima parte, nel corso del tempo si sono avvicendate varie interpretazioni. Sono da ricordare le teorie della programmazione economica, in base alle quali è compito della legge definire programmi per garantire che l'attività economica, sia privata che pubblica, realizzi l'interesse collettivo e quelle che interpretano tale articolo alla luce degli sviluppi del fenomeno comunitario. In base a queste ultime, i fini sociali qui menzionati sono da identificarsi con quello stabilito dall'articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea, ossia il raggiungimento di un'economia sociale di mercato fortemente competitiva attraverso la creazione di un mercato interno fra gli stati aderenti. Di conseguenza, il potere programmatico della legge può essere utilizzato esclusivamente per favorire la concorrenza e il libero mercato interno<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> <http://www.treccani.it/enciclopedia/liberta-di-iniziativa-economica-privata/>

## 2. La legge 287/90

In Italia il tema della concorrenza viene affrontato solo a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, con la legge del 10 ottobre 1990, n. 287. Essa, in attuazione dell'articolo 41 della Costituzione, disciplina, attraverso l'istituzione della AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), le fattispecie restrittive della concorrenza. In concreto, si prevedono i seguenti divieti da applicarsi nel mercato nazionale o in una parte rilevante di esso.

- **Il divieto di abuso di posizione dominante** (art 3). Per “posizione dominante” si intende la posizione assunta da una determinata impresa del mercato tale da permetterle di agire in modo indipendente rispetto ai concorrenti, ai fornitori ed ai consumatori. Essa si manifesta generalmente attraverso una quota di mercato relativa elevata. La posizione dominante non comporta necessariamente effetti distorsivi della concorrenza: la scala minima efficiente del mercato può essere, infatti, tale da incoraggiare le imprese ad operare su larga scala. Quello che la legge 287/90 vieta sono gli abusi di posizione dominante, con ciò intendendosi lo sfruttamento da parte dell'impresa in questione del proprio potere al fine di escludere dal mercato i propri concorrenti, limitando la concorrenza e arrecando un danno ai consumatori. Una pratica che l'articolo 3 vieta espressamente riferimento è il “*d*) subordinare la conclusione dei contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari che, per loro natura e secondo gli usi commerciali, non abbiano alcuna connessione con l'oggetto dei contratti stessi.”, con ciò riferendosi a casi di *tying*, *bundling* e *mixed bundling*<sup>12</sup>.
- **Il divieto di intese restrittive della libertà di concorrenza** (art. 2). Si fa riferimento sia accordi scritti che non scritti il cui oggetto è impedire, limitare o falsare la concorrenza in un dato mercato. Essi comprendono sia gli accordi

---

<sup>12</sup> Si ricorda la “prima guerra dei browser” combattuta negli anni Novanta fra Netscape ed Internet Explorer di Microsoft. Quest'ultima fu condannata nel 1997 dall' Antitrust statunitense per abuso di posizione dominante, in quanto, nel tentativo di espandersi nel mercato dei browser, aveva deciso di distribuire il proprio sistema operativo includendo in esso il software di navigazione da lei sviluppato.



orizzontali che, ad esempio possono prevedere la fissazione congiunta dei prezzi di vendita, e sia quelli verticali, come i contratti di esclusiva tra i produttori di un bene e il suo distributore. Rispetto all'abuso di posizione dominante, provare l'esistenza di un accordo limitativo della concorrenza può rivelarsi piuttosto complesso: in questa situazione, compito dell'Antitrust è studiare le variabili economiche in un dato mercato, quali il livello dei prezzi e dell'output, e da ciò desumere se vi sono intese restrittive. In caso affermativo, esse sono dichiarate nulle. Tali pratiche, quindi, sono sempre vietate con le deroghe di cui all'articolo 4 (ad esempio sono ammesse le intese che comportano un sostanziale beneficio per i consumatori).

- **Il divieto delle operazioni di concentrazione restrittive della concorrenza** (art. 6). Per "operazioni di concentrazione" ci si riferisce in particolare a fusioni, acquisizioni di imprese e *joint ventures*. Sono vietate dall'Antitrust esclusivamente quelle che comportano la costituzione o rafforzamento di una posizione dominante.

La legge 287/90 prevede anche l'istituzione dell'AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) quale autorità amministrativa indipendente preposta all'applicazione della disciplina antitrust in tutti i settori (ad eccezione di quello creditizio per cui è competente la Banca d'Italia).

La AGCM, o autorità Antitrust, è un organo collegiale, formato da un presidente e quattro componenti, nominati dai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati in base alle qualifiche e competenze dei singoli candidati.

Inoltre, per preservarne il carattere di indipendenza, l'Autorità è dotata di autonomia finanziaria, nel senso che essa è finanziata da oneri posti in capo agli stessi soggetti vigilati.

In relazione ai suoi poteri, essa, oltre a vigilare sulle fattispecie lesive della concorrenza, ha anche competenze riguardo la tutela del consumatore ed in materia di conflitto di interesse fra i componenti del Governo. Inoltre, la AGCM detiene poteri speciali anche quando la libertà di concorrenza è lesa da particolari norme o atti amministrativi. In questo caso, l'Autorità ha il compito di segnalare al Governo o al Parlamento l'esistenza di leggi e regolamenti che provocano una distorsione della concorrenza e detiene un

potere consultivo per tutti quei provvedimenti governativi e parlamentari il cui oggetto è la concorrenza.

### *3. La Legge annuale per il mercato e la concorrenza*

L'art 47 della legge 99/2009 impegna il Governo a presentare ogni anno il disegno di legge per la legge annuale per la concorrenza e il mercato. Tale legge ha come obiettivo quello di rendere le disposizioni normative vigenti in determinati settori più favorevoli alla concorrenza. Inoltre, Il disegno di legge deve tenere in considerazione le segnalazioni pervenute dalla AGCM che possono riguardare uno o più settori specifici.

#### ***1.2.4 L'esperienza europea: la legislazione antitrust UE***

Come si legge nell'art. 3 del TUE, scopo dell'Unione Europea è lo “sviluppo sostenibile dell'Europa”, basato sulla “stabilità dei prezzi<sup>13</sup>” e la creazione di “un'economia di mercato fortemente competitiva”. Strumentale alla realizzazione di questo obiettivo, è l'instaurazione di un mercato interno, fondato sulle quattro libertà di circolazione: la libertà di circolazione di merci, di servizi, di capitali e di persone.

A tutela della concorrenza nell'ambito del mercato interno europeo, il legislatore comunitario ha dedicato gli artt. 101-109 del TFUE. Dal punto di vista contenutistico, la normativa antitrust europea e la legge 287/90 sono speculari per quanto riguarda le fattispecie restrittive della concorrenza. Comunque sia, ciò che contraddistingue la prima dalla seconda è la disciplina relativa agli aiuti di stato<sup>14</sup>. In linea generale, come dispone l'art 107, tali aiuti sono vietati in quanto, favorendo un'impresa piuttosto che un'altra, falsano o minacciano di falsare il gioco concorrenziale. Infatti l'impresa che riceve tali trasferimenti, non dovendo sostenere parte dei costi di produzione, è in grado di realizzare margini di profitto più elevati, mantenendo costante il prezzo, oppure può espandere la propria quota di mercato abbassandolo. Ciò rappresenta quindi una

---

<sup>13</sup> Il target inflattivo ottimale fissato dalla BCE è del 2%.

<sup>14</sup> Per “aiuti di stato” si intendono i trasferimenti di risorse pubbliche dallo Stato ad una o più imprese.

minaccia alla sopravvivenza delle imprese che non beneficiano di tali trattamenti e al sistema concorrenziale nel suo complesso. Il divieto di cui all'art. 107 subisce comunque delle deroghe contenute nella medesima disposizione. In particolare, sono compatibili/possono essere compatibili con il mercato interno gli aiuti che vengono erogati per ovviare a calamità naturali o eventi eccezionali, quelli concessi a favore di zone svantaggiate economicamente e quelli volti a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio.

L'organismo che vigila sull'attuazione della normativa antitrust e sulla conformità/non conformità degli aiuti di stato è la Commissione.

### **1.3 Il recepimento dei vincoli normativi in materia di concorrenza: le liberalizzazioni e le privatizzazioni**

Dopo avere illustrato nel paragrafo precedente la normativa antitrust nazionale ed europea, è necessario affrontare dal punto di vista economico le modalità con cui si è data attuazione a tale normativa. In particolare, si fa riferimento al fenomeno delle liberalizzazioni e privatizzazioni.

#### ***1.3.1 Liberalizzazione e privatizzazione***

Per “liberalizzazione” si intende la “cessazione del monopolio pubblico in alcuni settori economici con la conseguente apertura al mercato in condizioni di concorrenza”.

Per “privatizzazione” ci si riferisce invece al “trasferimento della proprietà di beni o imprese dallo Stato o, comunque, dal settore pubblico ai privati”. (Pellegrini, Capriglione et al., 2016).

Benchè concetti differenti, questi due fenomeni sono altamente correlati, tanto da costituire in molti casi le due diverse facce di una stessa medaglia<sup>15</sup>. Infatti,

---

<sup>15</sup> Costituisce un'eccezione il settore dell'energia elettrica in Francia, liberalizzato negli anni novanta del secolo scorso. Nonostante ciò, la maggior parte delle azioni di Électricité de France (EDF), la maggiore azienda produttrice e distributrice di energia nel paese, sono detenute dallo stato francese.

generalmente, la liberalizzazione si concretizza attraverso un provvedimento di legge volto a rimuovere una o più barriere caratterizzanti un settore, dando così la possibilità alle imprese private di accedervi. Successivamente si procede alla trasformazione dell'ex monopolista da ente pubblico in società per azioni, i cui titoli di capitale saranno collocati presso investitori privati. Quindi liberalizzare e, contestualmente, privatizzare è necessario perché:

“(...) non è ammissibile che la dissoluzione dei monopoli pubblici dia luogo a monopoli od oligopoli privati; si vuole invece che le imprese neo-privatizzate operino in regime di effettiva e piena concorrenza.” (Roppo, 1997)

Quindi, sia la liberalizzazione che la privatizzazione sono processi funzionali all'attuazione della concorrenza nell'ambito del mercato interno europeo, affinché le imprese ivi operanti competano a parità di condizioni e i consumatori possano beneficiare dei vantaggi apportati dalla concorrenza stessa.

### ***1.3.2 Le privatizzazioni in Italia: dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore***

Dal punto di vista cronologico, le privatizzazioni degli anni novanta del secolo scorso<sup>16</sup> si sono articolate in due fasi:

- la privatizzazione formale, tramite cui si mutò la veste giuridica degli enti di diritto pubblico (amministrazioni autonome ed enti pubblici economici) trasformandoli in enti di diritto privato (in particolare società per azioni)
- la privatizzazione sostanziale, attraverso la quale le partecipazioni detenute dallo Stato sono furono cedute a privati.

In questo contesto, è stato elaborato un complesso quadro normativo per l'attuazione di questo fenomeno, nell'ambito del quale un ruolo fondamentale fu assunto dal Ministero

---

<sup>16</sup> In realtà quello delle privatizzazioni è un fenomeno tutt'ora in corso. Si veda ad esempio il caso di Poste Italiane.

del Tesoro. Quest'ultimo, infatti, con la privatizzazione formale, divenne l'unico azionista dell'IRI, dell'ENI, dell'ENEL e dell'INA<sup>17</sup>.

Tale processo rispondeva a tre esigenze in particolare:

- il rispetto dei vincoli comunitari in materia degli aiuti di stato come sancito dall'art. 107 TFUE;
- la limitazione dell'espansione del debito pubblico italiano<sup>18</sup>;
- la compressione delle fonti di inefficienza X del settore pubblico (Nuzzi, 2007).

Riguardo il primo punto, obiettivo delle aziende pubbliche era produrre e/o erogare un certo bene e servizio rendendolo accessibile alla comunità. Per realizzare tale scopo, esse operavano attraverso criteri di non economicità, applicando prezzi tale da non permettere la copertura dei costi con la sola vendita del prodotto. Ciò era possibile in quanto questi enti erano finanziati dallo Stato, finanziamenti che inevitabilmente creavano distorsioni nel mercato concorrenziale.

Riguardo il secondo punto, si prevedeva che le risorse derivanti dall'alienazione delle partecipazioni statali, confluissero in un Fondo ammortamento titoli di stato, destinato a ripagare il debito in scadenza o a riacquistare i titoli circolanti nel mercato secondario. Infine, in relazione all'ultimo punto, si voleva procedere ad una riduzione degli sprechi di risorse all'interno delle aziende pubbliche attraverso il subentro di investitori privati, l'obiettivo dei quali è coerente con l'adozione di condotte orientate all'efficienza<sup>19</sup>.

Con le privatizzazioni, dunque, si assiste al passaggio dallo Stato imprenditore, che interviene nei settori dell'economia garantendo la fruizione di un bene/servizio a favore della collettività, allo Stato regolatore, che si limita ad agire come un arbitro, dettando le regole a tutela della concorrenza e dell'interesse collettivo.

---

<sup>17</sup> Si veda il decreto legge D.L. n. 333/92 convertito in Legge n. 359/92.

<sup>18</sup> Nel 1990, il debito pubblico italiano era pari a circa il 95% del PIL.

<sup>19</sup> Si veda Nuzzi, A. (2007, settembre-dicembre). Privatizzazione, liberalizzazione e investimenti in infrastrutture nelle aree depresse. *Rivista economica del Mezzogiorno*, pp. 779-814.

### ***1.3.3 (Segue): I problemi delle privatizzazioni: la disciplina dei poteri speciali***

Tuttavia, il processo di privatizzazione poneva una questione di fondo che riguardava in particolare i settori dell'economia ritenuti socialmente e strategicamente rilevanti (difesa nazionale, fonti di energia, telecomunicazioni, trasporto ed altri servizi pubblici): come tutelare in essi sia la concorrenza sia l'interesse generale, due concetti che sembrano agire in senso opposto?

All'epoca si temeva, infatti, che le imprese privatizzate, guidate da logiche di massimizzazione del profitto, potessero ledere l'interesse collettivo attraverso, ad esempio, l'imposizione di tariffe e prezzi troppo alti tali da escludere dalla fruizione del bene/servizio parte della collettività. Considerato il problema, il legislatore nazionale pensò di porre una soluzione istituendo da un lato le Autorità Amministrative Indipendenti, dall'altro riservando allo Stato l'esercizio di due istituti fondamentali: la *golden share* e la *poison pill*.

La *golden share*, disciplinata dal decreto legge n. 332/1994, attribuisce al suo possessore (ossia allo Stato) indipendentemente dalla quota di partecipazioni da esso possedute una serie di poteri speciali, quali poteri di nomina di un certo numero di membri nel consiglio di amministrazione della società privatizzata e poteri di veto all'acquisizioni di pacchetti azionari rilevanti da parte di determinati soggetti.

Su tale istituto si è pronunciata la Corte di Giustizia europea, la quale ha dichiarato che la disciplina prevista per tale strumento è restrittivo del principio di libera circolazione di capitali come sancito nei Trattati<sup>20</sup>. Successivamente, è intervenuta anche la Commissione, la quale ha stabilito i parametri entro i quali la disciplina della *golden share* possa risultare compatibile con l'ordinamento comunitario<sup>21</sup>.

Dinanzi a tali evoluzioni, il legislatore nazionale ha riformato la disciplina dell'istituto prevedendo che i poteri speciali possano essere esercitati con riferimento a tutte le imprese, sia pubbliche, sia privatizzate, sia quelle nate private e che continuano ad

---

<sup>20</sup> Si veda la causa C-326/07.

<sup>21</sup> Si veda la comunicazione della Commissione 97/C 220/06.

essere tali. Questi poteri, tuttavia, possono essere posti in essere solo al verificarsi di due condizioni:

- lo svolgimento dell'attività di impresa in settori strategici;
- la sussistenza di una minaccia di grave pregiudizio per gli interessi della nazione<sup>22</sup>.

Infine, la *poison pill*, introdotta dall'art. 1 della legge n. 266 del 2005, riguarda le società nell'ambito delle quali lo Stato detenga una partecipazione rilevante. Essa attribuisce all'azionista pubblico la facoltà di deliberare un aumento di capitale attraverso l'emissione di azioni ed altri strumenti partecipativi muniti di diritto di voto in caso di offerta pubblica di acquisto rivolta all'impresa partecipata. In questo modo, lo Stato è in grado di accrescere la propria quota di partecipazione, contrastando i tentativi di scalata ostile.

---

<sup>22</sup> Si veda il decreto legge 15 marzo 2012, n. 21.

## Capitolo II:

### Il mercato dell'energia elettrica in Italia

All'interno di questo capitolo si applicheranno i concetti teorici trattati nella prima parte dell'elaborato al mercato dell'energia elettrica italiano. Nello specifico, questo capitolo si compone di cinque paragrafi. Nel primo si descriverà brevemente la filiera dell'energia elettrica e le attività di cui essa si compone. Nel secondo si affronterà dal punto di vista teorico il caso del monopolio naturale e il problema della tariffazione ottimale. Nel terzo si introdurranno gli studi di Hunt e Shuttlesworth (Hunt, 2002) per quanto concerne la struttura del settore elettrico. Nel quarto si interpreteranno i modelli introdotti nel paragrafo precedente in relazione agli sviluppi del mercato dell'energia elettrica in Italia (dalla fase di nazionalizzazione a quella di liberalizzazione). Nel quinto si effettuerà un'analisi empirica del settore analizzando l'impatto della liberalizzazione in termini di concentrazione del settore e di innovazione.

#### 2.1 La filiera dell'energia elettrica

La filiera dell'energia elettrica raccoglie l'insieme delle attività che intercorrono fra la produzione e il consumo di elettricità. Essa comprende le seguenti fasi:

- **produzione:** generazione di energia a partire dalle fonti presenti in natura;
- **trasmissione/dispacciamento:** la trasmissione consiste nella consegna dell'energia prodotta nelle centrali ai distributori locali attraverso reti di alta tensione; il dispacciamento è l'attività di gestione e monitoraggio della trasmissione affinché domanda e offerta siano in equilibrio sul sistema elettrico nazionale (l'elettricità non è immagazzinabile);
- **distribuzione:** trasformazione dell'energia ad alta tensione in energia di bassa tensione e consegna agli utenti finali tramite reti a bassa tensione;
- **vendita al consumatore finale.**



Ogni fase presenta diverse caratteristiche dal punto di vista economico. La produzione e a vendita al consumatore finale rappresentano settori potenzialmente concorrenziali, potendoci essere una moltitudine di produttori e società di vendita che competono fra loro. La trasmissione e la distribuzione, invece, si configurano come monopoli naturali, a causa degli elevati costi irrecuperabili<sup>23</sup> per la realizzazione della rete di trasporto (Ferrari & Giulietti, 2005).

## **2.2 Il monopolio naturale e il problema della regolamentazione tariffaria**

Il monopolio è quella forma di mercato caratterizzata da un'unica impresa che fronteggia l'intera domanda di mercato. Ai fini di questo elaborato, è utile introdurre una particolare declinazione di questo modello, il monopolio naturale. Esso è

“una situazione in cui è meno costoso produrre l'intero output di mercato in una singola impresa, piuttosto che ripartire la produzione in più imprese.” (Stiglitz, 2003).

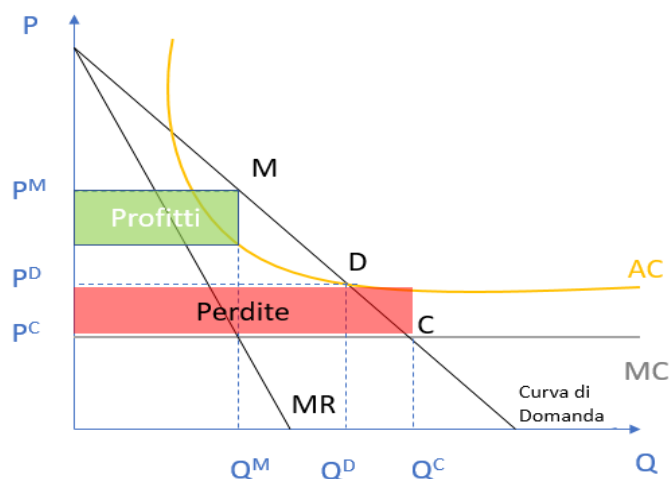
Anche il monopolio naturale rappresenta un fallimento del mercato, essendo caratterizzato da inefficienza statica e dinamica (prezzo superiore al costo marginale, scarso incentivo ad innovare ecc...). In questa configurazione di mercato lo Stato, anziché intervenire direttamente nella realizzazione di beni/servizi per limitare gli effetti dovuti all'inefficienza, può lasciare l'attività di produzione al monopolista privato, limitandosi a regolare la quantità di output e i prezzi da applicare al consumatore finale.

Quindi, in questa fattispecie, si pone il problema della fissazione ottimale delle tariffe, ossia come garantire una remunerazione equa per l'impresa e, contemporaneamente, l'erogazione del bene/servizio prodotto all'intera collettività.

Questo modello è rappresentato graficamente nella Figura 2.1.

---

<sup>23</sup> Si tratta di costi che un'impresa che intende uscire dal mercato non è in grado di recuperare. Quindi, elevati costi irrecuperabili fungono sia da barriera all'uscita per le imprese già operanti nell'industria, sia da barriere all'entrata per le imprese che vorrebbero entrare.



**Figura 2.1:** Monopolio naturale e regolamentazione tariffaria

In essa si ipotizza il caso di un monopolista caratterizzato da costi marginali costanti (MC) e da costi medi decrescenti (AC).

In assenza di regolamentazione, l'impresa produce la quantità  $Q^M$  al prezzo  $P^M$  conseguendo un profitto pari all'area verde.

In caso di regolamentazione, il regolatore può:

- fissare il prezzo pari a  $P^D$  (prezzo pubblico);
- fissare il prezzo pari a  $P^C$  (prezzo politico).

Nel primo caso, i profitti del monopolista sono nulli in quanto il prezzo è pari al costo medio. Inoltre, parte della collettività rimarrebbe esclusa dalla fruizione del bene/servizio, essendo il prezzo maggiore del costo marginale di produzione.

Nel secondo caso, invece, l'impresa incorrerebbe in una perdita pari all'area rossa essendo il prezzo pari al costo marginale e quindi inferiore al costo medio. Quindi, benché questa soluzione rappresenti quella più efficiente, il monopolista preferirà cessare l'attività anziché operare in perdita.

In tutto ciò, il regolatore potrebbe intervenire imponendo alla collettività di sovvenzionare l'impresa per un importo pari alla potenziale perdita, attraverso l'imposizione di tasse e contributi, in modo tale da permettere al monopolista di operare massimizzando il benessere sociale.

La concessione di sussidi alle imprese presenta, tuttavia, una serie di problemi. Da un punto di vista economico, il prelievo fiscale può creare delle distorsioni e delle inefficienze in altri settori. Da un punto di vista giuridico, come si è approfondito nel

paragrafo 1.2.4, sovvenzionare le imprese rappresenta potenzialmente una violazione dei vincoli comunitari in materia di aiuti di stato come sancito dall'art. 107 TFUE, essendo tale pratica lesiva del meccanismo concorrenziale. Ecco perché molto spesso si ricorre all'espedito del prezzo pubblico pur non rappresentando quest'ultimo la soluzione più efficiente.

Infine, per quanto riguarda le cause di formazione dei monopoli naturali, esse possono essere molteplici. Fra quelle più rilevanti ricordiamo il fenomeno dei rendimenti di scala crescenti e la presenza di elevati costi irrecuperabili. Anticipando ciò che si affronterà nel paragrafo successivo, la fase di trasmissione e distribuzione nell'ambito della filiera dell'energia elettrica dopo l'avvio del processo di liberalizzazione, sono operate da società che svolgono la propria attività in un regime monopolistico a causa della presenza di questi costi nella realizzazione della rete di trasporto del sistema elettrico. Inoltre, poiché l'erogazione di energia elettrica è un servizio pubblico essenziale, le tariffe di accesso a tali reti sono regolate e stabilite dalla AEEGSI (Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico) per evitare incrementi eccessivi sul prezzo finale.

### ***2.1.1 La determinazione delle tariffe nel settore elettrico***

In linea generale, il mercato dell'energia elettrica può essere diviso in due grandi segmenti: il *Servizio di maggior tutela* e il *Mercato libero*. Nel Servizio di maggior tutela, l'incidenza della regolamentazione sul prezzo finale è maggiore rispetto a quella presente nel Mercato libero (Il Sole 24 Ore, 2014)<sup>24</sup>

Nello specifico, il prezzo dell'elettricità per kwh contiene le seguenti voci di costo:

- i servizi di vendita;
- i servizi di rete;
- gli oneri generali;

---

<sup>24</sup> Sia i prezzi in maggior tutela che nel mercato libero sono in parte regolati ma in misura differente. Si pensi ad esempio alla fase di trasmissione di energia elettrica dove le tariffe di accesso alla rete di trasporto ad alta tensione sono determinate su base nazionale dalla AEEGSI.

- le imposte.

I servizi di vendita comprendono tutte le attività sostenute dai fornitori per acquistare e rivendere energia. I costi connessi a questa voce comprendono le seguenti componenti:

1. Prezzo dell'energia. Si tratta del costo sostenuto per l'acquisto di energia elettrica all'ingrosso, comprensivo delle perdite sulle reti di trasmissione e distribuzione. Nel mercato tutelato esso è aggiornato trimestralmente dall'Autorità, in base alle spese di approvvigionamento sostenute dall'Acquirente Unico (ente preposto all'acquisto di energia nel mercato all'ingrosso nell'ambito del segmento tutelato) ed alle previsioni di spesa previste per i mesi successivi.
2. Prezzo di commercializzazione e di vendita. Esso comprende tutti gli oneri sostenuti dalle società di vendita per rifornire l'utente finale. In maggior tutela esso è una voce fissa, determinata dalla AEEGSI sulla base dei costi sostenuti mediamente da un operatore del mercato liberalizzato. Nel mercato libero, invece, l'ammontare di tale componente è proposta dal fornitore.
3. Prezzo di dispacciamento. Esso è rappresenta il costo per il dispacciamento, ossia l'insieme delle attività poste in essere per garantire l'equilibrio fra domanda e offerta nel sistema elettrico nazionale.

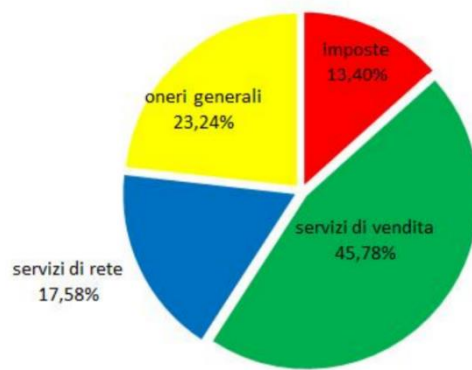
I servizi di rete comprendono le operazioni di trasporto e misura di elettricità sulle reti di trasmissione e di distribuzione. Le tariffe connesse a queste fasi sono fissate dall'Autorità in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale.

Infine, gli oneri generali di sistema si riferiscono ai contributi introdotti da leggi e norme e posti in capo all'utente finale per realizzare attività nell'interesse generale del sistema elettrico nazionale. Si stima che circa l'85% di tali oneri siano rappresentati dagli incentivi alle fonti di energia rinnovabili.

Nel primo trimestre del 2015, il prezzo medio di energia elettrica per un cliente domestico tipo<sup>25</sup> era pari a 187,2 euro/MWh, così ripartiti:

---

<sup>25</sup> Ci si riferisce ad un nucleo familiare con un consumo pari a 2700 kWh/anno e potenza di 3 kW servito in maggiore tutela.



**Figura 1.1:** La ripartizione del prezzo nel mercato tutelato nel primo trimestre 2015 (Luiso, 2015)

### 2.3 I modelli di Hunt e Shuttleworth

Hunt e Shuttleworth, hanno individuato quattro modelli in cui è possibile classificare il mercato dell'energia elettrica di un dato paese in un dato periodo<sup>26</sup>.

1. **Modello del monopolio integrato verticalmente.** In questa configurazione, le fasi di produzione, trasmissione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica sono effettuate da un unico soggetto monopolista. È il caso dell'Italia nel periodo ante liberalizzazione.
2. **Modello dell'Acquirente Unico.** In questo caso, un limitato livello di concorrenza è introdotta solo a livello della produzione. Nello specifico, si tratta di un sistema monopsonistico: vi sono un numero ristretto di produttori ed un unico acquirente (*Single Buyer*) che acquista energia dai primi. A sua volta, l'Acquirente Unico provvede a vendere la quantità di elettricità acquistata alle imprese distributrici che detengono un potere monopolistico in una determinata zona geografica (i consumatori possono rivolgersi unicamente al distributore competente territorialmente). Normalmente, i rapporti fra l'Acquirente Unico e

---

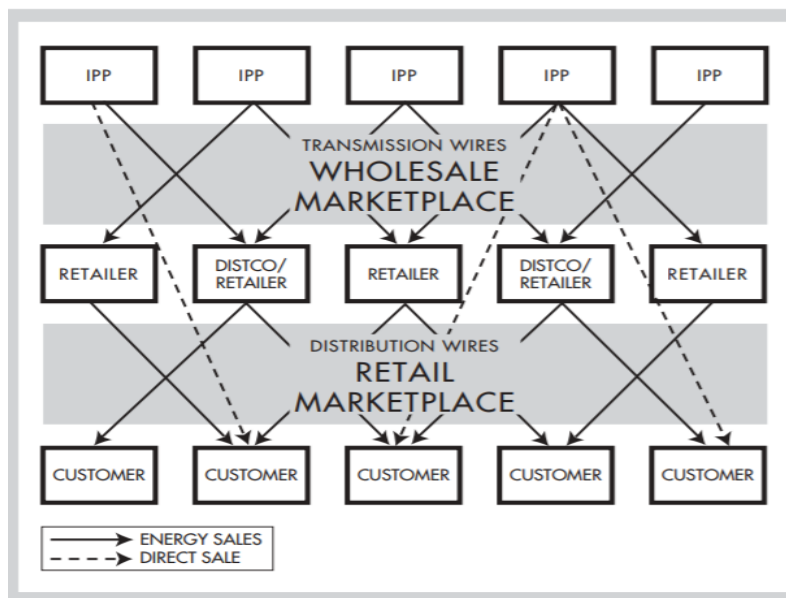
<sup>26</sup> Si veda Hunt, S. (2002). *Making Competition Work in electricity*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

i produttori sono regolati in base a contratti di lunga termine che minimizzano il grado di rischio per i produttori, trasferendolo ai consumatori finali<sup>27</sup>.

**3. Modello della concorrenza nel mercato all'ingrosso.** In questa fattispecie, la figura del *Single Buyer* è stata eliminata: ora le imprese di distribuzione possono scegliere il produttore presso il quale esse ritengono più conveniente acquistare energia. Tuttavia, esse detengono ancora potere di monopolio sul consumatore finale che deve rivolgersi presso un designato distributore.

**4. Modello della concorrenza nel mercato all'ingrosso e al dettaglio.** Questo ultimo modello (Figura 2.1), è caratterizzato da una moltitudine di produttori (nella figura *IPP*, da *Independent Power Producer*), di società di vendita (*distco/retailer*) e di consumatori finali. Questi ultimi hanno ampie possibilità di scelta: possono decidere il distributore/società di vendita a cui rivolgersi (ossia possono scegliere il proprio fornitore), oppure possono decidere di comprare direttamente dai produttori<sup>28</sup>.

Questo sistema è quindi caratterizzato dal massimo grado di competitività.



**Figura 2.1:** Concorrenza nel mercato all'ingrosso e al dettaglio (Hunt, 2002)

<sup>27</sup> Ciò può rappresentare un problema in riferimento alle economie caratterizzate da un tasso di crescita della domanda elevato (effetto "collo di bottiglia").

<sup>28</sup> Ciò è reso possibile grazie al meccanismo della *Third Party Access*, che nell'ambito di un monopolio naturale, garantisce l'accesso alle infrastrutture del monopolista a tutti coloro che ne fanno richiesta.

Dunque, la liberalizzazione del settore dell'energia elettrica inizia con l'introduzione di un certo grado di concorrenza fra i produttori, per poi dare gradualmente la possibilità a diverse categorie di *buyers* di acquistare presso di loro.

## **2.4 L'evoluzione del settore dell'energia elettrica in Italia in relazione ai modelli di Hunt e Shuttlework**

### ***2.4.1 La nazionalizzazione del settore dell'energia elettrica***

All'inizio degli anni Sessanta l'industria dell'energia elettrica in Italia era dominata da otto grandi imprese che operavano ciascuna in determinate zone del paese: la Centrale e la Unes nelle regioni del Centro; la Sade in Veneto e in una parte dell'Emilia; la Edison nel resto dell'Emilia, in Lombardia e in Liguria; la Sip in Piemonte; la Sme nel Mezzogiorno; la Sges in Sicilia; la Società elettrica sarda in Sardegna. Tali imprese erano private ad eccezione della Sme e della Sip che erano controllate in gran parte dallo Stato attraverso l'Iri. Non vi era dunque concorrenza fra queste imprese poiché si configuravano come piccole monopoliste nelle aree geografiche di loro competenza. Tale sistema era caratterizzato da vari problemi, fra i quali ricordiamo:

- le inefficienze riguardanti la produzione e distribuzione di energia elettrica dovuti alla mancanza di una gestione unitaria che ne limiti gli sprechi;
- le imposizioni di tariffe eccessivamente elevate che andavano a svantaggio di particolari categorie di utenti e ostacolavano lo sviluppo delle aree depresse del paese;
- il possesso di elevato potere economico e politico da parte dei gruppi elettrici che, conseguentemente, erano in grado di influenzare le scelte del governo.

Sulla base di questi assunti si innesta il dibattito relativo alla nazionalizzazione di tale settore, considerato anche l'articolo 43 della Costituzione che prevede la seguente fattispecie: "A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a

servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale”.

Inizialmente si tentò di trovare una soluzione intermedia attraverso la creazione di comitati che controllassero le tariffe imposte dalle singole aziende affinché si avvicinasero alle esigenze della comunità. Tuttavia tale soluzione fu presto abbandonata essendosi dimostrata piuttosto inefficace.

Una svolta significativa la si ebbe verso la seconda metà degli anni Cinquanta a seguito dell'apertura politica della Democrazia Cristiana nei confronti delle forze di sinistra, in particolare riguardo a socialisti e comunisti. Fra questi ultimi vi era Riccardo Lombardi, esponente del Partito Socialista Italiano che promosse e sostenne il progetto della nazionalizzazione.

Dunque, agli inizi degli anni Sessanta le decisioni relative a come attuare il progetto di nazionalizzazione furono affidate ad un comitato fra i cui membri vi erano Lombardi e Guido Carli, allora presidente della Banca d'Italia.

Riguardo alla veste giuridica della nuova azienda, furono avanzate due ipotesi: i democristiani erano orientati verso la costituzione di una s. p. a. a partecipazione statale, in cui lo Stato sarebbe diventato l'azionista di maggioranza tramite l'Iri; i socialisti, invece, premevano sulla necessità di formare un ente pubblico, essendo l'erogazione di energia elettrica un servizio pubblico, garantendo così la fruizione del servizio alla collettività. Fra queste due, prevalse la seconda ipotesi.

Riguardo alle modalità di indennizzo per gli azionisti, furono anche in questo caso presentate due ipotesi. La prima, proposta da Lombardi, prevedeva l'erogazione dell'indennizzo sotto forma di obbligazioni remunerate ad un certo tasso di interesse annuo; la seconda, avanzata da Guido Carli, contemplava il versamento dello stesso in contanti, non a favore dei singoli investitori ma alle società. Prevalse la seconda possibilità in quanto ritenuta meno destabilizzante dei mercati finanziari e, contestualmente, si dava la possibilità ai vertici dell'impresa espropriata di reinvestire in altri settori.

Alla luce di questi dibattiti, il provvedimento di nazionalizzazione approvato nel 1962 istituì l'ENEL (Ente Nazionale per l'Energia Elettrica) quale organismo di diritto



pubblico alle dipendenze del Ministero dell'industria volto ad "esercitare nel territorio nazionale le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta". Esso prevedeva, poi, altre situazioni, quali ad esempio l'esclusione dei produttori di energia che impiegavano almeno il 70% dell'elettricità da essi stessi prodotta nei propri processi produttivi e le aziende elettriche municipali che non richiedevano espressamente l'alienazione degli impianti.

Infine, per quanto riguarda le conseguenze della nazionalizzazione, ricordiamo i seguenti fatti. Dal punto di vista economico, come notò lo stesso Guido Carli in *Cinquant'anni di vita italiana*, il reinvestimento dell'indennizzo delle ex società elettriche si rivelò al pari delle aspettative solo in alcuni casi<sup>29</sup>. Lombardi individuò la causa di ciò nell'assenza di una politica efficace di indirizzo e di controllo dei reinvestimenti nei vari settori (Silari, 1989). D'altro canto, l'istituzione dell'ENEL quale monopolista pubblico permise contestualmente lo sfruttamento delle economie di scala e l'erogazione del servizio elettrico all'intera collettività, attraverso la costruzione e il potenziamento di centrali ed infrastrutture.

In ultima analisi, ricollegandoci a quanto detto nel paragrafo precedente, dopo la nazionalizzazione il settore elettrico si presenta come monopolio integrato verticalmente.

#### ***2.4.2 L'avvio della privatizzazione e i poteri speciali dello Stato***

Come accennato nel paragrafo 1.3.2, gli anni Novanta segnarono l'inizio dell'era delle privatizzazioni nei settori economici in cui interveniva lo Stato. In tal senso, uno dei primi provvedimenti legislativi significativi fu la legge n. 359/92 che stabilì la trasformazione in società per azioni dell'IRI, dell'ENI, dell'ENEL e dell'INA, delle quali il Ministero del tesoro divenne l'unico azionista (privatizzazione formale).

---

<sup>29</sup> Ad esempio, l'azienda piemontese Sip che iniziò ad investire nel settore delle telecomunicazioni.

Successivamente si procedette alle dismissioni delle partecipazioni detenute dalla mano pubblica ai privati (privatizzazione sostanziale).

In tutto ciò, essendo quello dell'energia elettrica un settore strategicamente e socialmente rilevante, lo Stato si è riservato una serie di poteri speciali (*golden powers*) da applicarsi sia alle imprese privatizzate che a quelle nate private e che continuano a rimanere tali che detengono attivi strategici<sup>30</sup>.

In primo luogo, il Governo può esercitare il veto nei confronti di qualsiasi delibera che abbia per oggetto le modifiche nella titolarità, nel controllo, nella disponibilità degli attivi strategici qualora vi sia il rischio che esse pregiudichino l'interesse collettivo.

In secondo luogo, il Governo può imporre dei limiti al trasferimento di pacchetti azionari di controllo delle società elettriche qualora l'acquirente sia un soggetto extra UE. In tale fattispecie, il Governo potrà agire in due modi:

- imporre all'acquirente l'assunzione di determinati obblighi volti a salvaguardare l'interesse pubblico;
- opporsi all'acquisto stesso, qualora la prima soluzione non sia sufficiente.

### ***2.4.3 L'avvio della liberalizzazione***

Il discorso risulta esser un po' più complicato in relazione al processo di liberalizzazione. A riguardo, i provvedimenti legislativi più significativi sono: la legge 481/1995 e il decreto Bersani (D.lgs. 79/1999).

#### *La legge 481/1995 e l'istituzione della AEEGSI*

Con la legge 481/1995 fu istituita la AEEG - Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (ora AEEGSI – Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico) quale autorità amministrativa indipendente che vigila sulla filiera dell'energia elettrica, del gas e sul settore idrico. Essa ha l'obiettivo di promuovere la concorrenza nei settori di sua competenza, garantendo contestualmente standard adeguati di servizio.

---

<sup>30</sup> Si veda il decreto legge 15 marzo 2012, n. 21.

Per realizzare questo fine, essa svolge numerose funzioni. In particolare, ha un potere consultivo trasmettendo al Governo e Parlamento osservazioni e pareri, un potere normativo per la definizione di regole da applicare negli ambiti di sua competenza, un potere sanzionatorio per i soggetti che infrangono tali regole e definisce le tariffe e gli standard qualitativi dei servizi offerti dalle imprese vigilate.

L'indipendenza di tale autorità è garantita dalla modalità con cui essa si finanzia, dai requisiti di professionalità dei membri appartenenti all'organo collegiale e dalle modalità di nomina di tali membri. In particolare, il finanziamento avviene attraverso oneri posti in capo ai soggetti vigilati e la nomina dei membri del vertice è decisa da organi di neutralità politica.

In caso di violazione della normativa antitrust, la AEEGSI ha il compito di segnalare i casi sospetti alla AGCM.

#### *Il decreto Bersani e l'inizio della liberalizzazione*

Come discusso nel paragrafo precedente, prima del 1999 ENEL agiva come monopolista integrato verticalmente nella filiera elettrica, essendo ad esso affidati il compito di gestire la produzione, la trasmissione, il dispacciamento, la distribuzione e la vendita dell'energia elettrica. Il decreto Bersani, attuativo della direttiva 96/92/CE, rappresenta il primo passo della liberalizzazione del mercato elettrico italiano con la separazione delle suddette attività che vennero affidate a società diverse.

**1. Produzione.** Relativamente alla prima fase, il decreto stabilì un tetto massimo alla produzione di energia elettrica dell'ENEL, pari al 50% di quella nazionale. Ciò implicava l'alienazione di parte degli impianti dell'ex monopolista pari ad una capacità produttiva di 15 GW. Furono quindi create tre società denominate *Gencos* (da *Generation Companies*) a ciascuna delle quali fu affidato un certo numero di centrali. Le partecipazioni di tali società furono poi vendute secondo precise modalità.

**2. Trasmissione e dispacciamento.** La proprietà e il controllo della rete di trasmissione ad alta tensione sono stati conferiti a Terna SpA, società creata *ad hoc* di cui ENEL era inizialmente unico azionista. L'attività di dispacciamento è stata invece affidata al Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale – GRTN (ora Gestore Servizi Elettrici), quale

società per azioni il cui unico azionista è il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Nel corso del 2004 Terna divenne pienamente indipendente da ENEL quotandosi nella Borsa di Milano. Da questo momento in poi, a Terna furono affidate le competenze del GRTN, tra cui l'attività di dispacciamento. Poiché si tratta di un monopolio, le tariffe che Terna impone per l'erogazione dei suoi servizi sono regolate dalla AEEGSI.

**3. Distribuzione.** Il trasporto e la consegna di elettricità sui cavi a bassa tensione sono stati affidati a determinate società di distribuzione che operano in un regime di monopolio a livello locale. Di conseguenza, le tariffe imposte per questa fase sono determinate dalla AEEGSI.

**4. Vendita.** Il decreto ha previsto l'individuazione di due categorie di consumatori: i clienti "idonei" e i clienti "vincolati". La distinzione fra queste due categorie di utenti avviene in base al consumo annuo di energia; in generale, sono da ricondurre nel primo gruppo i consumatori che sono caratterizzati da un maggiore fabbisogno energetico (ad esempio le acciaierie). I clienti idonei possono rivolgersi al mercato libero, quelli vincolati solo al servizio di maggior tutela.

***Mercato libero:*** in esso i consumatori finali possono decidere il fornitore dal quale acquistare energia. In altre parole, il consumatore acquista dal fornitore da lui ritenuto più conveniente il "servizio completo"; sarà poi quest'ultimo a gestire le fasi legate al trasporto richiedendo ad esempio l'accesso alla rete di distribuzione alla società (monopolista) di distribuzione competente territorialmente che applicherà una tariffa di accesso regolata dalla AEEGSI. Quindi, la figura del fornitore (la società che vende energia) e del distributore non necessariamente coincidono. In sostanza, tale sistema rientra nel modello della concorrenza nel mercato all'ingrosso e al dettaglio come visto negli studi di Hunt e Shuttlework (Hunt, 2002).

***Servizio di maggior tutela:*** in esso l'attività di regolamentazione dell'Autorità non riguarda solo le condizioni contrattuali relative alla trasmissione e distribuzione ma anche alla vendita. Il prezzo rivolto all'utente finale viene quindi aggiornato periodicamente dalla AEEGSI. Questo sistema prevede la presenza di un Acquirente Unico che compra energia dai produttori nella borsa elettrica, la vende

ai distributori che a loro volta la rivendono ai consumatori finali, come visto nel paragrafo 2.3.

A partire dall'anno 2000 si è verificata una graduale apertura del mercato libero verso gli utenti finali, diminuendo progressivamente i requisiti di consumo annuo minimo per poter essere categorizzati come clienti idonei. Tale processo si è concluso nel 2007, quando anche alle utenze domestiche è stata concessa la possibilità di rivolgersi al mercato libero<sup>31</sup>. Il Servizio di maggior tutela continua ad esistere ed è riservato alle utenze domestiche e alle aziende connesse in bassa tensione che hanno meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo non superiore a 10 milioni di Euro.

Quindi, l'obiettivo del decreto Bersani era il conseguimento di un abbassamento dei prezzi e delle tariffe, un incremento degli standard qualitativi del servizio e un maggiore incentivo all'innovazione, come visto in relazione alle tre forme di efficienza viste nel paragrafo 1.1.1.

#### ***2.4.4 Il mercato dell'energia elettrica oggi***

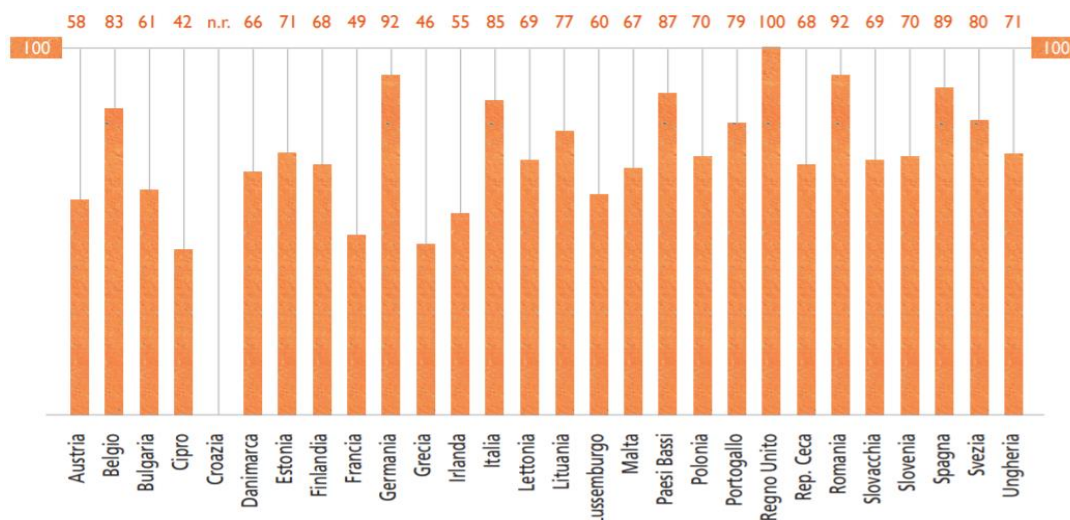
In relazione allo stato della liberalizzazione attuale del settore, è utile analizzare la figura 2.2

In essa è riportato l'indice di liberalizzazione dell'Istituto Bruno Leoni<sup>32</sup> riferito ad un campione di 28 paesi europei. Il periodo d'esame è l'anno 2016. Come si vede, il paese più virtuoso è il Regno Unito, con un grado di liberalizzazione pari a 100. Seguono poi un ristretto numero di eccellenze fra cui compare l'Italia, caratterizzata da un valore dell'indice pari a 85.

---

<sup>31</sup> Si veda la Direttiva 2009/79/CE.

<sup>32</sup> Si tratta di una variabile aggregata ottenuta combinando un insieme di indici che descrivono il grado di liberalizzazione dei settori della filiera elettrica.



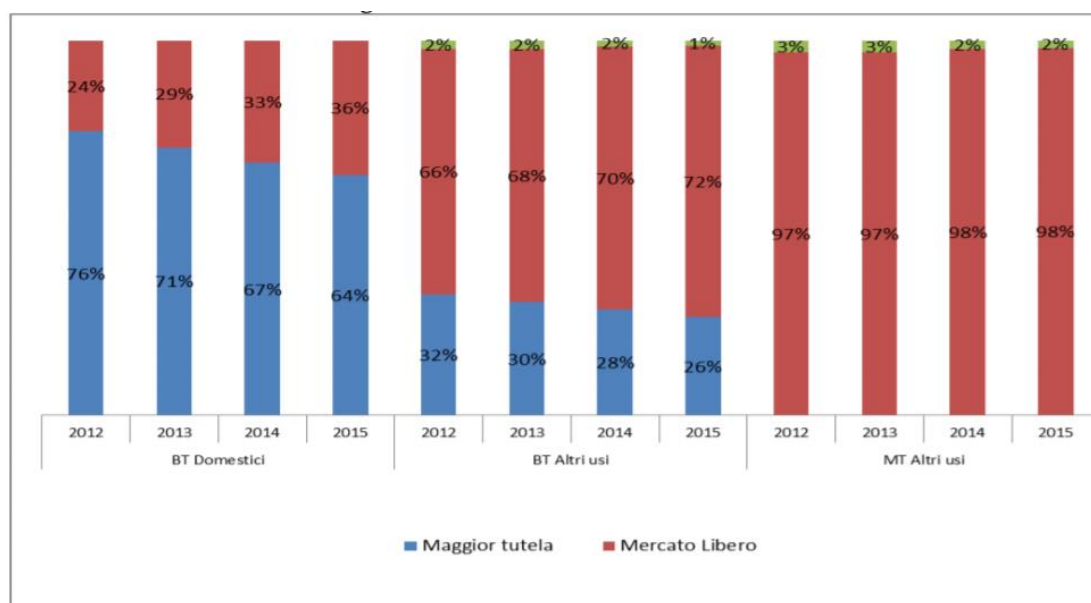
**Figura 2.2:** L'indice di liberalizzazione nei paesi europei (Stagnaro, 2016)

Al giorno d'oggi, la maggior parte dei consumatori finali continuano ad essere ripartiti tra il Mercato libero e il Servizio di maggiore tutela. Accanto a questi, vi è un terzo segmento denominato Servizio di salvaguardia riservato ad una piccola categoria di specifici utenti<sup>33</sup>.

Nella figura 2.3 è stata riportata la ripartizione dei clienti - divisi fra utenti domestici a bassa tensione (BT), utenti non domestici a bassa tensione e utenti non domestici a media tensione (MT) – in relazione al regime di fornitura per il periodo 2012-2015. Di conseguenza, viste le categorie di consumatori qui previsti, l'ambito di riferimento è quello della vendita di energia al dettaglio.

Come si può notare, la quota di utenti appartenenti al mercato libero è in crescita con il passare degli anni. Un'eccezione è rappresentata dalle imprese che operano in media tensione, le quali possono rivolgersi esclusivamente al libero mercato. Al contrario, il peso del Servizio di salvaguardia è piuttosto marginale (in verde).

<sup>33</sup> Rientrano in tale gruppo gli utenti alimentati in media tensione le aziende in bassa tensione con più di 50 dipendenti o un fatturato annuo superiore a 10 milioni di euro che non abbiano ancora scelto un fornitore del mercato libero o ne siano rimasti privi.



**Figura 2.3:** Energia elettrica fornita nel mercato libero, nel Servizio di maggior tutela e nel servizio di Salvaguardia – Anni 2012 – 2015. Fonte: Rapporto 168/2017/I/COM della AEEGSI

Per quanto riguarda la variazione dei tassi di *switching* fra il mercato liberalizzato e il regime tutelato, si faccia riferimento alla Figura 2.4. In particolare, nel periodo preso in esame si nota un andamento negativo per l’incremento percentuale dei soggetti che decidono di passare dal Servizio di maggiore tutela al Mercato libero (indicando un rallentamento dell’espansione di quest’ultimo segmento) ed un aumento in media nullo per la variazione di coloro che decidono di rientrare nel servizio tutelato. In altre parole, ciò vuol dire che il numero di persone che decide di rientrare nel regime tutelato è rimasto costante, mentre è diminuito quello degli individui che passano al Mercato libero. Quest’ultimo trend negativo può essere dovuto alla presenza di un “nocciolo duro” di utenti che per le loro caratteristiche decidono di rimanere nel servizio tutelato.

	Domestici		BT altri usi	
	Rispetto a clienti domestici attivi	Rispetto a totale passaggi domestici	Rispetto a clienti BT Altri usi attivi	Rispetto a totale passaggi BT Altri usi
<b>USCITE</b>				
2012	4,4%	42,1%	3,3%	26,6%
2013	4,9%	37,6%	4,2%	26,0%
2014	4,3%	34,2%	3,8%	23,4%
2015	3,6%	27,6%	3,6%	22,0%
Δ 2013-2012	+0,5%	-4,5%	+0,8%	-0,6%
Δ 2014-2013	-0,6%	-3,4%	-0,3%	-2,5%
Δ 2015-2014	-0,6%	-6,6%	-0,2%	-1,4%
<b>DI CUI: PASSATI A UN VENDITORE COLLEGATO AL DISTRIBUTORE</b>				
2012	2,2%	21,2%	1,5%	12,1%
2013	2,9%	22,7%	2,1%	12,9%
2014	2,7%	21,5%	2,0%	12,4%
2015	2,4%	18,1%	2,0%	12,3%
Δ 2013-2012	+0,7%	+1,5%	+0,6%	+0,8%
Δ 2014-2013	-0,3%	-1,2%	-1,6%	-0,5%
Δ 2015-2014	-0,3%	-3,4%	0,0%	-0,1%
<b>RIENTRI</b>				
2012	0,7%	7,1%	1,2%	9,3%
2013	0,7%	5,3%	1,1%	7,1%
2014	0,8%	6,2%	1,2%	7,5%
2015	0,7%	5,0%	1,2%	7,3%
Δ 2013-2012	0,0%	-1,8%	0,0%	-2,2%
Δ 2014-2013	+0,1%	+0,9%	+0,1%	+0,4%
Δ 2015-2014	-0,1%	-1,2%	0,0%	-0,1%

**Figura 2.4:** Passaggi da e per il servizio di Maggior tutela - Anni 2012 – 2015. Fonte: Rapporto 168/2017/I/COM della AEEGSI.

Ancora, poiché la liberalizzazione è stata attuata dal legislatore per favorire il consumatore finale, è utile indagare anche il grado di soddisfazione dei clienti nel mercato tutelato ed in quello liberalizzato.

Nella Figura 2.5 è riportato l'indice di "reclamosità" (rapporto fra numero di reclami e numero di clienti serviti) per gli anni 2012-2015, quale indicatore del livello di soddisfazione dei clienti. In media, per tutto il periodo di riferimento il valore di questo indice è nettamente maggiore nel Mercato libero rispetto al Servizio di maggior tutela (ultima colonna a destra), indicando un minore grado di *customer satisfaction* nel primo. Alla luce di questi dati, bisogna comunque considerare questi tre fatti:

- il mercato tutelato è caratterizzato da una certa semplicità per quanto riguarda le condizioni contrattuali e tariffarie, essendo esse in parte regolate dalla AEEGSI;
- nel mercato libero è data la possibilità alle società di vendita di differenziare la propria offerta in un'ottica di maggiore personalizzazione. Ciò comporta una maggiore complessità delle clausole contenute nel contratto e, di conseguenza, maggiori costi di



reperimento delle informazioni che possono risultare particolarmente onerose per particolari categorie di soggetti (ad esempio gli anziani);

- a partire dal 2014, il valore dell'indice di reclusità per il mercato liberalizzato è in diminuzione, mentre quello per il regime di tutela è rimasto costante per tutto il periodo di riferimento (pari allo 0,5%). Ciò suggerisce una maggiore attenzione da parte dei consumatori e dei fornitori nel mercato libero per quanto concerne la trasparenza contrattuale ed un miglioramento della qualità del servizio erogato.

	BT Domestici		BT Altri usi		MT Altri usi	TOTALE	
	Mercato Libero	Maggior tutela	Mercato Libero	Maggior tutela	Mercato Libero	Mercato Libero	Maggior tutela
2012	1,8%	0,4%	2,2%	1,4%	5,1%	1,9%	0,5%
2013	1,8%	0,4%	2,6%	1,7%	5,0%	2,0%	0,5%
2014	1,6%	0,3%	2,5%	1,6%	4,1%	1,8%	0,5%
2015	1,3%	0,4%	2,2%	1,7%	4,3%	1,5%	0,5%

**Figura 2.5:** Reclusità dei clienti finali – Anni 2012 – 2015. Fonte: Rapporto 168/2017/I/COM della AEEGSI

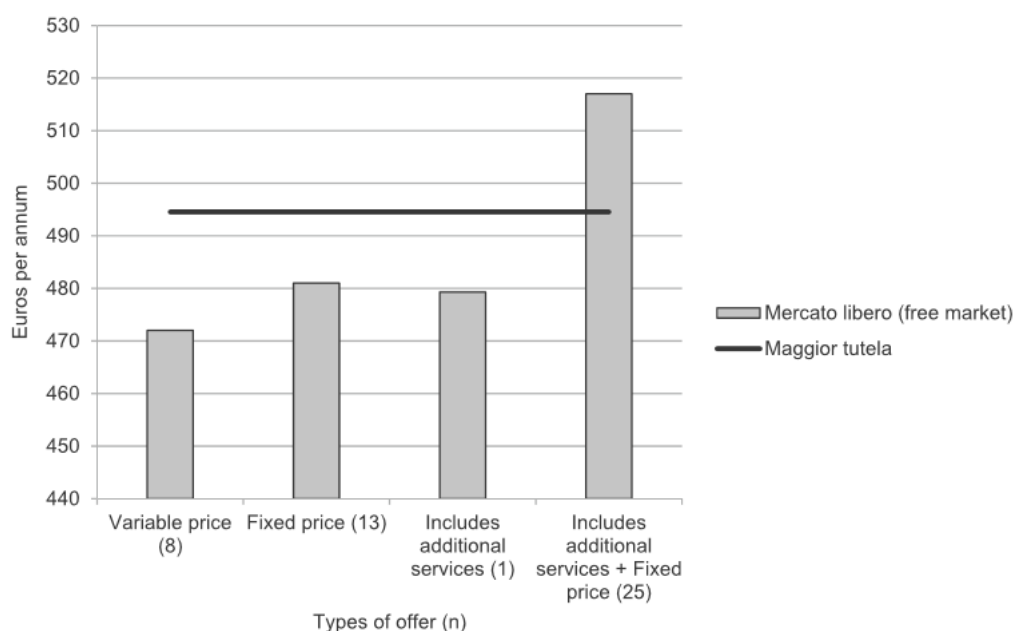
Infine, è opportuno discutere le criticità rinvenute a seguito del processo parziale di liberalizzazione, legate in particolare alle dinamiche delle tariffe nel Mercato libero. Carlo Stagnaro, (Stagnaro, 2017) utilizzando lo strumento di ricerca Trova Offerte<sup>34</sup>, ha classificato le offerte rivolte alle utenze domestiche in due grandi categorie: quelle per il servizio tutelato (che prevedono la sola fornitura di corrente elettrica alle condizioni regolate dall'Autorità) e quelle presenti nell'ambito del mercato liberalizzato. Queste ultime si differenziano a loro volta in: offerte a prezzo variabile (8), offerte a prezzo fisso (13), offerte a prezzo variabile che includono servizi aggiuntivi (1) e offerte a prezzo fisso che includono servizi aggiuntivi (25). Si veda la seguente figura 2.6.

Per ciascuna categoria di offerte, si è calcolato la spesa media annua per un consumatore domestico.

<sup>34</sup> Si tratta di un servizio online messo a disposizione della AEEGSI tramite il quale il consumatore può trovare e confrontare le varie offerte per la fornitura di gas ed elettricità in relazione alle proprie esigenze.

Dal grafico si nota che il 53% delle offerte totali è costituita da quelle a prezzo fisso comprensive di servizi aggiuntivi. Proprio per questa caratteristica, esse risultano essere le più costose in termini di spesa annua per l'utente finale.

Di conseguenza, l'autore afferma che è corretto dire che i clienti del Mercato libero pagano in media tariffe più alte rispetto ai clienti del servizio tutelato, ma è anche vero che i primi ottengono un maggior numero di servizi rispetto alla semplice fornitura di corrente elettrica.



**Figura 2.6:** Spesa annua prevista per un utente domestico sotto il regime tutelato e il mercato libero (Stagnaro, 2017)

### 2.4.5 Prospettive future

Il 2 Agosto 2017 è stato definitivamente approvato dal Parlamento il disegno di legge per la Legge annuale per il mercato e la concorrenza, che riformerà vari settori, fra cui quello dell'energia elettrica. In particolare, esso prevede l'abolizione del Servizio di maggiore tutela e la liberalizzazione totale del mercato elettrico fissato per il 1 Luglio 2019.

Secondo Carlo Stagnaro (Stagnaro, 2017), uno dei maggiori benefici apportati da una completa liberalizzazione non è insita tanto nella possibilità di conseguire un

abbassamento del livello medio delle tariffe (che dipende tra l'altro dalle singole condizioni contrattuali), bensì nell'incentivo all'innovazione. Ora, l'autore per "innovazione" non intende solo quella dal punto di vista tecnologico, ma anche l'innovazione sotto il profilo del marketing e delle pratiche commerciali in generale.

Nel suo elaborato egli discute gli svantaggi apportati dalla presenza del Servizio di maggior tutela. In particolare, egli nota che in questo segmento non è data la possibilità ai fornitori di differenziare la propria offerta, essendo concessa la sola erogazione del servizio elettrico di base agli utenti (la corrente elettrica "nuda e cruda"). Ciò porta i consumatori a trattare l'elettricità come una *commodity*, un bene indifferenziato la cui competizione si basa esclusivamente sul prezzo. Al contrario, con la completa liberalizzazione, si dà la possibilità ai fornitori di differenziare la propria offerta aggiungendo al servizio di base elementi aggiuntivi (ad esempio si può configurare una tariffazione fissa prevedendo la sottoscrizione di un'assicurazione contro la volatilità dei prezzi oppure l'erogazione di elettricità e di gas in un'unica tariffa). L'autore sostiene, quindi, che la soppressione del regime tutelato porterà gli stessi benefici osservati nella liberalizzazione del settore della telefonia mobile.

Nonostante ciò, il Ddl Concorrenza è stato approvato dopo un processo molto difficile e lungo, durato oltre due anni. I presunti benefici apportati dalla liberalizzazione sono stati, infatti, soppesati da varie questioni ad essa legate.

Innanzitutto si deve considerare che la convenienza o meno del mercato libero dipende dalle particolari condizioni contrattuali sottoscritte e dagli andamenti macroeconomici. Se, ad esempio, ci si aspetta che il prezzo delle fonti di energia diminuirà in futuro, allora i contratti che prevedono il pagamento di un canone fisso si riveleranno meno convenienti rispetto alle tariffe aggiornate periodicamente dalla AEEGSI.

Inoltre, rimane aperta la questione relativa a quei consumatori che alla data del 1 Luglio 2019 non avranno ancora scelto il proprio fornitore del mercato libero.

## 2.5 L'impatto della liberalizzazione sulla concentrazione e sull'innovazione del settore energetico

### 2.5.1 L'impatto sulla concentrazione

Una delle conseguenze della liberalizzazione è stata la riduzione della concentrazione nei vari settori che compongono la filiera dell'energia elettrica. In questo paragrafo cercheremo di quantificare tale variazione.

Per il calcolo del grado di concentrazione di un'industria si possono utilizzare vari indici. Fra quelli più utilizzati si ricorda il rapporto di concentrazione ( $C_N$ ) e l'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI).

L'indice  $C_N$  è definito come segue:

$$C_N = \sum_{i=1}^N q_i$$

Esso è la somma delle quote di mercato delle prime N imprese operanti nel settore per dimensione. Il suo valore è compreso fra 0 (concorrenza perfetta) e 1 (monopolio).

L'indice HHI è definito nel seguente modo:

$$HHI = \sum_{i=1}^k q_i^2$$

Esso rappresenta la somma delle quote di mercato di tutte le k imprese operanti nell'industria elevate al quadrato. Poiché le singole quote sono elevate alla seconda, si attribuisce un peso crescente all'aumentare della dimensione. Anche in questo caso il valore dell'indice tende a 0 in concorrenza perfetta e ad 1 in monopolio.

Dall'analisi della concentrazione ci focalizzeremo sui settori della produzione e della vendita dell'energia elettrica, escludendo le fasi di trasmissione e distribuzione<sup>35</sup>.

#### *La produzione*

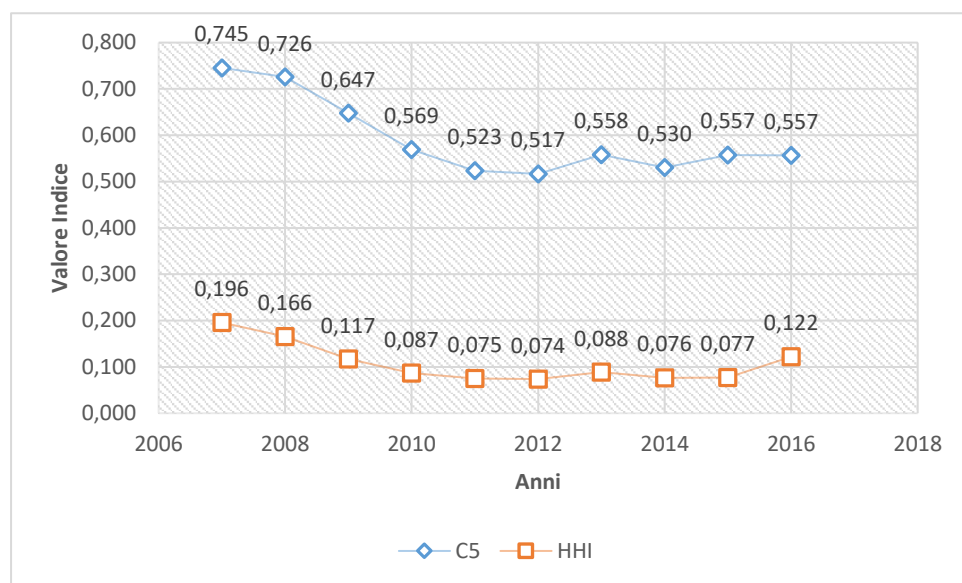
Dalla piattaforma Aida abbiamo ricavato i dati relativi ai ricavi e ai profitti delle 10974 imprese italiane operanti nella fase di produzione di elettricità per il decennio 2007-

---

<sup>35</sup> Il settore della trasmissione e distribuzione di elettricità si configurano rispettivamente come monopoli naturali a livello nazionale e locale.

2016. Per ciascun anno abbiamo calcolato il valore dell'indice C<sub>5</sub> e HHI, come riportato nella figura 2.7<sup>36</sup>.

Come è possibile notare, il valore dell'indice C<sub>5</sub> in funzione del tempo presenta un andamento negativo nel periodo di riferimento. In particolare, dal 2007 al 2018 la concentrazione del settore è passata da 0,745 a 0,557, diminuendo di circa il 25%. La stessa tendenza la si può osservare per l'indice HHI che per il medesimo periodo è variato del -38,8%.



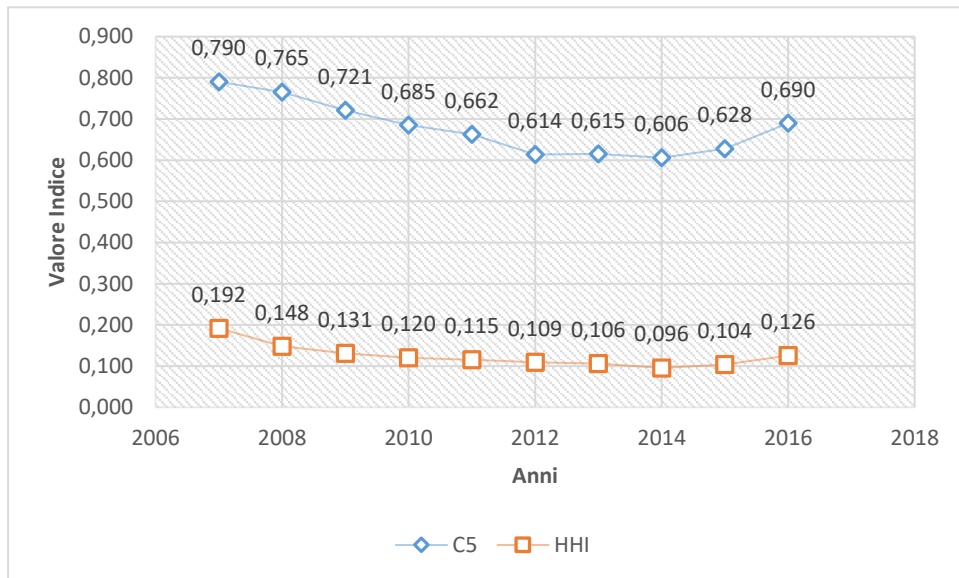
**Figura 2.7:** Andamento del rapporto di concentrazione e dell'indice HHI fra dal 2007 al 2016. Fonti: rielaborazione dei dati forniti dalla piattaforma Aida.

### *La vendita*

Nell'ambito della vendita di energia elettrica, abbiamo applicato la stessa metodologia: a partire dai dati sui ricavi delle 708 imprese qui operanti, è stato calcolato l'indice C<sub>5</sub> e HHI per il periodo 2007-2016.

Analogamente alla situazione precedente, anche in questo caso il valore degli indici C<sub>5</sub> e HHI risulta essere decrescente nel periodo preso in esame, variando rispettivamente di -12,7% e -34,3%.

<sup>36</sup> Dal calcolo degli indici di concentrazione riguardanti un certo anno si sono escluse quelle imprese per le quali non era disponibile il dato relativo al fatturato per quel certo anno.



**Figura 2.8:** Andamento degli utili netti e della concentrazione per il periodo 2007-2016. Fonti: rielaborazione dei dati forniti dalla piattaforma Aida.

### 2.5.2 L'impatto sull'innovazione

Con l'introduzione del Mercato libero, le imprese operanti nel settore hanno dovuto apportare profondi cambiamenti al loro interno: da semplici fornitori di una *commodity* quale l'elettricità a venditori di un complesso mix di beni e servizi in un mercato ora divenuto altamente competitivo. Tali cambiamenti hanno riguardato e riguardano tutte le aree aziendali, dal marketing alla finanza.

In altre parole, il processo di liberalizzazione (e quindi l'introduzione di un maggiore grado di concorrenza) costituisce un incentivo ad innovare, come osservato da Stagnaro (2017).

Per analizzare l'impatto della liberalizzazione sull'innovazione, consideriamo gli investimenti in ricerca e sviluppo sostenuti dalle imprese del settore energetico dal 2007 al 2013, come riportato nella figura 2.9.

Come è possibile notare, l'ammontare delle risorse che le imprese investono in R&S è aumentato nel tempo con una variazione del +53,5% comparando i valori del 2007 e del 2013. Inoltre, una quota crescente di queste risorse è assorbita dagli investimenti

nelle fonti rinnovabili e nell'efficienza energetica, suggerendo una maggiore sensibilità sulle tematiche legate all'ambiente da parte di consumatori ed imprese.

Alla luce di questi dati, si può concludere che il settore energetico rappresenta una conferma alle tesi di Arrow (Arrow, 1962), in base alle quali lo stimolo all'innovazione e il grado di competitività dell'industria sono positivamente correlati, come visto nel paragrafo 1.1.2.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Efficienza energetica	64.534	99.658	154.100	183.894	173.130	192.038	243.092
Fonti rinnovabili	73.925	83.499	133.596	136.700	165.061	180.260	151.143
Petrolio, gas e carbone	158.675	116.311	112.979	115.077	106.238	91.348	135.223
Fissione e fusione nucleare	75.707	63.820	79.724	81.497	92.982	96.996	99.209
Altre tecnologie o ricerche sui temi dell'energia	69.117	94.086	115.365	92.733	61.893	81.772	73.788
Conversione, trasmissione, distribuzione e stoccaggio di energia	40.065	41.082	64.181	63.699	48.754	54.597	61.499
Idrogeno e celle a combustibile	29.810	48.102	55.984	39.006	31.943	23.427	21.601
<b>Totale</b>	<b>511.833</b>	<b>546.558</b>	<b>715.929</b>	<b>712.606</b>	<b>680.001</b>	<b>720.438</b>	<b>785.555</b>

**Figura 2.9:** Gli investimenti in R&S del settore energetico dal 2007 al 2013 in dettaglio (Ministero dello Sviluppo Economico, 2016)

## Conclusioni

La teoria economica ha dimostrato che la concorrenza perfetta è la forma di mercato migliore in termini di efficienza statica (efficienza allocativa e produttiva) e dinamica (propensione all'innovazione): l'introduzione di maggiori gradi di competitività in un dato settore comporta da un lato un abbassamento generale del livello dei prezzi, dall'altro un innalzamento degli standard qualitativi grazie alla maggiore inclinazione delle imprese ad innovare.

Tuttavia i processi di liberalizzazione, attuati in Italia a partire dagli anni novanta del secolo scorso e finalizzati al conseguimento di un maggiore livello di efficienza, poneva una questione di fondo: come evitare che le imprese ex monopoliste, forti della propria posizione nel mercato, potessero porre in essere condotte tali da configurare di fatto l'industria come un nuovo monopolio? In questo senso, uno degli strumenti grazie ai quali il legislatore è in grado di tutelare il regime concorrenziale è la legislazione antitrust che ha individuato specifici comportamenti che, se attuati dagli operatori del settore, sono sanzionabili da parte dell'Autorità.

Il recepimento della legislazione antitrust europea e dei vincoli comunitari in materia di concorrenza negli ordinamenti nazionali dei singoli paesi ha comportato l'avvio dei processi di liberalizzazioni e privatizzazioni in quei settori economici che, per la loro rilevanza strategica e sociale, operavano in un regime di monopolio statale.

In Italia una delle industrie che è stata maggiormente influenzata da questi cambiamenti è quella dell'energia elettrica, nella quale si è assistita alla cessazione del monopolio di Enel. Nello specifico, la liberalizzazione è stata avviata formalmente nel 1999 con l'approvazione del Decreto Bersani che, mutando profondamente la struttura della fase di produzione e di vendita di energia elettrica, ha condotto alla nascita di due mercati paralleli a cui possono rivolgersi i consumatori finali: il Servizio di maggiore tutela, in cui il prezzo di vendita finale è aggiornato periodicamente dalla AEEGSI, e il Mercato libero, nel quale il consumatore può scegliere l'offerta che più si addice alle sue esigenze. Quindi, si è voluto indagare l'impatto di questo processo sulla concentrazione



dell'industria e sull'innovazione e si è dimostrato che nei settori della produzione e vendita di energia elettrica il valore degli indici di concentrazione adoperati è diminuito sensibilmente dal 2007 al 2016, mentre l'ammontare degli investimenti in R&S del settore energetico italiano nel suo complesso è più che raddoppiato dal 2007 al 2013.

Tuttavia, la liberalizzazione e la privatizzazione del settore elettrico hanno implicato non pochi problemi. In primo luogo si è parlato del problema della determinazione delle tariffe ottimali nel Servizio di maggior tutela con particolare riguardo alla fase di trasmissione e distribuzione di energia elettrica (che operano in regime di monopolio naturale). In secondo luogo si è trattato il problema della tutela dell'interesse collettivo nei settori socialmente e strategicamente rilevanti a cui il legislatore ha cercato di dare una soluzione attribuendo allo Stato dei poteri speciali. In terzo luogo si è notato che la spesa annuale di un consumatore nel Mercato libero è maggiore rispetto a quella di un individuo in Maggiore tutela, ma è anche vero che il primo, pagando tariffe maggiori, riceve un mix di prodotti e servizi che non comprende solo la semplice erogazione di corrente elettrica.

Infine l'approvazione del Ddl Concorrenza, che rappresenta il passo finale verso la completa liberalizzazione del mercato elettrico, lascia aperte numerose questioni per quanto riguarda la tutela delle categorie di consumatori più deboli che alla data del 1 Luglio 2019 non avranno ancora scelto il proprio fornitore del Mercato libero. In particolare, dopo la fine dell'obbligo di passare al mercato di salvaguardia<sup>37</sup>, a chi e come saranno assegnati e tutelati<sup>38</sup>?

Dunque, essendo molti gli interrogativi e le domande che circondano tale decreto, alla situazione attuale e in attesa di ulteriori sviluppi, è difficile dare un giudizio in via definitiva riguardo questa liberalizzazione "forzata" (Giliberto, 2017).

---

<sup>37</sup> L'abolizione di questo obbligo è stata prevista da uno degli emendamenti del disegno di legge.

<sup>38</sup> Si veda *Gagliardi, A. (2017, Agosto 2). Ddl concorrenza, ok alla fiducia in Senato: è legge. Il Sole 24 Ore.*

## Bibliografia

- AEEGSI. (2017). Rapporto 168/2017/COM - Monitoraggio retail.
- Arrow, K. (1962). Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. In A. VV., *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*, pp. 609-626. Princeton University Press.
- Baker, J. (2007). Beyond Schumpeter vs. Arrow: How Antitrust Fosters Innovation. *Articles in Law Reviews and Other Academic Journals*, Paper 276.
- Bork. (1966, Ottobre). Legislative Intent and the Policy of the Sherman Act. *The Journal of Law & Economics*, 9, pp. 7-48.
- Bufarale, L. (2014, luglio 1). Riccardo Lombardi e la nazionalizzazione dell'energia elettrica. *Studi storici*, pp. 645-669.
- Cabral, M. B. (2000). *Introduction to Industrial Organization*. The MIT Press.
- Cassetti, L. (2011, Luglio). *Libertà economica, Libertà di impresa e tutela della concorrenza*. Ius Publicum.
- Colangelo, G. (2003). Golden shares e privatizzazioni: la lunga vecchiaia dello Stato-imprenditore. *Enti pubblici*, pp. 328-330.
- Delli Priscoli, L. (2013). L'impresa tra liberalizzazioni e regole. *Il libro dell'anno del diritto 2013*, pp. 81-86.
- Ferrari, A., & Giulietti, M. (2005). Competition in electricity markets: international experience and the case of Italy. *Utilities Policy*, pp. 247-255.
- Gagliardi, A. (2017, Agosto 2). Ddl concorrenza, ok alla fiducia in Senato: è legge. *Il Sole 24 Ore*.
- Giliberto, J. (2017, Aprile 5). Luce e gas, la liberalizzazione rinviata per paura del mercato. *Il Sole 24 Ore*.
- Ginori, A. (2015, maggio 18). Francia, lo Stato-padrone oltre 1500 imprese nel portafoglio di Hollande. *Repubblica*.
- Giudice, F. d. (A cura di). (2016). *Costituzione Esplicata* (XV ed.). Napoli: Simone.
- Hunt, S. (2002). *Making Competition Work in electricity*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Il Sole 24 Ore. (2014, Aprile 3). Prezzi a confronto fra mercato libero e tariffe tutelate. *Il Sole 24 Ore*.
- Luciani, G., & Mazzanti, M. R. (2006, Luglio). Italian energy policy: The quest for more competition and supply security. *The International Spectator*, 41, pp. 75 - 89.
- Luiso, F. (2015). *La bolletta elettrica nel mercato libero*. Milano.
- Ministero dello Sviluppo Economico. (2016, Giugno). La situazione energetica nazionale nel 2015.
- Naughton, J. (2015, marzo 22). Netscape: the web browser that came back to haunt Microsoft. *The Guardian*.
- Nuzzi, A. (2007, settembre-dicembre). Privatizzazione, liberalizzazione e investimenti in infrastrutture nelle aree depresse. *Rivista economica del Mezzogiorno*, pp. 779-814.
- Pellegrini, M., Capriglione, F., et al., (2016). *Corso di Diritto Pubblico dell'Economia*. CEDAM.
- Piraino, T. A. (2007). Reconciling the Harvard and Chicago Schools: A New Antitrust Approach for the 21st Century. *Indiana Law Journal*, Vol. 82: Iss. 2, Article 4.
- Roppo, V. (1997, dicembre 4). Privatizzazioni e ruolo del "pubblico": lo Stato regolatore. *Politica del diritto*, pp. 627-638.
- Schumpeter, J. (1955). *Capitalismo, socialismo e democrazia*. Etas Libri.

- Scipione, L. (2010). L'arma della "golden share" tra giurisprudenza comunitaria ed evoluzione. *Innovazione e Diritto*, pp. 81-118.
- Scognamiglio Pasini, C. (2013). *Economia Industriale*. Roma: LUISS University Press.
- Serafini, L. (2017, Aprile 5). Bollette luce e gas, slitta a luglio 2019 la fine delle tariffe «tutelate». Rischi e vantaggi per i consumatori. *Il Sole 24 Ore*.
- Silari, F. (1989, Dicembre). La nazionalizzazione elettrica in Italia. Conflitti di interessi e progetti legislativi 1945-1962. *Italia contemporanea*, pp. 49-68.
- Stagnaro, C. (A cura di). (2016). *Indice delle Liberalizzazioni 2016*. Torino: IBL Libri.
- Stagnaro, C. (2017, Febbraio 14). Competition and Innovation in Retail Electricity Markets: Evidence from Italy. *Economic Affairs*, pp. 85 - 101.
- Stiglitz, J. E. (2003). *Economia del settore pubblico*. Milano: Hoepli.
- Varian, H. R. (2011). *Microeconomia*. Venezia: Cafoscarina.
- Veronelli, E. (2016, Marzo 5). Bollette, consumatori contro "servizio di salvaguardia" inserito nel ddl concorrenza: "Prezzi saliranno per tutti". *Il Fatto Quotidiano*.

## Sitografia

<http://www.agcm.it/concorrenza/concorrenza-competenza.html>

[http://www.treccani.it/enciclopedia/aiuti-di-stato-dir-trib\\_%28Diritto-on-line%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/aiuti-di-stato-dir-trib_%28Diritto-on-line%29/)

<http://www.treccani.it/enciclopedia/liberta-di-iniziativa-economica-privata/>

[http://www.dt.tesoro.it/it/faq/faq\\_privatizzazioni.html#faq\\_0002.html](http://www.dt.tesoro.it/it/faq/faq_privatizzazioni.html#faq_0002.html)

