

Di 28 ce n'è uno?

Perché la fatturazione mensile è un falso problema, e la concorrenza uno vero

Di Giovanni Caccavello

I. Serve una legge?

Nel corso degli ultimi due anni tutti i principali operatori di telefonia mobile hanno iniziato a introdurre modalità di rinnovo automatico delle offerte ricaricabili ogni 28 giorni (base quadri-settimanale) anziché su base mensile. Successivamente tale pratica è stata seguita nelle offerte di telefonia fissa, e da ultimo anche dal principale operatore di pay tv.

Questa condotta e la sua diffusa e parallela adozione da parte dalle maggiori compagnie di telecomunicazioni (Telco) hanno suscitato forti proteste da parte dei consumatori, e sono state oggetto di delibera da parte dell'Autorità per le comunicazioni (Agcom).¹ Lo stesso Governo ha preso una posizione molto netta, appoggiando le richieste di stabilire per legge l'obbligo di rispettare una periodicità di fatturazione non inferiore al mese in tutti i servizi di pubblica utilità.

Il dibattito pubblico che ne è sortito ha nel complesso faticato a mettere a fuoco il presunto problema e le possibili soluzioni. Il punto centrale è che le imprese hanno fatto un utilizzo strumentale della variazione della periodicità di fatturazione per incrementare, in modo relativamente poco trasparente, il prezzo dei propri servizi. La reazione pubblica, però, anziché concentrarsi sulla relativa opacità degli aumenti, ha fatto della frequenza di fatturazione un feticcio. Il risultato è che sia l'intervento dell'Agcom, sia le proposte di modifica normativa incidono su quest'ultima, senza valorizzare il vero e più efficace strumento a presidio dei consumatori: la concorrenza.

Il diritto del consumatore è invece oggi fortemente orientato alla tutela di quello che è ritenuto il contraente debole, e ha codificato innumerevoli fattispecie di pratiche ingannevoli o aggressive, obblighi informativi, etc. Questi strumenti sono stati già invocati, prima di pensare a un'opzione definitiva come un divieto per legge? In caso contrario, in un mercato concorrenziale vi sono tutti gli strumenti per sanzionare gli operatori, sia dal lato della regolamentazione settoriale, sia da quello della *competition policy* (infatti l'Antitrust ha elevato alcune sanzioni proprio in forza della scarsa trasparenza delle comunicazioni commerciali).²

1 Comunicato stampa Agcom, "AGCOM interviene sulla riduzione a 28 giorni della durata delle offerte ricaricabili degli operatori TIM, Wind e Vodafone", 30 luglio 2015, <https://www.agcom.it/documents/10179/2244123/Comunicato+stampa+30-07-2015/1050ca5d-d455-4e7a-ab83-87d8a5aa94d2?version=1.0>

2 Agcm, Procedimento PSI0497, "Vodafone: rimodulazione tariffaria da 30 a 28 gg", <http://>

Giovanni Caccavello è laureato con Master in economia dello sviluppo presso la University of Glasgow.

Anche l'Agcom è intervenuta sul medesimo profilo all'inizio dell'anno 2017. Con la delibera n.121/17/CONS³ il Garante ha stabilito per la telefonia fissa l'obbligo di rispettare una periodicità mensile nella fatturazione; lo stesso vincolo si applica alle offerte convergenti fisso-mobile. Per la telefonia mobile è stato riconosciuto, invece, un periodo minimo pari a 28 giorni. Tale delibera è attualmente oggetto di contenzioso davanti al Tar.

Anche senza la legge che si invoca, gli organi competenti possono intervenire (e sono in effetti intervenuti) sulle pratiche commerciali delle compagnie e, almeno per quanto riguarda le offerte di telefonia fissa e quelle convergenti fisso-mobili, l'Agcom ha già imposto dei limiti sulla frequenza di fatturazione.

Nella percezione pubblica, tuttavia le delibere Agcom non sono sufficienti ad affrontare il presunto problema, in parte perché sono comunque esposte al vaglio della giustizia amministrativa. Diversi parlamentari hanno presentato proposte di legge o annunciato emendamenti con l'obiettivo di cristallizzare il limite alla frequenza di fatturazione, estendendolo contestualmente a tutti i servizi di pubblica utilità (anche se in concreto il problema finora si è posto per le sole tlc e pay tv)⁴. Il Governo a sua volta si è detto disponibile ad accogliere tali modifiche normative nell'ambito della conversione parlamentare del decreto fiscale.

2. La fattura a 28 giorni è una pratica da vietare?

Una legge che vieti la fatturazione a un termine inferiore a 30 giorni, e comunque un provvedimento simile dell'Agcom, possono avere conseguenze favorevoli al consumatore o, invece, rappresentano un eccesso di regolazione privo di sostanziali benefici? Per rispondere a tale domanda, faremo riferimento ai contenuti del ddl Morani, che è stato preso a riferimento in tutte le dichiarazioni pubbliche successive. Tale proposta prevede:

Un obbligo di rispettare una frequenza di fatturazione almeno mensile per tutti i servizi di pubblica utilità, con la sola esclusione delle offerte promozionali a carattere temporaneo o stagionale;

Un incremento delle sanzioni per una serie di violazioni del diritto del consumo;

Un divieto, per le imprese di telecomunicazioni, di operare modifiche unilaterali delle condizioni contrattuali in assenza di un "giustificato motivo".

Per quanto riguarda il primo punto, come già accennato in precedenza, occorre precisare che la maggiore frequenza di fatturazione non porta da sé sola uno svantaggio per il consumatore. Infatti, l'introduzione di fatturazioni inferiori al mese non priva in alcun modo il consumatore dalla possibilità di comparare le offerte sul mercato e di scegliere liberamente

www.agcom.it/consumatore--delibere/consumatore-sanzioni/open/C12560D000291394/0E2AA5CD861D9F0DC125809C00544ADB.html

3 Agcom, Delibera 121/17/CONS, "Modifiche alla delibera n. 252/16/CONS", <https://www.agcom.it/documents/10179/7141047/Delibera+121-17-CONS/4be36f4c-3198-4d27-88ef-98defed6556a?version=1.0>

4 Proposta di legge: MORANI ed altri: "Modifiche all'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, e al codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, in materia di tutela degli utenti dei servizi di pubblica utilità" (4691), 9 ottobre 2017, <http://www.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0055390.pdf>; Adnkronos "Bollette a 28 giorni, spunta multa in decreto fiscale", 23 ottobre 2017, http://www.adnkronos.com/soldi/economia/2017/10/23/bollette-giorni-spunta-multa-decreto-fiscale_5UQuYBDheOYZWJEaFA7b5O.html

il gestore che più si avvicina alle sue necessità.

Più in generale, e in prospettiva, la scelta del periodo di fatturazione può diventare essa stessa un elemento di differenziazione dell'offerta, specialmente alla luce della reazione negativa che i consumatori hanno avuto verso il cambiamento in questione. Se oggi il passaggio dalla mensilità ai 28 giorni è stato percepito come una manovra contro il consumatore, non è detto che le cose siano sempre così nel futuro, e non è detto che sia stato percepito in tal modo solo perché si trattava di un termine inferiore, o piuttosto perché non era stato immediato comprenderlo: noi non sappiamo quali direzioni prenderanno l'innovazione tecnologica e commerciale che, nel settore, si sono dimostrate assai rapide. Proprio per questo appare miope ingessarne le modalità operative peraltro concentrandosi sullo strumento (la periodicità di fatturazione) anziché l'effetto (gli aumenti) e perdendo completamente di vista la principale arma a disposizione del consumatore: il cambio del gestore. A maggior ragione questa riflessione assume un peso rilevante allorché si consideri che la norma si riferisce a tutti i servizi di pubblica utilità, quali elettricità e gas. Al momento nessun operatore in settori differenti da telecomunicazioni e pay tv ha ridotto al di sotto della mensilità la propria frequenza di fatturazione ma, ancora una volta, questo non significa che nel futuro tale opzione non possa diventare attrattiva, portando a una rimodulazione delle (altre) condizioni contrattuali. Pure in questo caso, se fosse approvata la norma verrebbe introdotto un vincolo di cui al momento non c'è alcuna esigenza, e che domani potrebbe ritorcersi contro gli stessi consumatori. Quello di cui vi è esigenza, infatti, non è il termine fisso di fatturazione, ma la chiarezza con cui viene comunicato quale condizione contrattuale.

Per quanto riguarda l'entità delle sanzioni, si tratta di un tema eminentemente pragmatico. Nel dicembre 2016, l'Antitrust aveva sanzionato Vodafone per la riduzione del periodo di fatturazione da 30 a 28 giorni, per un totale di 1 milione di euro. Il fatto che tale sanzione non sia riuscita a fungere da deterrente può significare che ulteriori e simili sanzioni per il mancato adeguamento non superino – di fatto – i benefici derivanti dal mantenimento della condizione. In questo senso, un ripensamento sui livelli delle sanzioni può apparire ragionevole, anche se bisogna considerare la tendenza dei regolatori – specie nei casi che più muovono le passioni del pubblico e della politica – a elevare la sanzione massima, non per ragioni oggettive, ma per mostrare un atteggiamento muscolare. In ogni caso non vi sono obiezioni “teoriche” a questa tipologia di intervento.

TLC: un mercato liberalizzato che funziona

Nel valutare gli effetti della riduzione della frequenza di fatturazione, non si può ignorare l'andamento del settore delle telecomunicazioni in generale. Infatti nessuna manovra può essere compresa senza tenere in adeguato conto il contesto.

Nel corso degli ultimi due decenni la liberalizzazione ha generato non solo servizi più innovativi ma anche prezzi molto più vantaggiosi per il cliente.

Osservando i dati più recenti pubblicati dalla stessa Agcom⁵ si può notare come tra giugno 2001 e giugno 2017, i consumatori italiani abbiano potuto godere di una diminuzione dei prezzi al consumo nelle telecomunicazioni pari a -43,4 punti percentuali. Se analizziamo i dati relativi ai principali paesi dell'Unione Europea, possiamo constatare che, in Italia, ab-

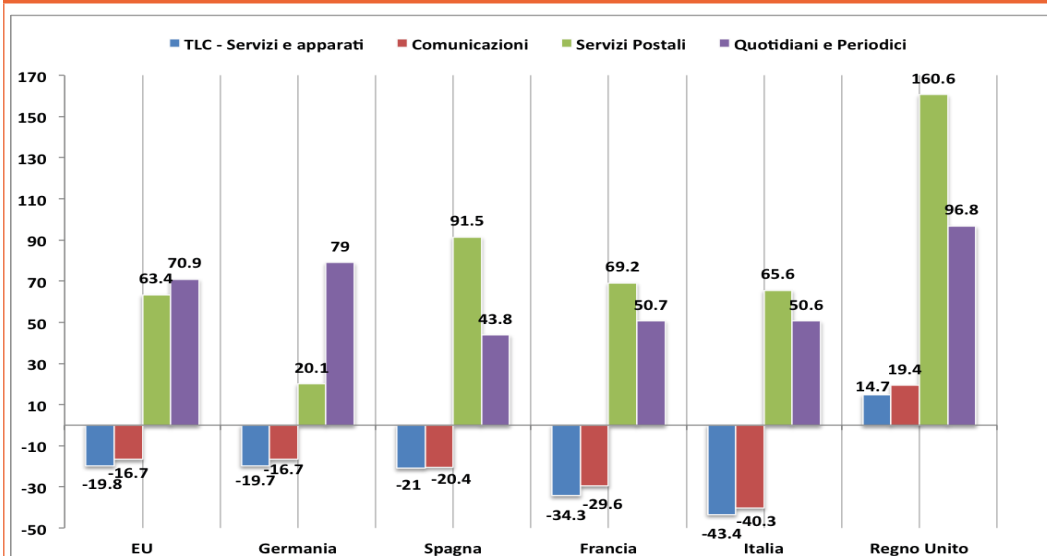
5 Per ulteriori dati ed informazioni si veda l'Osservatorio sulle comunicazioni Agcom n.3/2017 <https://www.agcom.it/documents/10179/8772724/Studio-Ricerca+23-10-2017/46e00143-f550-44ef-8089-05d16113b0a5?version=1.0>

biamo assistito ad una variazione dei prezzi maggiore rispetto a quella registrata in Francia, Germania, Spagna e Regno Unito. Ad esempio, nell'intera Unione, i prezzi generali delle telecomunicazioni sono calati "solo" del 20 per cento. Al tempo stesso nell'anno solare giugno 2016 – giugno 2017 (periodo in cui aziende come WIND, Vodafone e TIM promuovevano già offerte con fatturazione a 28 giorni anziché su base mensile), i prezzi per i servizi nelle tlc sono calati di circa il 2,4% in Italia e dell' 1,3% nell'Unione Europea.

Queste dinamiche dei prezzi sono coerenti con un contesto che, anche nel panorama europeo, appare assai aperto, come emerge dall'Indice delle liberalizzazioni dell'Istituto Bruno Leoni.

Questi dati confermano gli effetti positivi della liberalizzazione delle telecomunicazioni nel nostro paese.⁶ Mostrano anche che i consumatori sanno come trarne vantaggio. Se questo è vero, allora – ammesso e non concesso che il passaggio ai 28 giorni rappresenti, nel lungo

FIGURA 1
Dinamiche dei prezzi in Europa 2001 – 2017



Fonte Osservatorio sulle comunicazioni Agcom n.3/2017 (vedi nota 5)

termine, un costo per i consumatori – politica e regolazione dovrebbero stimolare più concorrenza, e non appesantire la regolamentazione ingessando proprio quelle dinamiche competitive che hanno prodotto i risultati che abbiamo visto.

In particolare, due norme recentemente introdotte nell'ambito della legge annuale per la concorrenza⁷ vanno proprio nella direzione di consentire una maggiore semplicità nel cambio di operatore. La prima norma consente il recesso *online*, senza dover inviare una lettera raccomandata per comunicare la disdetta⁸. La seconda norma, ancora più importante, consente agli operatori di ricorrere a forme di identificazione indiretta del cliente, in

6 Per una più ampia discussione sulla liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni in Italia e negli altri stati membri dell'Unione Europea si veda l'Indice delle Liberalizzazioni 2016, pag. 61-64, Istituto Bruno Leoni, http://www.brunoleonimedia.it/public/Indice_Libs/2016/Indice2016.pdf

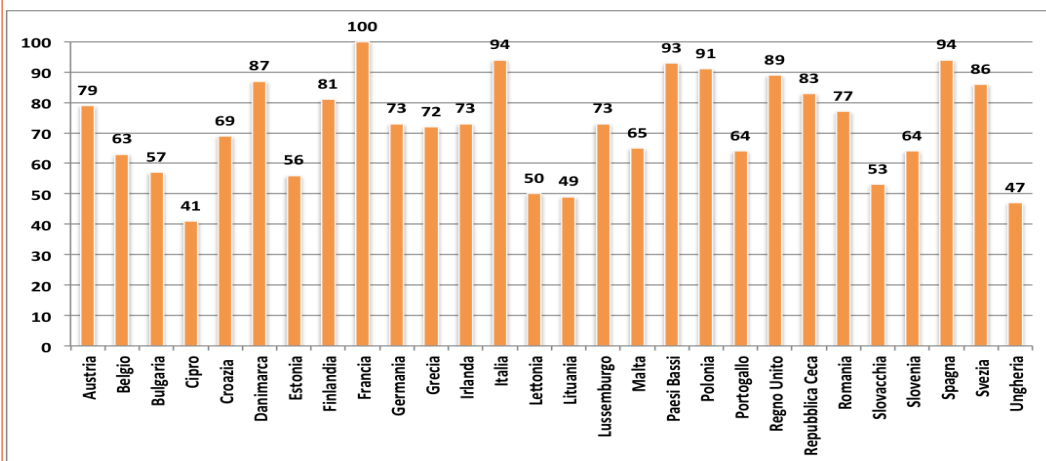
7 Legge 124/2017, <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/08/14/17G00140/sg>

8 Articolo 1, comma 41.

Di 28 ce n'è uno? La fatturazione mensile è un falso problema e la concorrenza uno vero

FIGURA 2

Risultato dell'Italia nel settore delle telecomunicazioni e confronto con paesi UE per l'anno 2016



Fonte Istituto Bruno Leoni: *Indice delle Liberalizzazioni 2016*

modo da rendere possibile lo switching online.⁹ perché questo accada occorre tuttavia un decreto attuativo del Ministero degli interni e del Ministero dello sviluppo economico. La legge – entrata in vigore il 29 agosto 2017 – dà sei mesi di tempo al Governo. Tuttavia, se l'esecutivo vuole mostrare di avere a cuore gli interessi dei consumatori telefonici, anziché indugiare su norme populiste di micro-regolamentazione, dovrebbe emanare rapidamente il decreto attuativo. Semplificare le modalità per il cambio del gestore è il modo più efficace per consentire al consumatore di “punire” il proprio fornitore per il cambio della frequenza di fatturazione, e trarre vantaggio dalle tante offerte presenti sul mercato. Al contrario, l'intervento normativo consegnerebbe il paradosso di una ripristinata frequenza mensile di fatturazione, al lordo però degli aumenti. Il punto cruciale è questo: è meglio un mondo in cui il consumatore risparmia pur pagando una volta ogni 28 giorni, oppure un mondo in cui egli ha il contentino della fatturazione mensile ma paga di più? La politica, mettendo tutta l'enfasi sulla periodicità di fatturazione e ignorando l'obbligo di dare tempestiva attuazione a una norma appena approvata, sembra preferire la prima strada.

Conclusioni

Il recente dibattito pubblico scaturito dalla graduale introduzione, da parte delle principali compagnie di telecomunicazione, di modalità di rinnovo automatico delle offerte ricaricabili ogni 28 giorni anziché su base mensile, ha portato, nel corso di queste ultime settimane, a un'intensa disputa politica sull'uso strumentale della variazione della periodicità di fatturazione.

Nel corso degli ultimi due anni, le autorità di regolazione (Agcom e Agcm) sono intervenute più volte sulla vicenda. Da un lato, attraverso la delibera del marzo 2017 il Garante delle comunicazioni ha stabilito l'obbligo di rispettare una periodicità mensile nella fatturazione sia per la telefonia fissa sia per le offerte convergenti fisso-mobile. Dall'altro, l'Antitrust, ha sanzionato alcuni operatori per scarsa trasparenza. Ciò nonostante, il Governo si è schierato pregiudizialmente contro la pratica della fatturazione a 28 giorni, e ha appoggiato proposte di legge limitative della libertà d'impresa non solo alle aziende di telecomunica-

9 Articolo 1, comma 46.

zione ma anche a tutte le aziende che forniscono servizi di utilità pubblica. A oggi, infatti, l'idea dell'esecutivo sembra essere quella di imporre per legge l'obbligo di rispettare una frequenza di fatturazione almeno mensile per tutti i servizi di utilità pubblica (acqua, gas, elettricità, trasporto urbano, pay tv, eccetera) e di incrementare alcune sanzioni legate alla violazione del diritto del consumo.

Al di là delle migliori intenzioni, un intervento legislativo di questo tipo fraintende il problema, senza tenere conto del contesto generale del mercato delle tlc. Il rischio maggiore è quello di irrigidire le modalità operative (la frequenza di fatturazione) in tutti i servizi di utilità pubblica dimenticandosi dell'aspetto concorrenziale (la trasparenza delle offerte e la dinamica del mercato). Infatti, all'interno di un mercato ben liberalizzato, come quello delle telecomunicazioni, la concorrenza è la principale fonte di protezione per il consumatore. Alla luce dei dati più recenti sulla variazione dei prezzi nel settore tlc diffusi dalla stessa Agcom nel giugno 2017, politica e autorità di regolazione dovrebbero puntare a stimolare ulteriormente tutte quelle dinamiche concorrenziali che nel corso degli ultimi due decenni hanno garantito al consumatore italiano notevoli vantaggi e benefici sia in termini di servizi, sia in termini di prezzo.

Per raggiungere questo scopo, il Governo, anziché baloccarsi con misure dirigiste quanto inefficaci, dovrebbe attuare le norme più recenti per garantire ai consumatori il diritto di recedere dalle offerte o cambiare fornitore attraverso procedure online. I consumatori hanno bisogno di un mercato ancora più fluido, non di una regolamentazione più pervasiva.

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.