

Cardile e il dottor Putzolu della *Legacoop-Associazione Nazionale Cooperative di consumatori*;

12 febbraio 2003, audizione di rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato: professor Tessauro, *presidente*, dottoressa Ciccone, *segretario generale* e dottor Sommella, *responsabile dell'ufficio stampa*;

19 febbraio 2003, audizione di rappresentanti di Confartigianato, Casartigiani, CNA e CONFAPI. Intervengono: il dottor Ernesto Testa, *vice presidente* e la dottoressa Valentina Bagozzi, *responsabile settore mercato e regole per la Confartigianato*; il dottor Paolo Melfa, *consigliere delegato dal Presidente*, il dottor Danilo Barduzzi, *funzionario* e l'avvocato Leopoldo Facciotti, *vice segretario nazionale per Casartigiani*; il dottor Filippo D'Andrea, *responsabile ufficio promozione ed enti funzionali per il CNA*; il dottor Sandro Naccarelli, *direttore generale*, il dottor Claudio Giovine, *vice direttore*, la dottoressa Elisabetta Frontini, *funzionario ufficio fisco e finanza pubblica* e il dottor Alberto Perini, *capo ufficio stampa per la Confapi*.

2. TEMI AFFRONTATI NEL CORSO DELLE AUDIZIONI

2.1. I dati sull'inflazione.

Le audizioni svolte hanno consentito di raccogliere contributi sul fenomeno inflattivo, che hanno evidenziato una duplice divergenza.

Da un lato, è emersa una discordanza fra le pubblicazioni ufficiali e quelle fornite da taluni istituti di ricerca privati, in particolare, fra i dati degli indici dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, fornito dall'ISTAT (Istituto nazionale di statistica), e i dati elaborati dall'EURISPES; dall'altro, è apparsa rilevante la divaricazione tra la percezione dell'inflazione da parte del consumatore rispetto ai dati risultanti dalle rilevazioni ufficiali.

Riguardo al livello di inflazione misurato in Italia, è possibile rilevare, secondo i dati EUROSTAT elaborati dal Centro Studi di Confindustria, che dopo decenni di inflazione italiana più alta di quella europea, nel corso degli anni 2000 e 2001 vi era stato un sostanziale allineamento; all'inizio dell'anno 2002 il dato complessivo si era attestato su posizioni leggermente inferiori rispetto a quelle europee, successivamente si è registrata una tendenza all'aumento.

Riguardo ai dati complessivi registrati nella comunità europea, è emerso come, nel gennaio dell'anno 2002, il tasso annuale sui prezzi al consumo nell'area dell'euro, misurato dall'indice armonizzato dei prezzi al consumo, sia aumentato significativamente dal 2,0 per cento su base annua, registrato nel dicembre 2001, al 2,7 per cento del gennaio 2002; a giugno 2002 il tasso di inflazione era ridisceso al 1,8 per cento, cioè il valore più basso registrato negli ultimi due anni e mezzo.

Riguardo all'Italia il tasso annuo di inflazione sui prezzi armonizzati al consumo si è assestato dal 2,2 per cento, registrato nel dicembre 2001, al 2,4 per cento, registrato in gennaio, ed è tornato a giugno 2002 al valore di 2,2 per cento. In agosto l'inflazione si è riportata al 2,4 per cento, fino al 2,8 per cento di dicembre, per poi ridiscendere a febbraio attestandosi sul 2,6 per cento.

Secondo un'elaborazione di Unioncamere sui dati EUROSTAT, nei primi dieci mesi del 2002 l'inflazione media in Italia è stata del 2,5 per cento, mentre quella Area euro del 2,2 per cento, con un differenziale, pertanto, dello 0,3 per cento.

Particolare rilievo è stato dato all'analisi dell'impatto inflazionistico del passaggio alla moneta contante in euro, anche se non è apparso sempre agevole distinguere quanta parte degli aumenti fosse ascrivibile ad una lievitazione dei costi da quella, invece, imputabile a comportamenti legati al change over.

Il Commissario Monti ha sottolineato come il cambio della moneta abbia verosimilmente determinato un complessivo impatto inflazionistico — secondo uno stu-

dio EUROSTAT per l'area euro nel suo insieme, basato sui dati disponibili nella prima metà del 2002 — compreso tra lo 0 e lo 0,2 per cento.

A partire dal giugno 2002, l'inflazione ha registrato una nuova accelerazione, sia in Italia sia negli altri Paesi europei, ma, secondo quanto riferito nel corso dell'audizione del Commissario Monti, verosimilmente per ragioni non connesse al cambio di moneta,

L'ISTAT ha in proposito osservato come sia impossibile distinguere — in termini sia concettuali sia statistici — gli aumenti resi possibili dal passaggio a quotazioni in euro, da cambiamenti di prezzo operati contestualmente a tale passaggio, ma determinati da spinte e motivazioni indipendenti dall'introduzione della moneta unica. In particolare, l'ISTAT ha considerato che qualsiasi stima di effetti inflazionistici attribuibili all'euro avrebbe comportato l'adozione di ipotesi comportamentali non direttamente misurabili e in quanto tali non coerenti con i compiti della statistica ufficiale.

Secondo i dati riferiti da Unioncamere con riferimento alla situazione italiana, le conseguenze del *change over* si sarebbero tradotte in tre — quattro decimi di maggiore inflazione al consumo.

Sempre a giudizio di Unioncamere, gli elementi che nel corso del 2002 lasciavano presagire un ridimensionamento dell'inflazione al consumo — rallentamento del ciclo economico, caduta dei corsi delle materie prime non energetiche, discesa del prezzo del greggio, moderazione salariale e apprezzamento del cambio dell'euro — non si sono tradotti in segnali concreti di moderazione dei prezzi. Il sistema economico ha dunque esibito una resistenza al rallentamento dei prezzi, contrariamente a quanto osservato in alcuni paesi dell'Unione monetaria. Tale risultato ha suggerito la presenza di nodi strutturali dell'inflazione italiana, legati ad una concomitanza di fattori, individuati da Unioncamere in un effetto dall'introduzione dell'euro più pronunciato che in altri paesi, pressioni da costi interni trasferite sui prezzi in misura maggiore di quanto

sia avvenuto in economie « più virtuose » e anomalie confinate a specifici settori.

2.2. *L'inflazione percepita.*

I vari contributi forniti nel corso delle audizioni hanno mostrato come l'inflazione misurata dagli istituti di statistica e l'inflazione percepita dai consumatori — misurata per l'Italia dall'ISAE attraverso rilevazioni a campione relative all'opinione dei cittadini in merito all'incremento dei prezzi di determinati beni e servizi — divergano, nel 2002, in Italia così come in tutta Europa. Secondo indagini svolte anche dalla Commissione europea i consumatori percepiscono una inflazione che, alla fine dell'anno 2002, si discosta in modo significativo dalla linea di inflazione misurata dagli istituti di statistica.

Vi sono stati diversi tentativi di fornire una spiegazione a tale fenomeno. In linea di principio, l'opportunità di procedere ad arrotondamenti in concomitanza con l'introduzione dell'euro avrebbe dovuto rispondere ad una logica di casualità, dipendendo dal punto in cui un certo prezzo, espresso in lire o in altra valuta europea, si collocava rispetto ad una cifra tonda in euro.

È stato innanzitutto rilevato come il consumatore tenda a ricordare ciò che aumenta, mentre percepisce con minore intensità le diminuzioni dei prezzi. Gli arrotondamenti appaiono inoltre più rilevanti su beni di piccola entità e di acquisto frequente. L'incidenza percentuale sul prezzo dell'arrotondamento ha, tra l'altro, effetti proporzionalmente diversi a seconda del prezzo base cui esso si applica.

Taluni aumenti particolarmente forti su alcuni prodotti — si rammenta che l'ISTAT ha evidenziato che in determinati periodi per frutta, ortaggi e prodotti della pesca si sono registrati aumenti anche superiori al 30 per cento — sarebbero stati percepiti dai consumatori come un aumento di tutti i beni e servizi di cui usufruisce il cittadino nel mercato e quindi come aumenti generalizzati.

D'altro canto, la percezione dei consumatori sembrerebbe basarsi sugli acquisti

più frequenti, che tuttavia non sempre pesano sul bilancio complessivo delle famiglie in modo equivalente di altri per i quali l'acquisto viene effettuato più raramente.

È emerso, inoltre, che lo stesso meccanismo semplificato di calcolo al quale è indotto il consumatore al momento dell'acquisto, e cioè la moltiplicazione per 2.000 del valore riportato in euro, incorpora, nell'ottica della percezione, un certo grado di inflazione.

D'altra parte, i rappresentanti dell'ISTAT hanno evidenziato come un'inflazione pari al 2,7 per cento (dato relativo al novembre 2002) determini una diminuzione reale del reddito disponibile presso le famiglie di circa 700 euro l'anno. Considerata, infatti, che la spesa media delle famiglie italiane è appena superiore ai 25.000 euro, l'inflazione rilevata provoca di fatto una diminuzione della disponibilità di reddito delle famiglie di circa 750 euro all'anno.

Riguardo alle prospettive di riallineamento fra l'inflazione misurata e quella percepita, è stato rilevato come la forbice possa ridursi a seguito del riassorbimento dell'ondata di aumenti che, anche quando elevati, riguardavano singoli beni e servizi e non il complesso della spesa per i consumi.

2.3. Alcuni dati settoriali sull'andamento dei prezzi.

Secondo i dati forniti dai rappresentanti delle associazioni dei consumatori, nel periodo marzo-giugno 2002, sul totale delle segnalazioni pervenute da parte dei consumatori riguardo ad aumenti significativi dei prezzi, il 31,5 per cento di esse hanno riguardato generi alimentari di prima necessità, tra i quali spiccano i prodotti ortofrutticoli.

A seguire, il 18,9 per cento delle segnalazioni ha riguardato incrementi nelle tariffe dei servizi di pubblica utilità (trasporti e in particolare trasporto pubblico locale, pedaggio autostradale).

Al terzo posto, tra i settori che hanno fatto registrare il maggior numero di se-

gnalazioni, si colloca quello della ristorazione, con il 18 per cento di segnalazioni, fra le quali una rilevante percentuale riguarda il segmento delle consumazioni al bar.

Il settore delle ristorazione è seguito da quello del tempo libero (12,6 per cento sul totale delle segnalazioni), da quello eterogeneo del *no food* (9 per cento), e dei prodotti farmaceutici (4,5 per cento).

D'altro canto, secondo quanto riferito nel corso dell'audizione da parte del presidente dell'ISTAT, in base agli indici relativi alle voci di prodotto vi è stata una forte differenziazione nell'andamento dei prezzi, con aumenti per alcuni beni e servizi anche superiori al 30 per cento, accanto a beni e servizi che hanno invece registrato una diminuzione. In particolare, per la frutta vi è stato un aumento medio di circa il 12 per cento, mentre per gli ortaggi di quasi il 16 per cento.

In base ai dati forniti dall'ISTAT in merito all'indice dei prezzi al consumo dei dieci prodotti a più alto tasso di variazione tendenziale, dal settembre 2001 al settembre 2002, risultava una variazione media superiore al 10 per cento per i giornali, i trasporti marittimi, gli ortaggi e i legumi freschi e le assicurazioni sui mezzi di trasporto; una variazione media superiore al 9 per cento per i crostacei e molluschi freschi e per la frutta fresca; nonché una variazione media per i servizi bancari pari al 7,4 per cento e per i trasporti aerei all'8,2 per cento.

Secondo, invece, l'analisi condotta da Unioncamere, la dinamica inflazionistica tendente al rialzo, a partire dall'agosto 2002, può essere considerata il risultato di aumenti che hanno coinvolto quasi tutte le tipologie di beni. È stato tuttavia sottolineato il contributo fornito dai servizi finanziari che, nonostante abbiano subito un certo rallentamento rispetto ai primi mesi dell'anno sino a dicembre hanno continuato a collocarsi su saggi di crescita anno per anno superiori al 5 per cento. Sono state individuate essenzialmente due voci responsabili dei livelli raggiunti da questa categoria: le assicurazioni RC auto e le spese per la tenuta del conto corrente.

Le assicurazioni, dopo essere aumentate rispetto ai dati dell'anno precedente secondo un ritmo elevato per tutta la prima metà del 2002, si sono assestate, nel dicembre 2002, su un tasso di crescita tendenziale del 9 per cento, analogo a quello registrato per le spese per la tenuta del conto corrente. Sempre secondo Unioncamere, il secondo responsabile dell'accelerazione dei prezzi dei servizi, nell'arco di tempo suddetto, è il capitolo «Alberghi, ristoranti e bar», che, dopo essersi collocato per i primi 8 mesi dell'anno su un saggio tendenziale intorno al 4-5 per cento, nei mesi tra settembre e dicembre ha accelerato portandosi al di sopra del 5 per cento. Nei mesi autunnali, inoltre, i rincari dei servizi legati ad alberghi, bar e ristoranti hanno interessato, di fatto, quasi tutte le voci del comparto. Gli aumenti più rilevanti hanno interessato il pasto al ristorante, rincarato nel corso del 2002 più del 4 per cento, la camera d'albergo e tutte le consumazioni al bar, aumentate, rispettivamente, nello stesso periodo, del 5,5 per cento e del 5,6 per cento.

Anche da parte di Confindustria sono state sottolineate significative variazioni tendenziali dei prezzi nel corso del 2002, superiori al 3 per cento, in vari capitoli di spesa (alberghi e pubblici esercizi; istruzione; spettacoli e cultura, prodotti alimentari e bevande alcoliche, abbigliamento a calzature) rilevando come siano stati determinate, in parte da specifiche condizioni di domanda e offerta, in parte da revisioni stagionali dei prezzi, ma non escludendo che la revisione sia stata accompagnata ad un effetto *change over* ritardato.

Sempre da parte di Confindustria è stata inoltre evidenziato l'aumento tendenziale dei prezzi intorno al 5 per cento nel comparto alberghiero, per il quale è stata ipotizzata la compensazione delle riduzione di volumi di vendita con un aumento dei prezzi, in presenza di una domanda poco elastica specificamente nel segmento dei consumatori a reddito più elevato.

Secondo l'analisi condotta da Confcommercio, nell'analisi dell'evoluzione dei

prezzi al consumo nell'ultimo anno è possibile riscontrare una tendenza generalmente più dinamica della componente relativa ai servizi rispetto a quella relativa ai beni; l'aggregato servizi, con un peso intorno al 40 per cento, avrebbe contribuito, con una crescita del 3,5 per cento, a determinare quasi il 52 per cento dell'aumento registrato dall'indice dei prezzi al consumo nel 2002.

Secondo i dati riportati dai rappresentanti degli artigiani, sulla base di uno studio condotto nel corso di una indagine a campione, non è stato riscontrato un significativo effetto inflattivo da parte delle tariffe dell'artigianato, mentre sono stati sottolineati i costi derivanti dagli adempimenti posti dalle pubbliche amministrazioni, nonché l'aumento dei prezzi di servizi ed in particolare dei servizi pubblici, delle banche, dei trasporti.

2.4. Le rilevazioni statistiche.

La Commissione hanno prestato particolare attenzione alle modalità di rilevazioni dell'ISTAT e di altri istituti privati, dell'Unioncamere, delle associazioni produttive e di quelle dei consumatori, ricavando dall'approfondimento sulle modalità di ricerca spunti e riflessioni, che, pur nella conferma dell'unicità e dell'affidabilità delle statistiche ufficiali, possano contribuire al progressivo affinamento e perfezionamento delle ricerche in materia.

In ordine al ruolo dell'ISTAT, alla composizione del paniere e alla capacità di registrare gli andamenti inflattivi, la Commissione ha in particolare preso atto della stretta correlazione ormai esistente fra il lavoro svolto nei singoli Paesi dagli Istituti ufficiali di statistica, in Italia dall'ISTAT, e i criteri fissati, anche a livello internazionale, sui metodi da seguire, nonché sull'incidenza su tali metodi degli impegni assunti al fine di assicurare la necessaria omogeneità nell'ambito delle varie organizzazioni internazionali.

L'ISTAT e tutti gli Enti che rientrano nel Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) fanno parte della statistica ufficiale del

nostro Paese e devono necessariamente seguire tutti i principi stabiliti dalle leggi italiane, dalla normativa comunitaria e dalle Nazioni Unite, che presuppongono l'imparzialità, la trasparenza e la qualità delle informazioni statistiche.

È inoltre da sottolineare come la misurazione dell'inflazione condotta da tali organismi, pur non limitandosi all'aggregato complessivo e facendo riferimento anche a una serie di beni e servizi raggruppandoli in capitoli di spesa, non si riferisce al sistema dei consumi di singoli cittadini o di gruppi di cittadini, ma all'andamento dei prezzi al consumo sul mercato.

L'ISTAT, è stato ricordato, gestisce un complesso sistema di rilevazione statistica dei prezzi, volti ad illustrare lo sviluppo temporale medio dei prezzi praticati nelle diverse operazioni di mercato e nelle diverse fasi di commercializzazione dei prodotti.

Il sistema degli indici risulta articolato nei due grandi settori degli indici relativi alla fase della produzione, che misurano l'andamento dei prezzi dei prodotti nel primo stadio della loro commercializzazione sul mercato interno e gli indici dei prezzi al consumo, che si riferiscono invece alla fase di scambio in cui l'acquirente è un consumatore finale.

Gli indici del secondo tipo misurano, pertanto le variazioni medie nel tempo dei prezzi che si formano nelle transazioni relative a beni e servizi scambiati tra gli operatori economici ed i consumatori privati finali.

Fra questi si può ricordare l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), che ha come riferimento l'intera popolazione presente sull'intero territorio nazionale e viene adottato, fra l'altro, per le più ampie comparazioni sul piano nazionale e internazionale.

Particolare rilievo assume l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati (FOI), che ha come riferimento la popolazione formata da famiglie facenti capo ad un lavoratore dipendente extra-agricolo.

I due indici sono articolati in dodici capitoli di spesa; il secondo livello è quello dei gruppi e delle categorie di prodotto. Il terzo livello è costituito invece dalle voci di prodotto, cioè i raggruppamenti merceologici minimi di cui si tiene conto nel calcolo degli indici. Le voci di prodotto sono rappresentate da un insieme predefinito, e necessariamente limitato, di beni e servizi, scelti tra le tipologie maggiormente vendute.

I prodotti possono presentarsi sul mercato con diverse varietà, marche, confezioni o altre caratteristiche. La scelta delle « referenze » specifiche sulle quali svolgere la rilevazione del prezzo è operata direttamente dall'ISTAT per i prodotti aventi prezzo unico su tutto il territorio nazionale e dagli Uffici comunali di statistica per tutti gli altri prodotti.

La scelta dei singoli prodotti, che costituiscono la base della rilevazione delle variazioni dei prezzi, è affidata in larga parte alla capacità e alla percezione degli uffici comunali di statistica di individuare la varietà del prodotto esatto, all'interno di definizioni che mantengono una certa genericità per lasciare spazio alla scelta di un prodotto diffuso nella realtà locale. I prodotti, che possono essere individuati anche in maniera differente da una città all'altra, devono poter rappresentare efficacemente le variazioni di prezzo che in media si sono verificate nel gruppo di appartenenza.

L'aggiornamento del paniere, che avviene in Italia annualmente riguarda, sia l'elenco dei prodotti, sia i pesi ad essi attribuiti per il calcolo degli indici.

Le rilevazioni, relative ad un campione di 28 mila famiglie, vengono effettuate dai comuni attraverso gli uffici statistici comunali di 80 città nei punti vendita della grande e piccola distribuzione localizzata in centro o in periferia. I dati elementari, inviati all'ISTAT, vengono verificati nella loro coerenza a livello comunale e tra comuni per tipo di beni e di servizio.

In relazione alla composizione del paniere, il Presidente dell'ISTAT ha sottolineato come questa sia definita con riferimento a tutte le spese effettuate sul mer-

cato dalle famiglie italiane. Una misura dell'inflazione così strutturata riguarda l'intera collettività e si basa, quindi, su una varietà di beni e servizi non facilmente percepibili dal singolo cittadino o dalla singola famiglia, con una propria e determinata struttura dei consumi. I singoli soggetti, pertanto, possono talvolta non trovare una esatta rispondenza fra l'indice di variazione dei prezzi che deriva dal sistema delineato e la propria struttura di consumi. Una simile modalità di calcolo dell'inflazione, stabilita a livello internazionale, risulta utile per adottare decisioni a livello macroeconomico.

Circa l'opportunità di fornire ai consumatori strumenti utili per le scelte di acquisto, è stato evidenziato dal Prof. Ghidini il possibile utilizzo in questo senso delle rilevazioni condotte nell'ambito degli osservatori dei prezzi istituiti presso i comuni e le camere di commercio, nonché dei dati acquisiti dall'ISTAT per le rilevazioni statistiche ufficiali. I dati, tuttavia, aggregati come sono per ottenere il dato globale relativo alle statistiche nazionali, non sono in grado di indicare le forme e i luoghi di distribuzione più convenienti rispetto ai singoli prodotti omogenei per marca e per tipo.

È stata prospettata, pertanto, l'utilizzazione, secondo una diversa organizzazione, di tali dati non su scala nazionale ma su scala specifica, in un orizzonte effettivo di acquisto, in modo da consentire al consumatore di scegliere concretamente le offerte più convenienti.

L'interesse delle Commissioni si è concentrato, non solo sulle modalità di rilevazione e sulle scelte in merito alla composizione del paniere, ma anche sulla metodologia di costruzione dei pesi associati alle varie voci, che rappresentano l'importanza relativa di ciascun gruppo di beni e servizi inclusi nel paniere, rispetto al totale della spesa per i consumi. Particolare rilievo hanno assunto alcuni dati in merito a voci, quali ad esempio quelle relative alla responsabilità civile per autoveicoli, in cui l'adozione di talune modalità di calcolo, improntate alla sottrazione dai premi pagati dei risarcimenti

ricevuti, contribuiscono a spiegare una certa discordanza fra la percezione da parte del consumatore dell'esborso per il premio e il peso che tale servizio finisce con l'assumere nel paniere di riferimento.

Il Presidente dell'ISTAT ha fatto presente che sono allo studio miglioramenti del sistema di rilevazione innanzitutto in merito alla messa a punto di statistiche sulle misure dei prezzi anche a livello territoriale, in modo da consentire confronti del livello dei prezzi, e non solo degli indici di variazione, anche con riguardo alle diverse città. In secondo luogo è allo studio la possibilità di verificare l'impatto dell'inflazione sui bilanci e sulla spesa delle famiglie per tipologie differenziate, pur mantenendo l'unicità dell'indice di inflazione. Tale progetto richiede peraltro un notevole impegno, anche di carattere quantitativo, volto ad individuare le variazioni dei prezzi rispetto alle singole tipologie in riferimento anche ai diversi luoghi di acquisto.

Nel corso dell'audizione dell'UNIONCAMERE, sono stati illustrati gli strumenti statistici messi a punto dalle Camere di commercio. Utilizzando i dati delle rilevazioni compiute dall'ISTAT sugli indici alimentari, viene operata una ricomposizione delle valutazioni relativa a sei comparti principali (beni alimentari, distinto nella parti « fresco » e « non fresco »; beni non alimentari; servizi privati; beni energetici; tariffe; affitti), in modo da consentire di cogliere le tendenze che si esprimono all'interno dei comparti. Per ciascuno di tali comparti viene quindi svolta un'attività di monitoraggio periodica per evidenziare gli elementi della domanda e dell'offerta, il peso della normativa, la variazione del prezzo delle materie prime e dei beni energetici, il rilievo che assumono le politiche tariffarie, ecc. Un altro osservatorio provvede, inoltre, ad una rilevazione dei prezzi alla produzione dei beni finali di consumo, esclusi i settori ortofrutticolo e ittico. Vi è infine un sistema di rilevazione delle Camere di commercio dei mercati all'ingrosso, nonché una struttura di monitoraggio sulla base delle tariffe nazionali e locali. Nel corso

dell'audizione i rappresentanti dell'Unioncamere hanno sottolineato come dalla rilevazione dei prezzi alla produzione e dalle rilevazioni sui mercati all'ingrosso nonché dall'osservatorio sulle tariffe emerga una conferma del valore delle indicazioni che provengono dall'ISTAT.

2.5. La concorrenza e le politiche dei prezzi.

Al di là delle rilevazioni statistiche e ed economiche in merito alle dinamiche dei prezzi, particolare rilievo hanno assunto le riflessioni sulla struttura dei mercati e sui possibili riflessi che i processi di liberalizzazione, di apertura e di sviluppo della concorrenza hanno assunto in determinati settori.

A questo proposito il Commissario europeo Monti ha sottolineato le positive conseguenze per i consumatori dell'agire a tutela della concorrenza, sul piano nazionale e su quello comunitario.

In proposito l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha precisato che attraverso interventi diretti ad impedire o comunque a contrastare e perseguire comportamenti di impresa vietati dalla normativa *antitrust* è possibile far sì che i benefici originati dalla maggiore concorrenza raggiungano effettivamente i consumatori, conseguendo anche l'obiettivo di aumentare la fiducia nei meccanismi di mercato. Tuttavia gli effetti attesi da una politica di tutela della concorrenza sono effetti indiretti suscettibili di manifestarsi concretamente soprattutto nel lungo periodo, attraverso la capacità di indurre modifiche nel sistema delle relazioni economiche tra gli operatori del mercato. In questo quadro, ha sottolineato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'efficacia dell'azione dell'*antitrust* non può essere misurata con l'entità della sanzione, cui va ricondotto un effetto di carattere deterrente, ma in termini di impatto sul funzionamento del mercato.

Da più parti, nel corso dell'indagine conoscitiva, anche a fronte di preoccupate segnalazioni di fenomeni inflazionistici, è stata ribadita la distanza da pretese di

controllo coercitivo dei prezzi, e da misure che, ignorando la funzione dei prezzi nell'allocazione delle risorse, possono determinare effetti distorsivi nei comportamenti economici.

Il Ministro Marzano ha evidenziato come gli interventi autoritativi sui prezzi, dalle pratiche di prezzi amministrati al blocco dei prezzi, siano suscettibili di rappresentare alterazioni della concorrenza.

Di fronte, tuttavia, alla necessità di allentare tensioni sui prezzi o di assicurare livelli assoluti di prezzi meno alti o livelli dei prezzi più in linea con altri Paesi, ha sottolineato il Ministro Marzano, gli strumenti disponibili sono quelli rappresentati dalla politica monetaria, oggi della Banca centrale europea, dalle politiche che favoriscono la produttività, da quelle, sia pur con taluni limiti, della fiscalità indiretta e da quelle della liberalizzazione della concorrenza dei mercati, in grado di agire contemporaneamente sulla domanda e sull'offerta.

Si tratta, pertanto, ha evidenziato il Ministro Marzano, di andare nella direzione di un indebolimento dei monopoli naturali e non naturali, assicurare la libera circolazione delle merci, cercare di esporre alla concorrenza settori ancora protetti, assicurare la trasparenza e informazioni massime ai mercati e ai consumatori, nonché assicurare il pieno ed efficace lavoro dell'autorità di tutela della concorrenza.

In numerose audizioni è stato messo in risalto il ruolo della politica di concorrenza dell'Unione europea e dell'Autorità italiana garante della concorrenza e del mercato, nella loro funzione di individuare e sanzionare le forme di abuso del potere di mercato da parte delle imprese e, quindi, prevenire o porre fine a forme di penalizzazione del consumatore finale.

2.6. La distribuzione commerciale.

Per quanto riguarda la distribuzione commerciale, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha rilevato che il processo di liberalizzazione, avviato in

Italia, ha incentivato soprattutto la concorrenza tra gli esercizi di dimensioni limitate, mentre per le medie e grandi superfici il mantenimento di un regime autorizzatorio, che prevede l'intervento delle amministrazioni comunali e regionali soprattutto in materia urbanistica, contribuisce a determinare una struttura dell'offerta che conserva vincoli quantitativi all'ingresso sul mercato di esercizi di grandi dimensioni.

Dal complesso delle audizioni, è emerso come occorra garantire una più libera e ampia concorrenza sia nell'ambito della piccola distribuzione sia in quello della grande distribuzione, per la quale sembra opportuno scongiurare i rischi che potrebbero profilarsi di situazioni di carattere monopolistico.

Da parte di Confindustria è stato sostenuto che i rincari dei prezzi al consumo non sono attribuibili alla produzione: nel mese di ottobre del 2002, i prezzi alla produzione per i beni finali di consumo sarebbero aumentati dell'1,6 per cento, a fronte di un'inflazione al consumo pari al 2,7 per cento. Secondo Confindustria, i dati indicherebbero che i rincari si sono prodotti nella fase finale di commercializzazione dei prodotti.

Peraltro, quanto alla disamina dei prezzi alla produzione dei beni destinati al consumo finale, è stato sostenuto dalla Confcommercio che, tenuto conto delle differenze esistenti nella struttura degli indici alla produzione e al consumo, non risultano corretti confronti diretti tra le rispettive dinamiche. Inoltre, la Confcommercio ha osservato come i prezzi alla produzione si riferiscano ai prezzi di tutti i beni prodotti dalla trasformazione sul territorio nazionale, al netto dei costi del trasporto e dell'imposizione fiscale, mentre i prezzi al consumo attengono ai prezzi di vendita rilevati per tutti i prodotti acquistati dalle famiglie.

Sempre da parte della Confcommercio, i prezzi alla produzione dei beni destinati al consumo finale avrebbero mostrato, per una parte del 2002, aumenti significativi, determinando, nella media del periodo gennaio-novembre 2002, un incremento

dei prezzi alla produzione dell'1,6 per cento, a fronte di un dato sull'incremento dei prezzi al consumo pari all' 1,8 per cento.

In merito all'efficienza del sistema della distribuzione commerciale, è stato rilevato dal Prof. Ghidini come non vi sia una perfetta simmetria i ribassi dei prezzi, per i quali vige una disciplina limitativa, e gli aumenti dei prezzi stessi, non soggetti a vincoli analoghi. È stato pertanto prospettata l'esigenza di abolire i vincoli e le limitazioni alla libertà dei ribassi, pur mantenendo le attuali restrizioni relative alle vendite sottocosto, in modo da garantire un'economia di mercato ed un regime di piena libertà, nonché di adottare misure di sostegno dell'efficienza strutturale delle piccole e medie imprese, quali le iniziative relative ai gruppi collettivi di acquisto. Si tratterebbe di offrire ai consumatori un panorama più dinamico di offerte in concorrenza, aiutando contemporaneamente le piccole e medie imprese commerciali a migliorare l'efficienza delle proprie politiche di prezzo.

Riguardo ai vincoli posti dalla legislazione in materia di variazione al ribasso dei prezzi, la Lega Coop (Associazione nazionale cooperative di consumatori) ha sottolineato come, nel corso del 2002, l'incidenza sull'inflazione del provvedimento in materia di vendite sottocosto si sia attestata intorno allo 0,5 per cento e come rappresentino un ostacolo alla riduzione dei prezzi anche le limitazioni di carattere amministrativo poste in atto dalle regioni con riferimento alle vendite promozionali. Sempre da parte del mondo cooperativo, sono stati sottolineati taluni effetti negativi derivanti dall'applicazione della normativa in materia di modifica dei termini di pagamento.

2.6. La dinamica delle tariffe e il settore energetico.

Il Ministro Marzano, in materia di tariffe, ha ricordato che l'attuale legislazione, prendendo le distanze da un sistema di amministrazione e sorveglianza dei prezzi e delle tariffe, ha lasciato al

CIPE poteri di indirizzo e di direttiva in un numero molto ristretto di casi.

Tuttavia, ove vi siano prezzi controllati e amministrati il Ministro ha sottolineato come dall'esecutivo sia venuto un contributo nel raffreddare le spinte sui prezzi, attraverso una cauta politica delle tariffe pubbliche, in un quadro di razionalizzazione ispirato a criteri di stimolo della produttività, di miglioramento della qualità del prodotto, e di più attenta individuazione dei costi impropri, dei quali è chiamato a farsi carico il soggetto pubblico per il perseguimento di interessi collettivi. L'intervento pubblico è stato quindi teso a promuovere una maggiore concorrenza sui mercati come spinta alla ricerca dell'efficienza e della competitività nella fase della produzione e della distribuzione.

Secondo le analisi riferite da Unioncamere, per l'anno 2002, il comparto tariffario nel suo complesso ha fornito un consistente contributo calmierante all'inflazione al consumo, collocandosi il saggio di crescita medio annuo su un valore pari allo 0,3 per cento, al di sotto del tasso medio di crescita dell'indice generale dei prezzi al consumo. Il valore contenuto dell'inflazione tariffaria è stato ricondotto in primo luogo al contributo deflattivo fornito dalle tariffe energetiche, che hanno registrato saggi di crescita su base annua negativi nel corso del 2002, assestandosi su una media annua pari a - 4,2 per cento. Un altro contributo è stato individuato nelle tariffe a controllo nazionale, che hanno avuto per tutto l'anno saggi di crescita, rispetto all'anno precedente, inferiori alla media dei prezzi al consumo, attestandosi su una media annuale dell'1,1 per cento. È stato complessivamente rilevato, inoltre, che il contributo disinflazionistico, fornito dalle tariffe a controllo nazionale, ha compensato le spinte al rialzo delle tariffe a controllo locale.

Secondo i dati forniti da Unioncamere, a partire dal mese di febbraio 2002, le tariffe a controllo locale hanno infatti realizzato una costante accelerazione, salendo da un saggio di variazione anno su anno dell'1,9 per cento di febbraio al 4,1 per cento di dicembre. Le principali re-

sponsabili di questa accelerazione sono state individuate nelle tariffe per la raccolta dei rifiuti solidi urbani, dei trasporti urbani e delle auto pubbliche.

Un altro fronte di influenza che ha rilievo per i prezzi e per i consumatori oltre alle politiche della concorrenza, è il processo di liberalizzazione, che innescato a livello europeo, ha influito nel nostro Paese in particolar modo nel settore energetico.

Tale processo, anche in considerazione degli effetti pervasivi delle dinamiche dei prezzi di prodotti quali gas ed elettricità, è suscettibile di dispiegare effetti sull'intera economia. Inoltre le variazioni dei prezzi di elettricità e di gas hanno un impatto rilevante sull'opinione pubblica, anche in considerazione del fatto che i prezzi sono generalmente superiori alla media europea.

Nei settori dell'energia ci si attende che l'apertura effettiva alla concorrenza e la creazione di un mercato di dimensione europea permettano di raggiungere obiettivi di efficienza e riduzione dei prezzi.

È stato tuttavia sottolineato dal Commissario Monti che si tratta di dar vita, per l'energia, ad un ciclo di investimenti lungo, i cui effetti saranno percepibili solo nel medio termine. Conseguentemente, i riflessi sui prezzi per i clienti del mercato libero nei singoli Stati potranno essere compiutamente analizzati solo fra qualche tempo.

La liberalizzazione dei settori dell'energia deve, inoltre, fare i conti con fenomeni di monopolio naturale e di integrazione verticale degli operatori storici che operano sia nel trasporto sia in segmenti aperti alla concorrenza. Pertanto, l'apertura dei diversi settori alla concorrenza richiede interventi del legislatore e delle autorità di regolamentazione settoriale, al fine di creare le condizioni per lo sviluppo di una pluralità di offerta e per garantire ai consumatori la libertà di scelta del loro fornitore.

Si tratta, secondo il Commissario Monti, di rompere i monopoli esistenti e permettere il libero esercizio delle attività di produzione, importazione e vendita,

assicurando un accesso trasparente e non discriminatorio alle reti di trasmissione dell'elettricità e di trasporto del gas.

Riguardo alle tariffe energetiche, secondo i dati forniti da Unioncamere, si sono realizzati nel corso del 2002 tassi di crescita negativi su base annua. Nei primi sei mesi dell'anno le tre voci del comparto (energia elettrica, gas per la cottura dei cibi e gas per il riscaldamento) hanno beneficiato del ridimensionamento delle quotazioni del petrolio sul mercato internazionale. A partire dai mesi estivi, la ripresa delle quotazioni del greggio ha provocato un progressivo assottigliarsi dei contributi deflattivi forniti dall'inflazione al consumo delle tariffe del gas e la risalita delle tariffe per l'energia elettrica.

In merito, poi, alle misure adottate in materia di determinazione delle tariffe, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha illustrato il calcolo basato sui costi del servizio, ma con un riferimento ai costi *standard*, in modo da stimolare l'efficienza, predeterminando una discesa graduale nel tempo, attraverso il cosiddetto *price cap*.

Con riferimento alle prospettive di una ulteriore riduzione dei costi fissi per la tariffa elettrica, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha illustrato i vantaggi che potrebbero derivare dall'applicazione del meccanismo del *price cap* sulla parte della generazione, nella quale un contributo dell'ordine del 10 per cento di riduzione per alcuni anni potrebbe corrispondere al 4 per cento dell'intera tariffa.

In particolare, per quanto riguarda la struttura della tariffa elettrica, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha evidenziato che la parte dei costi fissi, sui quali è stato applicato il principio di una graduale riduzione nel tempo per stimolarne l'efficienza, hanno subito una diminuzione del 15 per cento tra il 1997 ed il 2002. La parte indicizzata al costo del combustibile è andata, invece, oscillando in relazione all'andamento del mercato mondiale dei derivati del petrolio e dei cambi, anche se il sistema di calcolo adottato in tempi più recenti dall'Autorità consente di smussare le oscillazioni e ridurre l'impatto destabi-

lizzante delle variazioni dei prezzi, mantenendo tuttavia coperti nel medio periodo i costi delle imprese.

Per quanto riguarda le tariffe del gas, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, illustrandone la composizione, ha evidenziato che la parte relativa all'imposta è più consistente di quella della tariffa elettrica, poiché circa metà del prezzo finale del gas è dato dalle imposte; riguardo ai costi fissi, questi, per circa la metà, dipendono dai costi di trasporto e di stoccaggio e per l'altra metà dal costo della distribuzione locale.

Come la tariffa elettrica anche quella del gas ha avuto nel tempo varie oscillazioni, ma con una caratteristica diversificazione a livello locale, in quanto il costo della distribuzione del gas varia a seconda della conformazione geografica e della densità abitativa e dipende dall'uso dei gasdotti, con una discesa del costo unitario in corrispondenza del più intenso utilizzo. La variazione territoriale dipende anche dalla diversa incidenza delle imposte locali, particolarmente incisive sul prezzo del gas.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha evidenziato inoltre come le delibere, adottate prima della scadenza del blocco stabilito dal decreto-legge, innovino il sistema di indicizzazione precedentemente in vigore, allungando i periodi di rilevazione delle medie mobili, diradando la frequenza degli aggiustamenti e alzando la soglia della variazione che fa scattare l'adeguamento per l'elettricità. Mentre, infatti, in precedenza l'adeguamento scattava in seguito a modifiche dei prezzi internazionali che superassero il 2 per cento adesso è necessaria una modifica superiore al 3 per cento.

Riguardo al confronto rispetto ai livelli delle tariffe internazionali, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha confermato il livello relativamente elevato del sistema tariffario italiano. Per la parte degli alti consumi, una tariffa elettrica domestica corrispondente ad un consumo annuo di 3.500 kilowattora, vicina alla media europea ma superiore al consumo medio ita-

liano, ha un costo in Italia del 44,1 per cento in più rispetto alla media europea.

Per un consumo invece di 1.200 kilowattora all'anno, inferiore decisamente alla media europea, ma anche a quella italiana, l'Italia, dopo la Grecia, ha la tariffa più bassa, con un differenziale negativo rispetto alla media europea del 32,9 per cento.

Per il consumo medio familiare italiano, che si situa intorno ai 2.000 kilowattora, non sono stati forniti elementi diretti di confronto per la mancanza di dati omogenei a livello europeo.

In definitiva, mentre l'Italia ha tariffe contenute per i bassi consumi, ha costi nettamente elevati rispetto ai dati relativi al consumo corrispondente alla media europea ed in generale per gli alti consumi.

Infatti, mentre la tariffa agevolata sulle prime fasce di consumo è in grado di attenuare il costo anche per le fasce superiori vi è poi il recupero dovuto al consumo domestico totale. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha sottolineato come la deformazione della tariffa elettrica rispetto ai costi potrà essere eliminata con la preventiva adozione di una tariffa per i non abbienti, così da riportare gradualmente la tariffa più vicina ai costi sostenuti e diminuirne la progressività.

Riguardo al confronto fra le tariffe del gas italiane e quelle europee, i dati riferiti ad una tipologia di consumo medio, di poco superiore ai 2.000 metri cubi l'anno, l'Italia si colloca in una fascia piuttosto alta con un differenziale del 17,8 per cento rispetto alla media europea.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha evidenziato che le prospettive per le riduzioni degli oneri delle tariffe energetiche presuppongono il passaggio a prezzi liberi in un sistema nel quale la concorrenza possa operare liberamente, grazie ad una pluralità di operatori nelle diverse fasi della filiera. In tale quadro è stata ribadita l'importanza della borsa elettrica e di una pubblicazione di prezzi e di disponibilità per il gas per dare l'avvio alla formazione di un mercato all'ingrosso. È stato sottolineato inoltre come per l'elettricità sia importante procedere alla co-

struzione di nuove centrali e ad un aggiustamento del mix dei combustibili nel rispetto delle normative ambientali. Per entrambe le fonti di energia è stata infine ribadita l'importanza del rafforzamento delle interconnessioni con l'estero, al fine di assicurare maggiore sicurezza dell'approvvigionamento e della fornitura del servizio.

Un tema affrontato nel corso dei vari interventi e segnalato anche, in modo unitario, da parte delle associazioni dei consumatori è stato quello della fiscalità dell'energia, che oltre ad incidere in modo significativo sul costo dei servizi, anche per il diverso peso della voce nelle tariffe degli altri Paesi europei, presenta talune particolarità che meritano un'attenta valutazione.

Infatti, sul consumo dell'energia elettrica viene applicata attualmente l'aliquota IVA del 10 per cento, mentre sul gas metano l'aliquota è del 20 per cento per la tariffa T2 (uso riscaldamento individuale) e del (10 per cento) per la tariffa T1 (uso domestico, cottura cibi e produzione di acqua calda), cosicché per usi energetici identici ed essenziali vengono applicate aliquote diverse.

È stato inoltre ricordato da parte del ministro Marzano, riguardo alla struttura dei prezzi dei carburanti, l'ampia percentuale destinata alle imposte e la necessità di valutare, viste le tensioni sui mercati internazionali, la possibilità di una riduzione delle accise, anche in considerazione degli effetti positivi sul gettito IVA derivanti dal rialzo dei prezzi.

2.7. Le iniziative a favore dei consumatori.

Una questione sulla quale si è particolarmente incentrata l'attenzione delle Commissioni è stata quella della necessità di garantire ai cittadini l'effettiva possibilità di esprimere preferenze in ordine ai beni e ai servizi offerti, sulla base di adeguati ed accessibili elementi di conoscenza.

Anche da parte del Commissario europeo Monti è stato sottolineato come l'esi-

stenza di ostacoli o di costi elevati per ottenere informazioni sui mercati di prodotti e di servizi rende più difficile ai consumatori la possibilità di scegliere le combinazioni migliori, riconoscendo ingiustificati aumenti di prezzo e ricorrendo, eventualmente, a prodotti sostitutivi.

In questo quadro assumono rilievo gli strumenti predisposti dalla legge n. 281 del 1998 che riconosce e garantisce i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti.

Peraltro le stesse associazioni dei consumatori, audite nel corso dell'indagine hanno posto l'accento sul tema dell'informazione e dell'assistenza dei consumatori, lamentando un'insufficienza degli strumenti attualmente a disposizione, per quanto attiene sia all'andamento dei prezzi, sia agli strumenti da utilizzare per la loro tutela.

È stato in particolare evidenziato come l'attivazione di taluni strumenti, finalizzati a fornire un contributo conoscitivo in settori — come quello assicurativo — dove appare tuttora difficile per il consumatore conoscere e confrontare le varie offerte per una scelta consapevole, non solo ha avuto un ampio e positivo riscontro da parte dei consumatori, ma ha spinto gli operatori del settore a rendere maggiormente conoscibili le loro offerte e ha originato meccanismi virtuosi di concorrenza.

Il Prof. Ghidini ha, in particolare, dato conto di un esperimento condotto su scala limitata in cui il movimento dei consumatori ha utilizzato e sperimentato un diverso modello di osservatorio dei prezzi, mettendo a punto un paniere essenziale di prodotti di largo consumo identificati per tipo, marca, misura della confezione in modo da comparare i prezzi dei prodotti omogenei. Sono stati scelti alcuni esercizi, ruotati periodicamente, nei quali sono stati rilevati i prezzi al fine di orientare il consumatore.

Sotto il profilo del perseguimento di una maggiore trasparenza del mercato, come riferito dal Ministro Marzano, nel gennaio 2003, è stato istituito presso la direzione generale per l'armonizzazione del mercato e la tutela dei consumatori il

comitato tecnico per il monitoraggio dei prezzi dei beni e servizi di largo e generale consumo, detto anche osservatorio dei prezzi, presieduto dal Ministro e composto, oltre che da dai direttori generali, dai rappresentanti degli enti territoriali, dell'ISTAT, dell'Unioncamere, delle associazioni e dei consumatori e delle principali categorie produttive, al fine di effettuare analisi e attività di monitoraggio sull'andamento dei prezzi sull'intero territorio nazionale in tutte le fasi della filiera produttiva, di proporre strategie per promuovere la trasparenza nel processo di formazione dei prezzi e delle condizioni di offerta dei beni e dei servizi, nonché di individuare i settori che necessitano di campagne informative finalizzate a promuovere e sviluppare la cultura e l'autotutela del consumatore.

Il Ministro Marzano ha inoltre annunciato come sia in fase di costituzione presso il Ministero il comitato di esperti per il monitoraggio delle tariffe RC auto, previsto dalla Legge n. 273 del 2002, « Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza ».

Nel corso del 2002 il Ministero, inoltre, ha svolto inoltre un'attività di monitoraggio per i prodotti petroliferi, pubblicando sul sito *internet* i prezzi giornalieri consigliati dalle compagnie petrolifere ai propri gestori. Sempre nell'ambito di tali iniziative, dal 1° gennaio 2002 il Ministero raccoglie e pubblica sul proprio sito *internet* le quotazioni all'ingrosso di un certo numero di prodotti; vengono messe inoltre a disposizione le quotazioni registrate nei principali mercati ortofrutticoli.

Sul fronte dell'informazione e dell'attivazione dei consumatori nell'attività definita di *moral suasion*, da parte dell'Unioncamere è stata riferita l'esperienza dell'euro-logo, un sistema in base al quale si è dato vita ad un fenomeno di autoregolazione nella determinazione dei prezzi. Sono state inoltre definiti, a livello delle singole camere di commercio, strumenti di osservazione sulla formazione dei prezzi nei diversi mercati locali, creando un con-

tatto tra le associazioni dei consumatori, le istituzioni locali e le camere di commercio stesse.

3. *CONSIDERAZIONI FINALI*

3.1. *La politica della concorrenza.*

Le audizioni hanno consentito di collocare i temi oggetto dell'indagine nel quadro dei processi di liberalizzazione promossi dall'Unione europea ed attuati in Italia con il concorso determinante delle Autorità indipendenti con compiti di garanzia e di regolazione. È solo attraverso lo sviluppo di tali processi e l'individuazione di strumenti con essi compatibili che potranno essere definite politiche coerenti ed efficaci in grado di incidere sul livello dei prezzi. Questo vale con riferimento al ruolo dello Stato e dei pubblici poteri in genere ma anche a quello che può essere svolto dalle forze economiche e sociali e, in particolare, dal movimento dei consumatori.

Riduzioni dei prezzi e delle tariffe e tutela dei consumatori non possono in primo luogo che derivare dall'integrazione dei mercati, dallo stimolo alla concorrenza e dalla moltiplicazione degli operatori dal lato dell'offerta. È in questo senso essenziale che l'Italia continui a svolgere con la massima puntualità l'attività di recepimento delle direttive comunitarie, a livello statale e regionale, legislativo ed amministrativo, avendo cura di evitare che determinati settori economici si sottraggano alla logica della competizione.

La politica comunitaria della concorrenza, interpretata e sviluppata a livello nazionale da una specifica Autorità di garanzia, deve essere in tal senso considerata un fondamentale strumento di tutela dei consumatori, in grado di assicurare la trasparenza dei mercati e di intervenire per impedire restrizioni illegittime della concorrenza.

Apertura dei diversi settori alla concorrenza non significa affidarsi semplicemente alla logica del mercato, negando qualsivoglia ruolo ai pubblici poteri. La

liberalizzazione dei singoli mercati si è infatti realizzata, nell'intera Unione, attraverso puntuali interventi del legislatore ed una successiva attenta attività di regolazione prevalentemente affidata ad autorità indipendenti. Tali autorità si sono rivelate i soggetti idonei a conciliare intervento pubblico e rispetto delle regole del mercato, in attesa che nei diversi settori si determinino scenari effettivamente competitivi, caratterizzati da una pluralità di attori dal lato dell'offerta e da una effettiva libertà di scelta dal lato della domanda. Simili processi sono stati avviati ed hanno come obiettivo la difesa dei consumatori che, proprio grazie ad essi, assumono un ruolo via via crescente e possono concretamente incidere sul funzionamento dei diversi mercati.

Ciò emerge in maniera lampante dall'evoluzione che si sta registrando in alcuni servizi pubblici di primario rilievo per la collettività. In precedenza il consumatore era oggetto di tutela da parte dei poteri pubblici attraverso un regime di prezzi amministrati. Nei mercati liberalizzati, è lo stesso consumatore che tutela i propri diritti cambiando il fornitore che non lo soddisfa, con l'effetto di stimolare la concorrenza tra gli operatori. Motore e strumento di regolazione del sistema diverrà in maniera sempre più evidente la libertà di scelta del consumatore. Il compito dell'autorità pubblica tende in questo quadro a risultare circoscritto all'eliminazione di tutti gli ostacoli e gli impedimenti all'esercizio di tale libertà. Analogamente, compito delle associazioni dei consumatori è contribuire ad assicurare un elevato grado di trasparenza dei singoli mercati.

La Commissione ritiene quindi innanzitutto necessario promuovere il rafforzamento delle politiche finalizzate agli obiettivi della concorrenza e della trasparenza dei prezzi, da sviluppare anche in ambito regionale e provinciale, e non solo a livello nazionale, al fine di individuare e sanzionare violazioni della fisionomia e della fisiologia concorrenziale dei mercati, sotto il profilo di accordi illeciti, di abusi di

posizione dominante e di concentrazioni eccessivamente restrittive della concorrenza.

A riguardo occorre rilevare come, il costo elevato di taluni servizi e beni, sia dovuto al fatto che a tutt'oggi importanti settori economici sono appannaggio di gruppi ristretti di operatori e non risultano aperti alla concorrenza internazionale. In tali settori occorre intervenire per superare forme di organizzazione che, come nel caso dei servizi finanziari, bancari ed assicurativi, non favoriscono il confronto competitivo. Ingiustificate limitazioni della concorrenza si verificano inoltre nel settore dei servizi professionali, rispetto al quale occorre rivedere le attuali forme di regolazione.

Ritardi nel processo di liberalizzazione, dovuti anche ad incertezze relative al quadro normativo, si registrano nel settore dei servizi pubblici locali, dove si attende il completamento di una riforma che sancisca il superamento della politica degli affidamenti diretti, privilegiando il principio della gara ad evidenza pubblica al fine di determinare incrementi di efficienza e diminuzione dei costi.

Nel settore del commercio, materia di competenza legislativa regionale ai sensi del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, deve essere in ogni caso garantito il generale rispetto dei fondamentali principi e criteri posti dalla legislazione nazionale a tutela della concorrenza, materia quest'ultima che non a caso ricade nell'esclusiva competenza statale. Va pertanto completato il processo di liberalizzazione avviato sulla scorta del decreto legislativo n. 114 del 1998, anche attraverso una puntuale attività di monitoraggio degli strumenti legislativi ed amministrativi adottati a livello regionale e locale, favorendo la semplificazione delle normative e degli adempimenti burocratici ed una netta riduzione dei limiti, salvo quelli, in vigore, attinenti alle vendite sottocosto, relativi alle decisioni aziendali orientate alla riduzione dei prezzi. È emersa, in definitiva, dalle audizioni l'esigenza di recuperare l'efficienza dell'intero settore, evitando che il consumatore finale

possa risentire di una struttura distributiva inadeguata o scarsamente efficiente, in un quadro aggiornato della legislazione sul commercio, che consenta alle regioni di realizzare interventi efficaci, al riparo da stridenti contrasti e anomalie, sull'intero territorio nazionale.

3.2. *Inflazione percepita e inflazione reale.*

L'indagine è stata avviata anche in seguito ad una rinnovata attenzione e preoccupazione da parte dell'opinione pubblica riguardo all'andamento dei prezzi e delle tariffe. Il lavoro svolto ha, in particolare, consentito di valutare correttamente il fenomeno, verificatosi in concomitanza con l'introduzione dell'euro e ampiamente sottolineato dai media, relativo all'incremento del differenziale tra l'inflazione percepita dai consumatori misurata dall'ISAE e le periodiche rilevazioni effettuate dall'ISTAT in merito all'andamento di prezzi e tariffe. Tale divario è risultato accresciuto in tutti paesi dell'area dell'euro ed in alcuni di essi tale tendenza si è anzi manifestata con maggiore evidenza rispetto a quanto avvenuto in Italia.

Le origini del fenomeno sono molteplici, di carattere anche psicologico e comunque legate al particolare approccio che i singoli consumatori hanno al mercato dei beni e dei servizi. Il singolo consumatore non può avere contezza dell'andamento del prezzo del complesso di beni compresi nel paniere definito dall'ISTAT, la cui evoluzione determina la crescita del tasso di inflazione, e tende piuttosto a concentrare l'attenzione su di un numero circoscritto di beni di modesta entità e di consumo frequente, registrando gli aumenti maggiormente significativi anziché i prezzi dei beni che rimangono stabili o addirittura diminuiscono.

La Commissione ha tuttavia accertato come l'introduzione dell'euro abbia dato luogo ad arrotondamenti verso l'alto diffusamente praticati, soprattutto con riferimento a determinati beni e servizi. Non sembra in proposito da escludere che gli operatori abbiano in taluni casi consape-

volmente scelto di procrastinare aumenti dei prezzi già da tempo programmati proprio al fine di cogliere l'opportunità fornita dal cambio della moneta. Gli aumenti di più rilevante entità hanno avuto ad oggetto alcuni generi alimentari e talune categorie di servizi. È inoltre emerso come gli aumenti abbiano prevalentemente riguardato i prezzi al consumo mentre i prezzi alla produzione sono rimasti sostanzialmente stabili.

Tra l'altro, il forse troppo breve periodo di *change over*, nel quale i prezzi in euro erano obbligatoriamente affiancati da quelli in lire, non è riuscito a disincentivare a sufficienza la duplice propensione dei consumatori, di segno opposto ma entrambe indice delle difficoltà incontrate nella gestione della nuova moneta, a considerare con minore attenzione le cifre numeriche espresse in unità e decimali, anziché in migliaia, ed a moltiplicare per due, oltre che in migliaia, le indicazioni espresse in euro. L'iniziale disorientamento determinato dalla valuta europea ha senz'altro agevolato il successo delle, per così dire, subliminali, conversioni alla pari, o quasi alla pari (da 10 mila lire a 10 euro). Un fenomeno quest'ultimo certamente non generalizzato ma che si è verificato ed è stato avvertito dai consumatori.

Sono tuttavia già disponibile rilevazioni statistiche dalle quali si evince come il fenomeno dell'arrotondamento dei prezzi sia assai verosimilmente destinato ad essere riassorbito da una tendenza alla stabilità, o comunque da aumenti assai limitati, dei prezzi stessi nel periodo successivo. È inoltre da considerare come i consumatori abbiano avuto modo di sperimentare la nuova moneta per un tempo sufficientemente lungo, imparando ad apprezzarne con esattezza il valore ed a divenire immediatamente reattivi rispetto ad aumenti dei prezzi privi di giustificazione. Apparirebbero tra l'altro a questo punto di scarsa utilità eventuali misure volte ad agevolare la comprensione del valore della nuova moneta, che rischierebbero piuttosto di complicare, senza recare

effettivi benefici e determinando un costo per l'amministrazione e per i privati, le transazioni economiche.

3.3. *L'andamento del tasso di inflazione.*

Il cambio della moneta in quanto tale ha avuto nel complesso effetti inflazionistici di portata limitata e comunque destinati ad essere riassorbiti nel tempo. La dimostrazione di ciò è data dalla parabola registrata dai tassi di inflazione nell'area dell'euro: dopo un iniziale incremento, già a metà del 2002 l'inflazione è scesa al livello più basso degli ultimi due anni e mezzo. Con riferimento all'euro occorre piuttosto sottolineare come la moneta unica si sia dimostrata una garanzia di stabilità per l'economia nazionale ed europea anche in una fase del ciclo economico, quale quella attuale, sicuramente non positiva.

Il tasso di inflazione risulta attualmente sotto controllo in tutti paesi dell'Unione. Il livello dell'inflazione nazionale risulta contenuto anche in Italia, dove tuttavia appare, sia pure leggermente, superiore rispetto alla media europea. Anche in considerazione degli elevati tassi di inflazione sperimentati dal nostro paese in anni relativamente recenti, l'attuale livello dell'inflazione non deve dare luogo ad allarmismi.

Il fenomeno va tuttavia monitorato con grande attenzione e mantenuto ad un livello fisiologico, tenendo presente che, in conseguenza della moneta unica, ciò che appare oggi determinante per l'economia nazionale non è tanto il valore assoluto del tasso di inflazione quanto il suo differenziale rispetto ai tassi dei principali paesi europei. Per le imprese, in particolare, un'inflazione più alta determina uno svantaggio competitivo ed una difficoltà di presenza sui mercati europei ed internazionali.

A riguardo va tra l'altro rilevato come le cause dell'inflazione e la stessa possibilità di attribuire ad aumenti del livello dei prezzi il carattere di inflazione, e non di semplici fenomeni transitori di natura

congiunturale e destinati ad essere riasorbiti, siano oggetto di contrastanti opinioni da parte degli operatori economici, delle parti sociali e della opinione pubblica. Sembrerebbe pertanto opportuno che il Governo verificasse costantemente l'andamento dell'inflazione e delle cause che la determinano, coinvolgendo nella sede ritenuta più appropriata le istituzioni pubbliche dotate di competenze e responsabilità in tale ambito nonché i rappresentanti delle parti sociali. Da simili analisi, destinate tra l'altro ad evitare che le aspettative inflazionistiche si ripercuotano negativamente sull'economia nazionale, potrebbero scaturire utili indicazioni per l'adozione di misure di politica economica ma anche per l'attività degli operatori economici.

3.4. Il ruolo dell'ISTAT nel controllo dell'inflazione.

Tenere sotto stretto controllo il tasso di inflazione rappresenta un fondamentale obiettivo di politica economica. La stessa attività di rilevazione dell'andamento dei prezzi e delle tariffe svolta dall'ISTAT è da ritenersi prioritariamente finalizzata all'adozione di importanti decisioni a livello macroeconomico. Sussiste la necessità, per tutti i paesi, di affidare la misura delle variazioni del tasso di inflazione ad un organismo imparziale e dotato delle indispensabili competenze scientifiche che operi in conformità, non solo alle leggi nazionali, ma anche alle discipline comunitarie ed internazionali in materia statistica.

Il ruolo svolto in tale ambito dall'ISTAT è in tal senso insostituibile in quanto diretto a fornire all'opinione pubblica una rappresentazione obiettiva dell'andamento dell'economia ed a garantire la fondatezza di informazioni sulla base delle quali vengono adottate scelte di politica economica con forte impatto sulla collettività. L'attività svolta dall'ISTAT viene inoltre, per così dire, certificata dalla Commissione di garanzia per l'informazione statistica. È pertanto indispensabile salvaguardare l'au-

tonomia tecnica e scientifica dell'Istituto e la sua posizione di estraneità rispetto al confronto politico.

Nel corso dell'indagine è emersa la sostanziale affidabilità dell'indice di variazione dei prezzi al consumo dell'intera collettività nazionale calcolato dall'ISTAT al fine di registrare l'evoluzione dell'inflazione. Si tratta, peraltro, di un indice utile a fornire indicazioni a scelte di politica economica congiunturale e strutturale e che può quindi non riflettere la percezione che dell'inflazione hanno i singoli cittadini, ciascuno dei quali, come accennato, ha presente un paniere di beni circoscritto che riflette la propria struttura dei consumi.

Proprio in ragione della delicatezza dei compiti svolti, è opportuno che le metodologie e le modalità operative dell'ISTAT, anche su impulso della Commissione di garanzia per l'informazione statistica, siano sottoposte a puntuali verifiche e, se necessario, aggiornate. È in tal senso da condividere la scelta dell'ISTAT di esaminare annualmente la congruità del paniere al fine di rinnovarne costantemente il contenuto. Analogamente, è opportuno effettuare con la massima sistematicità e precisione la rilevazione relativa ai beni e servizi prescelti dalle famiglie al fine di stabilire i pesi da attribuire, nell'ambito del paniere, ai vari gruppi di beni e servizi. Tali temi possono utilmente risultare oggetto di un ampio dibattito nell'opinione pubblica, coinvolgendo gli organi di informazione e le rappresentanze dei consumatori. Ogni intervento in quest'ambito dovrà in ogni caso effettuarsi in base a criteri validi e verificabili sotto il profilo scientifico nonché risultare conforme alla disciplina normativa prima ricordata.

Dovrebbe essere inoltre esplorata la possibilità di un più ampio utilizzo dei dati rilevati dall'ISTAT, al fine di ottenere elementi di informazione che possano essere di ausilio al consumatore. La comunicazione dei dati raccolti non dovrebbe in tal senso avere esclusivamente obiettivi statistici di carattere generale, bensì risultare altresì mirata a fornire, attraverso opportune disaggregazioni ed aggregazioni

dei dati stessi, indicazioni utili a livello territoriale (piccoli centri, quartieri di città di grandi dimensioni ecc.) con riferimento all'identità degli esercizi osservati, alle tipologie merceologiche ed ai prodotti omogenei, in modo da fornire ai consumatori concreti strumenti di orientamento delle scelte di acquisto. Sempre al fine di consentire un utilizzo dei dati per finalità di tutela del consumatore, potrebbero essere introdotti, anche se per applicazioni solo a campione, elementi di specifica identificazione, ad esempio per tipo e marca, di prodotti di largo consumo, ai fini di una maggiore comparabilità dei prezzi rilevati. In tali casi l'ISTAT potrebbe limitarsi a mettere a disposizione i dati rilevati, mentre la relativa elaborazione risulterebbe affidata alla libera iniziativa di altri soggetti (associazioni dei consumatori, organizzazioni sindacali, organismi di categoria ecc.)

Altra finalità da perseguire è il costante affinamento dell'attività di rilevamento dei dati attraverso la promozione della formazione e dell'efficienza dei rilevatori, l'elaborazione di forme di rilevazione dei dati più efficaci ed articolate, sia merceologicamente che territorialmente, e l'incremento della produttività degli uffici statistici. A questo proposito va ricordato come l'ISTAT si avvalga del contributo degli uffici statistici comunali, ai quali vengono demandate le attività di rilevazione sulle quali si basano le analisi effettuate dall'Istituto. L'attività di rilevazione presenta un certo grado di complessità e va esercitata con il massimo scrupolo e rigore, affinché possano essere correttamente rilevati i prezzi delle diverse tipologie di prodotto che riflettono effettivamente le scelte effettuate dai consumatori. A riguardo è tra l'altro emerso come sarebbe auspicabile che ulteriori comuni, ed in particolare tutte le città capoluogo di provincia, collaborassero all'attività di rilevazione.

Per raggiungere tali risultati, l'ISTAT, con il sostegno del Governo, dovrebbe approfondire e sviluppare i rapporti con gli enti locali ed in particolare con l'ANCI, attraverso un più stretto coinvolgimento

degli stessi nella propria attività, come sembrano, del resto, richiedere i principi informatori del nuovo titolo quinto della Costituzione. Occorrerebbe, in particolare, favorire la messa a disposizione e l'utilizzo da parte degli enti locali e delle regioni dei dati elaborati dall'ISTAT, nonché prevedere che gli stessi forniscano indicazioni in merito alla raccolta ed all'elaborazione dei dati stessi.

Una simile linea di azione apparirebbe tra l'altro coerente con alcuni degli obiettivi, sicuramente da condividere, che l'Istituto si è di recente posto, quali la misurazione dei prezzi anche a livello territoriale e la verifica dell'impatto dell'inflazione sui bilanci e sulla spesa delle diverse tipologie di famiglie, nonché con le indicazioni precedentemente fornite circa i nuovi obiettivi di tutela dei consumatori che dovrebbe porsi l'attività di rilevazione. Tali nuovi versanti di attività sembrerebbero infatti in grado di fornire, anche a livello locale, elementi significativi al fine, in particolare, della definizione delle politiche sociali.

3.5. La riduzione delle tariffe dei servizi pubblici.

L'indagine ha, in particolare, reso evidente come, in una fase di transizione dal pubblico al privato nella titolarità dei principali servizi pubblici, il contenimento delle tariffe debba realizzarsi garantendo la trasparenza dei diversi sistemi tariffari nonché il buon esito dei processi di trasformazione dei monopoli pubblici in un sistema di prezzi liberi e di liberalizzazione dei mercati.

Le Autorità di settore hanno sino ad oggi assicurato la corretta individuazione dei diversi elementi delle tariffe costituiti dai costi fissi sostenuti dalle imprese, gradualmente ridotti dalle stesse Autorità attraverso lo stimolo dell'efficienza, dalla quota di imposte e così via.

Per quanto in particolare riguarda le tariffe energetiche, che sono tra le più alte in Europa sia per le famiglie sia per le imprese, va osservato come una riduzione

delle stesse potrà avvenire, oltre che con il passaggio ad un regime di prezzi liberi in un quadro di effettiva concorrenza tra una pluralità di operatori, solo affrancando la produzione di energia dall'assoluto predominio di petrolio e gas, le fonti più costose tra quelle disponibili sul mercato.

Al fine di determinare una significativa diminuzione dei prezzi, l'offerta di energia dovrà pertanto essere incrementata attraverso un diverso mix di combustibili ed il rafforzamento dell'interconnessione con l'estero. Interventi ulteriori dovrebbero riguardare la razionalizzazione della disciplina relativa alle fonti rinnovabili, che andrebbero promosse solo quando realmente funzionali agli obiettivi di tutela ambientale, nonché il riesame della disciplina fiscale, con l'obiettivo di orientarla alla promozione delle fonti più economiche. Va in ogni caso ricordato come il settore dell'energia sia caratterizzato da cicli di investimento lunghi e, pertanto, i risultati delle politiche di liberalizzazione potranno essere compiutamente apprezzati solo nel medio termine.

Un problema specifico è inoltre rappresentato dal sistema tariffario delle famiglie, che prevede prezzi estremamente bassi ma solo per la fascia di consumo non superiore ai 1.220 kilowattora annui, un livello estremamente esiguo e nettamente inferiore agli standard di tutti paesi occidentali, che rischia, tra l'altro, di premiare determinate tipologie di consumatori a prescindere dalle condizioni sociali. La materia andrebbe complessivamente riesaminata al fine di definire innanzitutto una tariffa sociale riservata ai nuclei familiari contraddistinti dai redditi più bassi e di costruire inoltre, per tutte le famiglie, un sistema tariffario riferito ai consumi medi, in grado di incentivare il risparmio energetico e di fornire certezze in merito al costo dell'energia consumata.

Lo sviluppo della concorrenza ha già consentito di conseguire obiettivi significativi, in termini di riduzione del livello delle tariffe e di condizioni di offerta, nelle telecomunicazioni. Molta strada resta invece ancora da percorrere, oltre che per quanto riguarda l'elettricità ed il gas, nei

settori dei trasporti e delle poste, ambiti nei quali la liberalizzazione ha sino ad oggi prodotto risultati complessivamente modesti.

3.6. Il ruolo delle associazioni dei consumatori.

Nei paragrafi che precedono si è più volte fatto riferimento al ruolo dei consumatori e delle associazioni rappresentative degli stessi. L'iniziativa dei consumatori può rappresentare un'efficace stimolo ad una maggiore competizione e ad una maggiore liberalizzazione dell'economia, con l'effetto di determinare diminuzione dei prezzi dei beni e dei servizi. Il controllo sui prezzi nelle economie di mercato, dove si è orientati ad escludere la possibilità interventi autoritativi sotto forma di prezzi amministrati o di blocco dei prezzi, può essere efficacemente svolto proprio dai consumatori, attraverso iniziative volte a garantire la piena trasparenza del sistema ed a provocare penalizzazioni di vario genere nei confronti di condotte lesive della concorrenza.

Perché tale ruolo possa essere effettivamente esercitato, è necessario che i consumatori dispongano di tutti gli elementi conoscitivi necessari a compiere scelte razionali e consapevoli ed a individuare i comportamenti illegittimi. È pertanto da favorire il pieno coinvolgimento delle associazioni dei consumatori nelle politiche pubbliche.

Obiettivo delle istituzioni deve essere quello di rafforzare il ruolo di servizio delle associazioni superando ogni profilo assistenziale dell'intervento pubblico. Va innanzitutto favorito l'accesso delle associazioni ai dati disponibili in materia di andamento dei prezzi ed alle relative elaborazioni. In tal senso appare senz'altro da incoraggiare l'attività di costante confronto con le istanze del movimento consumeristico avviata dall'ISTAT, che sembra tra l'altro dover riguardare sia la condivisione delle informazioni sia il vaglio delle proposte derivanti dall'attività svolta dalle associazioni. Parimenti oppor-

tuna è apparsa la costituzione, presso il Ministero delle attività produttive, di un comitato tecnico per il monitoraggio dei prezzi e dei beni e servizi di largo e generale consumo, del quale sono stati chiamati a far parte anche le associazioni dei consumatori.

Sempre in questo quadro, risultano meritevoli di sostegno pubblico le iniziative delle associazioni atte a rendere trasparente il processo di formazione dei prezzi e delle condizioni di offerta dei beni e dei servizi. L'attività di informazione svolta dalle associazioni risulta di particolare interesse nei casi in cui è diretta a far emergere caratteristiche e qualità di prodotti equivalenti, consentendo di operare raffronti su basi obiettive. Simili iniziative risultano infatti, in ultima analisi, volte a favorire un corretto operare dei meccanismi di mercato e, non di rado, interessano settori, valga per tutti l'esempio dei servizi assicurativi, nei quali persistono nicchie e accordi di cartello che determinano un livello dei prezzi sensibilmente elevato.

Per conferire maggiore incisività ed efficacia alle associazioni dei consumatori, occorrerebbe tuttavia riflettere sulle forme di rappresentanza, al fine di incentivare un maggior reciproco coordinamento ed

un ampio sostegno alla realizzazione di progetti di effettivo interesse pubblico. Sulla base della legislazione vigente, si sono infatti costituite una pluralità di realtà rappresentative che dovrebbero essere incoraggiate ad operare d'intesa, anche per quanto riguarda i rapporti istituzionali. A tal fine dovrebbe essere, in particolare, verificata l'idoneità del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, operante presso il Ministero delle attività produttive, a divenire, non solo luogo di confronto, ma anche, e soprattutto, di sintesi dei diversi orientamenti, affinché il movimento dei consumatori, quantomeno sulle questioni di maggiore rilievo, possa esprimersi in modo univoco. La Commissione ritiene che l'espressione di posizioni e la formulazione di proposte condivise dalla maggioranza delle associazioni avrebbero l'effetto di accrescere l'autorevolezza del movimento dei consumatori nei rapporti con i soggetti pubblici e privati e di renderlo un punto di riferimento importante per l'opinione pubblica. Per il perseguimento di tali obiettivi, sembrerebbe, in particolare, opportuno introdurre le necessarie modifiche alla legge 30 luglio 1998, n. 281, « Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti. La tutela in sede di giurisdizione amministrativa ».