

Il consumatore come fine e come mezzo

Meglana Kuneva

L'autore presenta lo *Scoreboard* dei mercati dei beni al consumo, un'importante iniziativa presa recentemente a protezione del consumatore. Attraverso cinque indicatori chiave - prezzi, reclami, livello di soddisfazione, interscambiabilità e sicurezza - lo *Scoreboard* mostra in quali settori le aspettative dei consumatori permangono insoddisfatte e, all'occorrenza, indica dove un intervento è necessario.

«*Fatta l'Italia, adesso facciamo gli Italiani*», si diceva all'indomani dell'unificazione d'Italia. Parafrasando, si potrebbe dire che “fatto il mercato europeo, adesso occorre fare i consumatori europei”, dove farli significa sensibilizzarli all'importante ruolo che possono svolgere nel contesto di un mercato più libero, più ampio e più concorrenziale. «*I consumatori*», diceva John F. Kennedy, «*per definizione includono tutti noi, [...] e ciò nonostante costituiscono il solo gruppo importante le cui opinioni rimangono spesso inascoltate*». La Commissione europea sta lavorando sodo per cambiare questo stato di cose. Numerose sono le recenti iniziative che dimostrano il vigore e l'ambizione del nuovo approccio. Tra queste, vorrei citare la regolamentazione volta a ridurre gli alti e ingiustificati costi del *roaming*, le iniziative tese a ridimensionare le pratiche sleali di fissazione del prezzo e di vendita dei biglietti aerei tramite Internet e l'indizione della Giornata Mondiale per i diritti del Consumatore, il 15 marzo di ogni anno.

In questo articolo, vorrei presentarvi un'altra recente iniziativa, lo *Scoreboard* dei mercati dei beni al consumo, che ha come obiettivo il monitoraggio dell'impatto del mercato interno sui consumatori europei. Alcuni indicatori ci mostreranno se i mercati dei beni al consumo funzionano correttamente e soddisfano i consumatori, oppure se sarà necessario un intervento della Commissione. Lo *Scoreboard* è un primo tentativo, ancora embrionale, ma confido nell'efficacia di tale strumento di analisi e sono certa che i consumatori europei ne beneficeranno in futuro. Come siamo arrivati a concepire l'idea?

Nuove politiche, basate sui fatti

La Strategia Politica Europea per il Consumatore 2007-2013 ha sottolineato l'importanza di sensibilizzare i consumatori riguardo al ruolo che questi possono svolgere nel mercato e, al tempo stesso, di fornire loro i dovuti strumenti

di pressione. Consumatori più attivi e capaci costituiscono innegabilmente uno stimolo all'innovazione, alla produttività e alla concorrenza. È ormai condivisa l'opinione che una struttura d'offerta di tipo concorrenziale non generi necessariamente risultati ottimali dal punto di vista dell'efficienza economica. L'efficienza del mercato richiede, infatti, la compresenza di un'offerta puramente concorrenziale e di una domanda altamente reattiva. Non solo. L'interazione tra questi due fattori costituisce la condizione *sine qua non* per il raggiungimento dell'efficienza economica, ma ognuno dei due può efficacemente stimolare l'altro. In effetti, la presenza di più concorrenti nel mercato di per sé rappresenta un elemento di stimolo per la domanda. Viceversa, consumatori esigenti e reattivi possono notevolmente incidere sul grado effettivo di concorrenza. Ciò dimostra che la politica della concorrenza rappresenta solo un tassello del puzzle del Mercato Unico e da sola non basta a garantire il beneficio massimo per i consumatori europei. Occorre anche agire dal lato della domanda per rendere i consumatori capaci di utilizzare più efficacemente la loro arma più potente: il potere di comparare e scegliere.

Di fronte alla necessità di rispondere meglio alle aspettative e alle preoccupazioni dei cittadini europei, la Commissione sul Riesame del Mercato Unico ha constatato che occorre prestare più attenzione all'impatto del mercato sui cittadini dell'UE. Non solo gli interventi devono essere finalizzati a raggiungere risultati concreti, ma devono anche essere maggiormente fondati su dati di fatto. Se un migliore monitoraggio è importante perché contribuirà a orientare meglio il processo decisionale e normativo, è anche essenziale di per sé, come modo di dimostrare ai cittadini che si tiene conto delle loro preoccupazioni.

È, infatti, nel ruolo di consumatore che la maggior parte dei cittadini europei ha a che fare ogni giorno col Mercato Unico. Nonostante il Mercato Unico abbia compiuto passi da gigante negli ultimi quindici anni, i consumatori non sembrano ancora giovarne appieno. Gli interessi dei consumatori non devono essere definiti soltanto in termini di efficienza economica. I cittadini si aspettano che la politica in materia di Mercato Unico porti risultati socialmente accettabili, a volte anche a discapito dell'efficienza economica. Di conseguenza, il concetto di "malfunzionamento del mercato" va inteso in senso lato, in maniera tale da comprendere anche il mancato raggiungimento di obiettivi non strettamente economici.

Ed è proprio per perseguire l'obiettivo di proteggere i consumatori europei potenziandone le capacità, che abbiamo deciso di lanciare lo *Scoreboard* dei mercati dei beni al consumo. Vediamo ora in dettaglio quali sono gli indicatori presi in esame e come un confronto europeo delle caratteristiche dei mercati dei beni al consumo possa contribuire alla diffusione delle migliori pratiche.

Lo Scoreboard dei mercati dei beni al consumo

È assodato il bisogno stringente di raccogliere informazioni quantitative concrete sull'impatto del Mercato Unico sui consumatori. Lo *Scoreboard* include indicatori che aiutano a identificare i casi in cui i mercati non riescono a massimizzare i risultati economici per i consumatori, e quelli in cui non riescono a realizzare i risultati sociali fondamentali. Lo *Scoreboard* comprende una miscela di dati "oggettivi" e "soggettivi", con la consapevolezza che né gli uni né gli altri da soli dipingono l'intero quadro: mentre i dati oggettivi - per esempio, il numero di reclami in ciascun settore - rappresentano alcuni aspetti del funzionamento del mercato, i dati soggettivi - ovvero, il livello di soddisfazione dei consumatori, per settore - sono necessari per fotografare le esperienze e le percezioni dei consumatori quanto a funzione del mercato e fiducia, elementi che a loro volta influiscono sul comportamento degli operatori.

Le caratteristiche principali dei mercati dei beni di consumo possono essere colte mediante cinque indicatori principali: reclami, livello dei prezzi, soddisfazione, cambiamenti di operatore/fornitore e sicurezza. La combinazione di diversi indicatori contribuisce a fornire un quadro completo e solido. L'emergere di problemi in due o più indicatori dovrebbe essere sufficiente per giustificare un'ulteriore analisi.

Reclami

I dati sui reclami dei consumatori sono considerati il principe degli indicatori di funzionamento dei mercati dei beni di consumo e sono utilizzati in diversi Stati membri e paesi terzi come indicatore fondamentale. La tendenza a presentare reclami varia da un paese e da un settore all'altro, a seconda delle tradizioni nella tutela dei consumatori e delle percezioni quanto alle probabilità di successo, per cui i dati sui reclami devono essere interpretati unitamente ad altri indicatori. Attualmente, un'analisi temporale del numero dei reclami, in ciascuno degli Stati membri, può già permettere di giungere a conclusioni oggettive.

Un confronto europeo dei dati sui reclami, invece, richiede estrema prudenza a causa di eterogeneità culturali, istituzionali e dei sistemi di trattamento dei reclami. In altre parole, vi sono paesi e settori che si distinguono al tempo stesso per un alto livello di qualità di servizi e per un numero di reclami superiore alla media europea. Questo dimostra che i dati sui reclami devono essere analizzati tenendo conto di altri fattori (per esempio, il livello di soddisfazione dei consumatori). L'obiettivo a medio termine è di costruire una banca dati standardizzata dei reclami, che permetterebbe confronti fra paesi dell'UE, oltre che temporali. Una tale banca dati, come quella già sviluppata dalla Federal Trade Commission statunitense - la Sentinella del Consumatore - permetterebbe di rispondere molto più rapidamente a eventuali violazioni della legislazione vigente.

Livello dei prezzi

Il livello dei prezzi è forse l'elemento di maggiore rilievo per i consumatori, soprattutto nel brevissimo termine. Il dibattito pubblico sul costo della vita e sulla necessità di intervenire per salvaguardare il potere d'acquisto dei consumatori ha interessato non solo l'Italia, ma anche altri paesi europei, che abbiano oppure no adottato l'euro. In Italia si è deciso di intervenire potenziando il ruolo dell'Osservatorio sui Prezzi, istituendo la nuova figura di Mister Prezzi, e esplorando la disponibilità delle imprese a contenere gli aumenti programmati. Queste sono iniziative necessarie ed efficaci poiché, come diceva Gaetano Mosca, un noto sociologo italiano, «una minoranza organizzata tende a prevalere su una maggioranza disorganizzata». L'Unione europea conta 500 milioni di consumatori, ma questi sono frammentati in un numero consistente di paesi e ciò ne limita fortemente la loro forza.

I dati in nostro possesso mostrano che i prezzi delle macchine fotografiche digitali possono presentare variazioni addirittura del 30% tra paesi vicini. Non è chiaro come tali differenze possano persistere in un mercato che si vuole "unico". In Italia l'elettricità costa il doppio che in Finlandia o in Grecia. I costi medi di gestione dei conti bancari vanno da zero a 140 euro annui, tra i diversi paesi dell'UE. Un'analisi del livello dei prezzi a livello europeo garantisce specifici vantaggi. È vero che differenze di prezzo esistono anche all'interno di ciascuno dei paesi UE e che queste riflettono spesso differenze nei costi - per esempio, di trasporto o distribuzione - o nelle preferenze dei consumatori. Al contempo, è innegabile che alcune differenze di prezzo siano del tutto ingiustificate e siano il frutto di ostacoli al commercio all'interno del Mercato Unico. Il nostro compito è di intervenire di fronte a tali ostacoli.

Soddisfazione

Certi aspetti vitali del funzionamento del mercato come qualità, scelta, trasparenza e servizi post-vendita sono difficili da misurare obiettivamente. La percezione di queste variabili da parte dei consumatori rappresenta il modo migliore di monitorarle. Il livello di soddisfazione è un dato soggettivo, auto-dichiarato da parte dei soggetti facenti parte di un campione rappresentativo della popolazione europea. Questo indicatore completa l'informazione contenuta nel numero di reclami, poiché permette di tener conto anche dell'opinione di coloro i quali non hanno necessariamente esposto un reclamo.

Partendo dalle tecniche consolidate di misurazione della soddisfazione dei consumatori sviluppate dall'industria, è stata concepita una metodologia affidabile per stabilire un indice composito di soddisfazione dei consumatori. La metodologia è stata applicata su undici servizi d'interesse generale comparabili nel tempo e fra i servizi. Nel tempo dovrebbero essere coperti i più importanti mercati dei beni di consumo.

Interscambiabilità

Il cambiamento di fornitore da parte dei consumatori è un indicatore importante sia della scelta a disposizione dei consumatori stessi sia della loro capacità di esercitare tale scelta (a seconda della trasparenza dei mercati, degli ostacoli incontrati ecc.). La tendenza dei consumatori a cambiare è fondamentale per il successo della liberalizzazione dei servizi di rete.

L'informazione raccolta non è affatto incoraggiante, poiché testimonia una difficoltà oggettiva a cambiare operatore: il 40% circa dei consumatori europei ha difficoltà a comparare offerte alternative di telefonia mobile. Più di un terzo dei consumatori europei dichiara che è arduo comparare offerte di servizi finanziari e bancari. Se la segmentazione del mercato e le nuove strategie di marketing e di prezzo permettono certamente di espandere la base clientelare di numerose imprese, non possiamo permettere che tali strumenti limitino la capacità di scelta e di decisione da parte dei consumatori. La presenza di più concorrenti non rende necessariamente un mercato concorrenziale, a meno che non si garantisca la trasparenza del mercato e le capacità di una scelta ponderata da parte dei consumatori.

Dati UE sugli atteggiamenti in materia di cambiamento di fornitore attualmente esistono solo per un numero limitato di servizi d'interesse generale e per certi Stati membri. I lavori futuri si concentreranno sull'estensione degli indicatori ad altri servizi di primaria importanza e sull'esame dei costi del cambiamento e della percezione relativa alla facilità di tale cambiamento.

Sicurezza

La sicurezza dei beni di consumo e dei servizi è un indicatore di risultato importante. Ciò nonostante, i dati attualmente disponibili sulla sicurezza dei beni di consumo e dei servizi, misurata attraverso gli infortuni e le lesioni e i sistemi di notifica dei prodotti pericolosi, sono insufficienti. I dati sulle lesioni e sugli infortuni hanno bisogno di miglioramenti in termini di copertura geografica e comparabilità, mentre i dati sulle notifiche necessitano di informazioni supplementari (per esempio su quote di mercato, volume delle ispezioni ecc.) per rendere possibili valutazioni corrette.

Analisi comparativa del livello di integrazione e del grado di tutela dei consumatori

I cinque indicatori relativi ai mercati dei beni di consumo forniranno molte informazioni sul funzionamento di un determinato mercato. Inoltre, anche i dati raccolti per valutare l'integrazione del mercato interno e per effettuare un'analisi comparativa delle politiche nazionali dovrebbero contribuire a spiegare

perché alcuni mercati non funzionano bene. Nel 2006, il 27% dei consumatori europei ha effettuato acquisti su Internet, ma solo il 6% di questi acquisti erano transfrontalieri. Questi dati possono indicare una mancanza di fiducia che può rivelarsi pregiudizievole sia per i consumatori sia per le imprese. La fiducia è, infatti, un elemento fondamentale per la salute e la crescita di un sistema economico aperto. Un secolo prima di Adam Smith, Hobbes notava che «*dove non c'è fiducia, non c'è contratto*», non c'è commercio né crescita. La questione della fiducia, se dovesse essere suffragata da un'analisi più approfondita, dovrebbe dunque essere affrontata con estrema serietà.

Ulteriori sviluppi e implicazioni di politica economica

Nel tempo, lo *Scoreboard* permetterà alla Commissione di:

- individuare quali mercati funzionino male in termini di risultati relativi ai consumatori e necessitino di un'ulteriore analisi di mercato approfondita; quest'analisi potrebbe portare a raccomandazioni specifiche (sulla politica di concorrenza o dei consumatori, sulla normativa settoriale ecc.);
- mostrare quali questioni orizzontali riguardanti i consumatori necessitano di ulteriore analisi, particolarmente in termini di legislazione europea e/o nazionale in materia di consumo;
- mostrare i progressi verso gli obiettivi della politica dei consumatori portata avanti dalla Commissione consistenti nel realizzare un mercato interno al dettaglio integrato e nel conferire fiducia ai consumatori;
- consentire l'analisi comparativa dei risultati degli Stati membri per quanto riguarda il contesto nazionale in cui si trovano i consumatori.

Oltre a dati soggettivi e oggettivi di estremo interesse, il primo *Scoreboard* dei mercati dei beni al consumo sottolinea la necessità di raccogliere nuove serie di dati e nuove prove per i futuri quadri di valutazione. Si effettuerà questa raccolta di dati in collaborazione con le parti interessate negli Stati membri, come le autorità preposte alla tutela dei consumatori, gli enti del settore, le associazioni dei consumatori e gli istituti statistici.

Conclusioni

Migliori risultati per i consumatori sono lo scopo finale di tutte le politiche relative al Mercato Unico, nonché la cartina di tornasole del loro successo. In un'economia sempre più orientata verso il consumatore e globalizzata, un

Mercato Unico che risponde più efficientemente alle richieste dei consumatori contribuisce anche a realizzare un'economia innovativa e competitiva.

Il progetto di unificazione del mercato europeo ha mosso i primi passi negli anni Cinquanta, all'indomani di una lunga guerra che aveva messo in ginocchio l'Europa intera e distrutto milioni di vite umane. In quegli anni, Alberto Moravia scriveva un saggio, "L'uomo come fine", riaffermando il ruolo centrale che la condizione umana deve rappresentare in ogni progetto collettivo. Allo stesso modo, il Mercato Unico è un progetto estremamente ambizioso, il cui successo dipende in misura fondamentale dalla capacità di migliorare le sorti del consumatore europeo. Anche in questo caso, il consumatore svolge una funzione centrale. In ultima istanza, la sensibilizzazione dei consumatori e la loro protezione costituiscono al tempo stesso un fine in sé e un mezzo efficace per il perseguimento di un effettivo Mercato Unico e degli obiettivi fondamentali di produttività, crescita e innovazione.