

Il prezzo del giusto prezzo

Le conseguenze indesiderate dell'intervento sui prezzi degli SMS

di Luca Mazzone

Il 4 settembre 2009, Mister Prezzi ha convocato gli operatori di telefonia mobile per contestarne le scelte tariffarie in relazione agli SMS. Non è il primo incontro del genere, né quello delle telecomunicazioni è l'unico settore colpito sotto osservazione: per esempio, lo stesso 4 settembre negli uffici del ministero dello Sviluppo economico si sono presentate anche le compagnie petrolifere, chiamate a rispondere all'accusa di mantenere troppo alti i prezzi dei carburanti per autotrazione. Sul tema dei prezzi, il clima intellettuale che si è sviluppato nel paese negli ultimi anni ha prodotto una serie di scelte populiste: dalla "Robin Hood Tax"¹ all'abolizione dei costi di ricarica, decisa nel 2007 dall'allora inquilino di Via Veneto, Pierluigi Bersani. Tale clima intellettuale è preoccupante perché tende a "leggere" i prezzi non come la risultante di un processo di mercato, e dunque il veicolo di un'informazione sulla scarsità e l'utilità di un bene o servizio; bensì, come una variabile indipendente. Se i prezzi possono essere fissati a piacimento, allora è ovvio che la loro determinazione diventa una posta politica, rispetto alla quale l'ultima parola non spetta al mercato, ma al confronto tra interessi e decisori politici. In questo modo, si perde di vista l'obiettivo di garantire e mantenere il buon funzionamento del mercato, e si rischia di introdurre distorsioni di ogni ordine e grado. Questo paper intende mostrare che, soprattutto con riferimento al tema degli SMS, non esiste alcuna solida giustificazione per un intervento autoritativo sui prezzi, e dunque che un tale intervento può indurre distorsioni maggiori e più reali di quelle, solo presunte, a cui intende porre rimedio.

Mister Prezzi e i 15 cent

Chi è, innanzitutto, Mister Prezzi? La figura del "Garante per la sorveglianza dei prezzi" è stata istituita dalla Legge Finanziaria 2008, e ha il compito di *vigilare sul corretto andamento dei prezzi di mercato*. Attualmente Mister Prezzi svolge certamente un ruolo mediatico – esercitando una sorta di "moral suasion" – non avendo alcun potere reale dal momento che, in tutti i settori nei quali è intervenuto, i prezzi sono liberi e soggetti a dinamiche di mercato.

La situazione cambia a settembre, quando Mister Prezzi convoca i gestori di telefonia mobile per discutere di tariffe, e sui giornali aleggia la proposta di valutare l'imposizione di un tetto di 11 centesimi al prezzo massimo dei messaggi di testo. Al termine dell'incontro, giudicato da entrambe le parti "molto

Luca Mazzone ha conseguito la Laurea triennale in Economia e Scienze Sociali alla Bocconi ed è attualmente iscritto al corso di Discipline Economiche e Sociali della stessa Università. È membro dell'associazione studentesca Studenti Bocconiani Liberali.

¹ Si veda Piercamillo Falasca, "Robin Hood, il principe degli esattori", IBL Briefing Paper, no.58, 14 luglio 2008, http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_58_Robin_Hood.pdf.

costruttivo”,² le compagnie telefoniche hanno risposto, dati alla mano, affermando che il contesto italiano è uno dei più convenienti d’Europa per i consumatori.

Non è facile determinare se gli argomenti dei gestori corrispondano al vero o meno, però, come vedremo, non si tratta di argomenti la cui validità è necessaria al fine di giudicare negativamente la proposta del Garante.

Come si vedrà, la complessità del panorama tariffario – che è uno degli elementi della sua ricchezza – rende arduo uno sforzo comparativo sulle medie; tuttavia, focalizzarsi solo su questo significherebbe perdere di vista il cuore del tema in discussione.

Il mercato italiano ed europeo della telefonia mobile

La telefonia mobile è stato uno dei settori trainanti della grande rivoluzione tecnologica della fine del XX secolo. Il suo grande sviluppo è dovuto certamente alle innovazioni nel settore della microelettronica, che però, e soprattutto, è stata sostenuta da una crescita della domanda esplosiva.

Rimane il limite fondamentale, quello della scarsità della risorsa di base, ossia lo spettro delle frequenze radio, che limita l’entrata nel settore a pochi operatori e genera un mercato per forza di cose oligopolistico.³

Inoltre il mercato europeo è un mercato già maturo, e che ha probabilmente raggiunto in questi anni il peso massimo rispetto al fatturato mondiale – attualmente ammontante a più di 500 miliardi di euro.

Tuttavia, i limiti tecnologici e la maturità del mercato non impediscono al settore della telefonia mobile di essere uno dei più dinamici e aperti all’innovazione nel panorama continentale: ancora nel quinquennio 2002-2007 i cinque principali mercati dell’UE hanno registrato aumenti nel numero di utenze compresi tra il 7,5% e il 10,4%⁴. Si aggiunga che, se in Europa il livello di penetrazione (ossia il rapporto tra il numero di utenze e il numero di abitanti) è elevatissimo, con una media superiore al 90%, è l’Italia ad occupare una posizione di leadership, con una penetrazione del 154%.

La differenza nei livelli di penetrazione dei vari paesi è ascrivibile in massima parte alla diversità nelle modalità di pagamento, con il grande successo delle carte prepagate in Italia (dove il prepagato copre il 90% del mercato), Germania e Gran Bretagna, e alla maggiore diffusione degli abbonamenti in Francia (dove infatti la penetrazione è inferiore al 90% e il prepagato copre solo il 34% del mercato).

Una caratteristica comune a tutti i mercati continentali, invece, è un livello di concorrenza crescente, nonostante le alte barriere all’entrata. I grafici che seguono mostrano due tratti simili in tutta Europa: il numero di operatori e il grado di concentrazione del mercato (Figura 1).

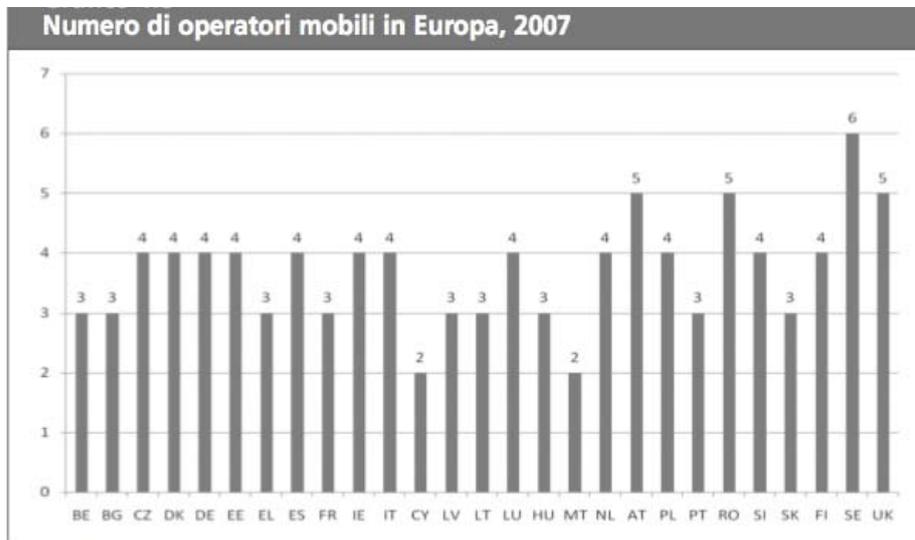
La concentrazione in ciascun paese è calcolata in base all’indice di Herfindal: si calcola sommando i quadrati delle quote di mercato, qui espresse in modo tale che o coincida con uno scenario assimilabile alla concorrenza perfetta, e 10.000 con una situazione di monopolio (Figura 2).

2 “TLC: incontro con gestori sui prezzi molto costruttivo”, *Adnkronos*, 4 settembre 2009.

3 Carlo Cambini, Piercarlo Ravazzi e Tommaso Valletti, *Il mercato delle telecomunicazioni: dal monopolio alla liberalizzazione negli Stati Uniti e nella UE*, Bologna, Il Mulino, 2003.

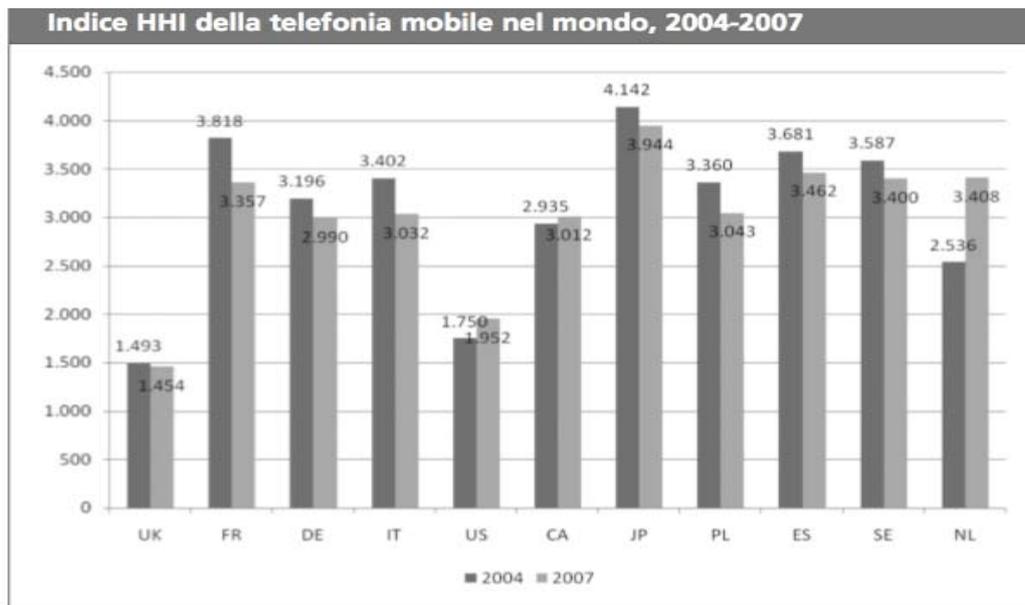
4 Andrea Giuricin e Massimiliano Trovato, *La telefonia mobile e il laboratorio Italia*, Torino, IBL Libri, 2009.

FIGURA 1



Fonte: Commissione Europea

FIGURA 2



Fonte: Ofcom

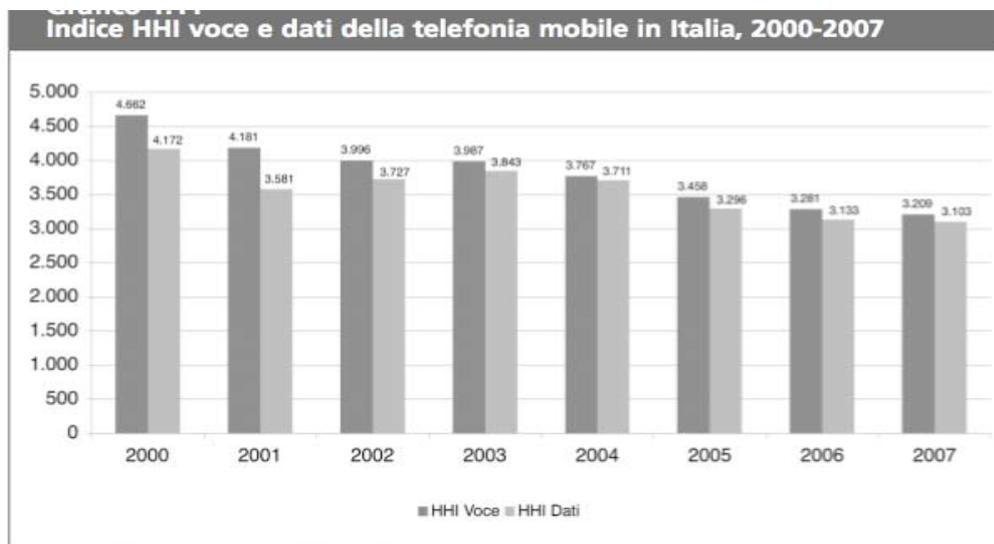
Intuitivamente, dato il numero di imprese presenti in un paese, il valore minimo raggiungibile dall'indice in quel paese è pari a uno diviso il numero di operatori.

Il grafico evidenzia, confrontando i principali mercati europei con mercati internazionali come USA, Canada e Giappone, una sorprendente omogeneità, con la parziale eccezione della Gran Bretagna e proprio degli Stati Uniti.

È possibile mostrare nel dettaglio che, in Italia, le dinamiche di lungo periodo del settore spingono verso un livello di concentrazione sempre minore, come illustrato nel grafico successivo (Figura 3 alla pagina seguente).

Chiaramente, i dati sul mercato della telefonia mobile in Italia non bastano da soli a confutare la tesi sottostante le ragioni dell'intervento del Garante dei prezzi – che è

FIGURA 3



Fonte: elaborazione su dati aziendali raccolti da Deutsche Bank

quella di un comportamento collusivo tra le imprese – però evidenziano la realtà di un mercato che, a meno di 15 anni dalla liberalizzazione, ha visto i prezzi diminuire in maniera continuata e significativa, a tutto vantaggio dei consumatori e la concorrenza farsi più aspra (almeno a giudicare dalla rapidità con cui i *newcomers* hanno eroso le quote di mercato dell'*incumbent*).

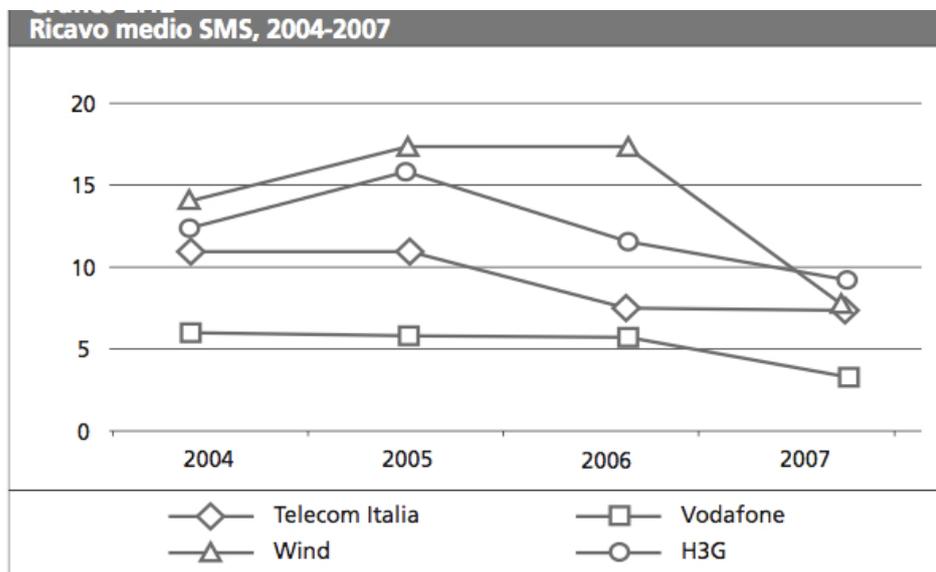
Per comprendere questo fatto, si considerino altri due grafici (Figura 4 e Figura 5): nel primo si osserva l'andamento dei prezzi della telefonia rispetto al resto dei beni di consumo (si noti che il dato include anche la telefonia fissa, che ha mantenuto i prezzi all'incirca costanti nel tempo), il secondo illustra il ricavo medio per SMS in Italia a seconda dell'operatore.

FIGURA 4



Fonte: Agcom su dati Istat

FIGURA 5



Fonte: Agcom, delibera n. 65/09/CONS

L'esempio del fisso e i limiti dell'interventismo

Prima di giungere all'unica conclusione davvero utile su tutti questi dati, è opportuno effettuare una piccola digressione su un mercato simile per natura ma differente per molti aspetti, che è quello della telefonia fissa.

Va precisato che, se già negli anni sessanta il monopolio delle TLC negli Stati Uniti era in discussione, in Europa il monopolio legale è stato la norma fino alla metà degli anni ottanta. All'alba della liberalizzazione, ogni mercato aveva un *incumbent* verticalmente integrato, spesso di proprietà pubblica, e in possesso di quote di mercato schiaccianti che garantivano ingenti economie di scala.

La strada percorsa dal legislatore, in diversi paesi tra cui l'Italia nel 1996, è stata quella di imporre i cosiddetti *price cap*. Si tratta di uno strumento più raffinato di un semplice tetto nominale ai prezzi, dato che si basa sulla limitazione dinamica delle tariffe, allo scopo di spingere l'impresa a una maggiore efficienza produttiva, in modo da abbattere i costi e quindi i prezzi finali.

In pratica, i prezzi di ogni anno vanno calcolati in base alla seguente formula:

$$P_t = (1 + IPC_t - X) P_{t-1}$$

Ove IPC è l'indice dei prezzi al consumo, e X indica un tasso di crescita dell'efficienza dell'impresa, secondo le stime del regolatore, che rimane fissato per un numero limitato di anni.

Questo sistema, apparentemente orientato a perseguire l'interesse dei consumatori, presenta una serie di difetti non immediatamente evidenti se non si considera l'alternativa, che poi è quella più ovvia, cioè l'intervento sui fattori strutturali che permettono all'*incumbent* di mantenere la sua posizione di dominio, sfruttando vantaggi come il controllo della rete o la semplice maggiore integrazione verticale, o lo status di ex monopolio pubblico (o ex monopolio privatizzato), con la conseguente vicinanza ad ambienti di governo.

Il primo difetto deriva immediatamente dal fatto che le autorità di regolazione hanno rapporti continuativi e quasi esclusivi con i soggetti che sono chiamati a controllare: per questo motivo il rischio che essi siano “catturati” è molto più elevato rispetto a quanto può avvenire per l’Antitrust.⁵

Il secondo difetto, ancora più grave, attiene al fatto che la pratica dei *price cap* ha reso cronico il livello di concentrazione nel mercato della telefonia fissa: dedicandosi al controllo dei prezzi si sono forniti gli incentivi sufficienti all’*incumbent* per offrire prezzi tali da rendere difficoltosa l’entrata a nuovi soggetti, peraltro sfavoriti dalla mancanza di interventi sugli svantaggi strutturali presenti in mercati storicamente monopolistici. In questo senso, il risultato paradossale è che l’Antitrust e l’autorità regolatrice si trovano in conflitto di obiettivi, e che la riduzione dei prezzi nel fisso non è mai stata paragonabile a quanto accaduto nel mobile.

Un terzo difetto, molto ben evidenziato da Stephen Littlechild in suo recente saggio, consiste nel fatto che dietro il *price cap* c’è la presunzione implicita dei regolatori di poter definire un tasso di profitto, o di remunerazione del capitale investito dalle compagnie, che sia “equo” e “giusto”. Capita a volte che la soglia venga fissata troppo in alto, con grave danno dei consumatori; ma capita altrettanto spesso che l’asticella sia posta troppo in basso, limitando così la capacità degli operatori di innovare e diversificare la loro offerta: in questo caso, i consumatori godranno di un apparente vantaggio nell’immediato, ma nel lungo termine non potranno che esserne danneggiati.⁶

Da ciò, paragonando le evoluzioni dei due mercati, sembra ovvia la conclusione che almeno una buona parte delle differenze nell’andamento dei prezzi dei due mercati è dovuta al diverso atteggiamento della politica rispetto a questi.

Un ulteriore esempio della scarsa utilità – quando non della dannosità – dell’interventismo pubblico in questo settore è offerto dalla celebre battaglia contro i costi di ricarica, conclusa nel 2007 dall’allora Ministro Pierluigi Bersani.

L’usanza di far pagare una quota fissa era effettivamente non comune nel contesto europeo, e non poteva giustificarsi neanche con la necessità di coprire i costi, che secondo stime dell’AGCM ammontavano a 770 milioni di euro a fronte di oltre 1.700 milioni di euro di ricavi. Anche in questo caso il ragionamento sottostante prevede l’ipotesi di collusione, e quindi “giustifica” un intervento netto nell’interesse dei consumatori. Il problema, però, è che dall’ipotesi di collusione si è passati direttamente a intervenire per sanarne le presunte conseguenze senza prendersi la briga di provare l’esistenza di un cartello, e senza tentare di comprendere le ragioni – ove vi siano – del costo di ricarica.

L’evidenza su questo provvedimento è purtroppo solo aneddotica. La prima critica che è stata mossa è quella per cui date le asimmetrie nelle dimensioni delle imprese un taglio simile nei ricavi abbia l’effetto di penalizzare in misura maggiore i *competitor* più piccoli. L’effetto netto del decreto Bersani è in questo caso quasi impossibile da isolare, perché si inserisce in un trend di generale crescita dei due *competitor* minori (Wind e 3HG) a scapito dei big (Tim e Vodafone), che dura da anni ed è tuttora in corso. In merito agli effetti del decreto Bersani sulla struttura competitiva, è utile ricordare come la stessa Autorità di regolazione nell’ambito della Relazione Annuale 2008 nel commentare l’evoluzione del mercato mobile affermava:

5 Jean-Jacques Laffont e Jean Tirole, *A theory of incentives in procurement and regulation*, Boston, MA, MIT Press, 2001.

6 Stephen Littlechild, “Regolamentazione, eccesso di regolamentazione e deregolamentazione”, prefazione a Istituto Bruno Leoni, *Indice delle liberalizzazioni 2009*, Torino, IBL Libri, 2009.

Infine, la dinamica competitiva in termini di volumi (tabella 1.32) evidenzia, in particolare, la contrazione della quota di mercato detenuta da Wind sul totale delle linee attive, mentre si riduce considerevolmente la forza di H3G nelle attivazioni nette dell'ultimo anno.

Questo risultato può essere ricollegato all'effetto determinato dall'introduzione della "legge Bersani" sulla struttura competitiva.

La seconda critica si basa sul cosiddetto *waterbed effect*, ossia sui successivi aumenti di prezzi delle altre componenti del servizio. Questa critica appare decisamente fondata, ed è stata ripresa anche da organi di stampa che di certo non potevano essere considerati pregiudizialmente ostili al Governo di centro-sinistra.⁷

Un esempio evidente di *waterbed effect* è dato dal cambiamento dei piani tariffari operato da Wind, con il passaggio da "Wind 10" a "Wind 12" e da "Wind senza scatto (19 c/m)" a "Wind senza scatto (24c/m)" nelle settimane successive all'entrata in vigore del Decreto Bersani. Allo stesso modo, sebbene con tempi differenti, anche le altre compagnie hanno adeguato i piani tariffari, aumentando i costi di alcuni servizi, annullando la maggior parte delle offerte (come la Power Ricarica di 3, che forniva bonus di credito aggiuntivo ad ogni ricarica) o cancellando del tutto alcuni piani tariffari (strada seguita da Tim e Vodafone nell'estate 2008).

Ancora una volta il complesso delle offerte e la direzione del trend rendono complicato trarre conclusioni generali (il trend in discesa dei ricavi per utente non si è arrestato, e in futuro solo Tim potrebbe migliorare il proprio risultato – anche se in questo caso l'aumento del ricavo medio per utente sarà dovuto solo alla perdita di molti clienti "marginali"), ma vi sono diverse buone ragioni per non gridare al miracolo, anche se si tratta di una delle azioni di governo più popolari degli ultimi anni (gradita a più del 90% degli intervistati, secondo diverse rilevazioni).

Oltretutto, se si vuole individuare una data in cui il prezzo degli SMS ha toccato la famigerata "quota 15", questa è da ricercarsi proprio in quei giorni della primavera del 2007.

Discriminazioni di prezzo e distorsioni della concorrenza

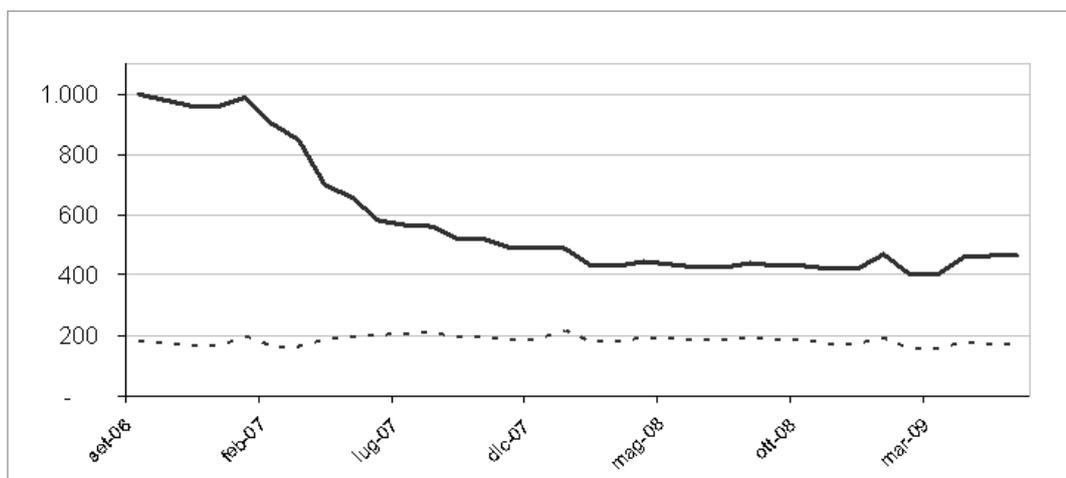
Come si è detto, una buona obiezione contro un certo tipo di interventi pubblici sui prezzi riguarda i possibili vantaggi che verrebbero in capo ai *competitors* più grossi. Ma a quali condizioni questo accade o può accadere? Per comprenderlo occorre effettuare una semplificazione, e notare una caratteristica importante del modo in cui sono strutturate le tariffe degli operatori rispetto agli SMS.

Si veda il grafico di nostra elaborazione, nella pagina successiva, nel quale è illustrato il tipico andamento della spesa mensile dei clienti di un operatore telefonico: la linea continua è relativa ai clienti "alto consumatori" (che in gran parte usufruiscono delle opzioni e promozioni dedicate agli SMS), la linea tratteggiata è relativa ai clienti che fanno un uso residuale del servizio SMS.

Le due linee iniziano a muoversi praticamente in parallelo dalla fine del 2007, evidenziando una diversità nelle abitudini di consumo che è ormai sia propria dei clienti che dei gestori, i quali propongono piani tariffari adeguati alle diverse esigenze (Figura 6 alla pagina seguente).

⁷ Alessandro Longo, "Cambia la tariffa e l'aumento è servito", *la Repubblica*, 16 aprile 2007.

FIGURA 6



È possibile utilizzare un grande numero di esempi per spiegare questo fenomeno, che nella teoria economica è noto come discriminazione di prezzo di terzo grado – ossia quel tipo di discriminazione di prezzo basato sulle diverse caratteristiche delle categorie di compratori.

Poiché il mercato delle telecomunicazioni è, come si è detto, un oligopolio quasi per natura, sembra possibile contrastare l'ipotesi di controllo dei prezzi sulla base di un semplice modello di oligopolio con competizione *à la Cournot* (cioè nella quale le imprese massimizzano i profitti rispetto alla variabile quantità) e con discriminazione di prezzo del terzo grado.

Per capirci, supponiamo che vi sia un duopolio, con un'impresa più grande ed efficiente (maggiori costi fissi, minori costi marginali) e una più piccola. Ovviamente, se si volesse rendere il modello più simile a una situazione in cui il vantaggio dell'impresa più grande deriva dal fatto di essere un *incumbent*, allora sarebbe probabilmente più realistico ipotizzare anche costi marginali più alti in un modello di competizione spaziale con beni differenziati (*à la Hotelling*).

In un contesto di competizione *à la Cournot*, entrambe le imprese realizzano profitti positivi, con un prezzo maggiore e minori quantità vendute nel mercato in cui la domanda è più bassa, e viceversa.

È facile a questo punto mostrare che, per un dato tetto al prezzo del bene venduto, l'impresa più piccola non è in grado di mantenere la discriminazione di prezzo attuata precedentemente, e può anche essere costretta ad uscire dal mercato. La risultante situazione di monopolio, pur in regime di prezzi controllati, rappresenterebbe un peggioramento per i consumatori (è sensato ipotizzare che il prezzo effettivamente praticato sarà poi una media tra i prezzi praticati in precedenza nei due mercati) e una perdita di benessere in generale.

La costruzione di modelli più aderenti alla realtà, però, non porta a risultati univoci: poiché in linea di massima non è possibile stabilire dal punto di vista teorico se la discriminazione di prezzo del terzo tipo in oligopolio causa una diminuzione o un aumento del benessere sociale, anche le valutazioni sugli effetti dell'imposizione di un prezzo massimo – e del possibile adeguamento delle imprese con la rinuncia alla differenziazione – risultano incerte.⁸

⁸ Lars Stole, "Price discrimination and imperfect competition", University of Chicago, 2006, <http://faculty.chicagobooth.edu/lars.stole/papers/pdce.pdf>.

Conclusioni

La strada fatta fin qui ha portato a raccogliere più dubbi che certezze, sia sugli effetti delle *policies* che sulle analisi di scenario sulle quali le *policies* dovrebbero basarsi (la stessa decisione di ignorare il problema del diverso costo degli operatori telefonici nei vari paesi europei deriva dalla conclusione che, a fronte della difficile comparabilità dei vari sistemi, un confronto tra prezzi, per quanto possa essere costruito con metodologie raffinate, sia poco significativo).

Non vi è, infatti, alcuna prova decisiva a carico degli operatori per l'ipotesi di comportamento anticoncorrenziale volto a danneggiare i consumatori – e va precisato che, ancora una volta, questa sarebbe materia da Antitrust e non certo da azione di governo sui prezzi finali.

Sarebbe lecito sospettare della logica sottostante l'attenzione particolare ad un aspetto molto marginale della tariffazione, che è quello del prezzo massimo del servizio di messaggistica, quando gli utenti sono soliti servirsi di una grande varietà di offerte, piani e servizi in bundle che riducono l'importanza di avere il prezzo massimo a 15 centesimi. Come nel caso del decreto Bersani, viene da pensare che l'obiettivo sia più fare il colpo sensazionale che migliorare il benessere dei consumatori.

Rimangono inoltre molti dubbi sull'opportunità di un'azione che, al di là dei suoi fragili presupposti, rischia di creare distorsioni della concorrenza senza alcun beneficio concreto, dal punto di vista dei prezzi finali, neanche nel breve periodo: si è detto del *waterbed effect*, che è un risultato quasi immediato in un contesto di mercato come quello della telefonia mobile; si è anche ipotizzato il rischio che il controllo dei prezzi rischi se non altro di rallentare il processo per cui, anno dopo anno, l'industria delle TLC è meno concentrata (e il caso della telefonia fissa è un ottimo esempio di come questo rischio sia reale).

Ora, avendo analizzato i dati e confermato le nostre incertezze, non si vede il motivo per cui un qualsiasi pianificatore, dall'alto della sua posizione, possa detenere un pacchetto di informazioni tale da realizzare politiche dirigitte ottimali (ad esempio, decidendo un prezzo a tavolino).

Ancora una volta, insomma, la lezione di Hayek sulla distribuzione della conoscenza risulta fondamentale: non c'è bisogno di opporsi al populismo di certi interventi con modelli "a stato finale", ma è sufficiente tenere a mente la capacità di un mercato libero di gestire al meglio certe informazioni, quando nessuna autorità centrale sembra in grado di raccoglierle,⁹ e soprattutto quando questa autorità centrale mente spudoratamente, asserendo di essere in grado di realizzare allocazioni ottimali secondo un criterio che non può conoscere.

⁹ Friedrich Hayek, "The use of knowledge in society", *American Economic Review*, vol.35, no.4, 1945, pp.519-530.

IBL Focus

CHI SIAMO

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

COSA VOGLIAMO

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