

COMMISSIONE V
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE
RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 21 MARZO 2000

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **AUGUSTO FANTOZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del presidente dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, Giuseppe Tesaro:	
Fantozzi Augusto, <i>Presidente</i>	3	Fantozzi Augusto, <i>Presidente</i> .	16, 22, 25, 26, 27
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PAESE DI FRONTE ALLE SFIDE DELLA MONETA UNICA E DELLA GLOBALIZZAZIONE DEI MERCATI		Armani Pietro (AN)	23, 24
Audizione del sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Stefano Passigli:		Carazzi Maria (Comunista)	22, 25
Fantozzi Augusto, <i>Presidente</i> .	3, 10, 13, 15, 16	Niedda Giuseppe (PD-U)	24
Armani Pietro (AN)	11, 14	Tesaro Giuseppe, <i>Presidente dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato</i> .	16, 25 26, 27
Boccia Antonio (PD-U)	14	Audizione del presidente del CNEL, Giuseppe De Rita:	
Di Rosa Roberto (DS-U)	13	Fantozzi Augusto, <i>Presidente</i>	27, 32, 35, 39
Niedda Giuseppe (PD-U)	10	Armani Pietro (AN)	32, 36, 37, 38
Passigli Stefano, <i>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri</i> .	3, 13 14, 15, 16	Boccia Antonio (PD-U)	34
Possa Guido (FI)	14	Cherchi Salvatore (DS-U)	33, 39
		De Rita Giuseppe, <i>Presidente del CNEL</i> .	27, 35 36, 37, 38, 39
		Sacchi Cesare, <i>Presidente della commissione per la politica economica del CNEL</i>	35, 38, 39

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega nord Padania: LNP; I Democratici-l'Ulivo: D-U; comunista: comunista; Unione democratica per l'Europa: UDEUR; misto: misto; misto-rifondazione comunista-progressisti: misto-RC-PRO; misto-centro cristiano democratico: misto-CCD; misto socialisti democratici italiani: misto-SDI; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto-rinnovamento italiano: misto-RI; misto-cristiani democratici uniti: misto-CDU; misto federalisti liberaldemocratici repubblicani: misto-FLDR; misto-Patto Segni riformatori liberaldemocratici: misto-P. Segni-RLD.

Vorrei aggiungere che la Commissione sarebbe lieta di ricevere — oltre al contributo scritto che è già stato consegnato — un'eventuale ulteriore documentazione sulla conferenza di Lisbona.

STEFANO PASSIGLI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Senz'altro, presidente. Invierò alla Commissione i documenti che saranno distribuiti a Lisbona, nonché gli atti riguardanti le discussioni svolte in quella sede.

PRESIDENTE. Ringraziamo il sottosegretario Passigli per l'utile contributo che ha dato ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del presidente dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, Giuseppe Tesauo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla competitività del sistema paese di fronte alle sfide della moneta unica e della globalizzazione dei mercati, l'audizione del presidente dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, Giuseppe Tesauo.

Ringrazio il professor Tesauo per aver accolto l'invito della Commissione bilancio, che ha deciso di avviare l'indagine per fornire al Governo, in vista della predisposizione del documento di programmazione economico-finanziaria, indicazioni utili ad affrontare e vincere — auspicabilmente — la sfida del paese nell'attuale contesto economico.

Oltre ad ascoltare la sua relazione con grande interesse chiederemo al presidente dell'Autorità spunti, indicazioni e riflessioni sulla fase particolarmente delicata che stiamo attraversando, nella quale l'economia mondiale ha cambiato passo; oggi la nuova economia — di cui ci ha parlato poc'anzi il sottosegretario Passigli — fa sentire vistosamente la sua presenza anche nella vita quotidiana, oltre che nella borsa.

Do ora la parola al professor Tesauo per la sua relazione introduttiva.

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato*. Signor presidente, onorevoli deputati, anzitutto vi ringrazio per aver dato all'Autorità che presiedo la possibilità di esprimere il proprio punto vista su tematiche così rilevanti per il paese. Tenuto conto dell'ampia articolazione dell'indagine conoscitiva condotta da questa Commissione, le osservazioni che svolgerò saranno limitate ad alcuni profili di particolare interesse per l'antitrust, quelli cioè sui quali l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha avuto modo, in virtù della propria attività istituzionale, di svolgere maggiori riflessioni e approfondimenti.

Fino a pochi anni or sono il motore di sviluppo dell'economia italiana era costituito soprattutto dall'industria, in particolare da quella manifatturiera. Le politiche pubbliche adottate assecondavano la crescita industriale contribuendo al raggiungimento di tassi di sviluppo elevati. I nostri imprenditori, pur mantenendo le loro specializzazioni nei settori cosiddetti tradizionali, hanno saputo innovare, introducendo le nuove tecnologie nei processi produttivi e adattandole alle nuove esigenze di mercato e alle richieste dei consumatori. L'economia italiana, invero, non ha tratto forza e vigore dalla ricerca scientifica innovativa, ma soprattutto dalla sua capacità di adattare tecnologie esistenti alle produzioni in cui essa gode di importanti vantaggi comparati. Al contempo, la piccola impresa, l'artigianato e anche una scuola secondaria tecnica di qualità elevata, hanno rappresentato fino a pochi anni fa lo strumento attraverso cui venivano formati i lavoratori e anche i nuovi imprenditori. Peraltro, tutto questo avveniva in un contesto di progressiva apertura alla concorrenza dei mercati, originata dall'abbattimento dei vincoli regolamentari al commercio internazionale, dovuto alla scelta dell'Italia di partecipare

al processo di integrazione europea, e volta ad espandere le opportunità di sviluppo delle imprese.

Da alcuni anni i sistemi economici stanno attraversando una fase di profonda trasformazione. Come in altri momenti importanti della storia economica degli ultimi secoli, il progresso tecnologico incide sui costi di trasferimento delle risorse, riducendoli con ritmo serrato. In epoche più o meno lontane dalla nostra, il motore della crescita economica è stato rappresentato da drastiche riduzioni nei costi di trasporto delle persone e dei beni materiali; oggi il progresso tecnologico sta agendo principalmente sui costi di trasferimento di una risorsa immateriale, ma essenziale nel condizionare le relazioni economiche e sociali: l'informazione.

All'evoluzione delle condizioni produttive deve adeguarsi l'evoluzione dei sistemi istituzionali, realizzando concretamente quel processo di allargamento e di integrazione dei mercati grazie al quale i benefici del progresso tecnologico possono essere sfruttati con pienezza. Favorendo la libera interazione tra i soggetti economici, i meccanismi di mercato permettono, infatti, ai sistemi sociali di rispondere con la necessaria elasticità all'evoluzione delle condizioni di produzione, generate dal progresso tecnologico e all'evoluzione delle condizioni di domanda, che sono in ampia misura indotte da quelle. Le fasi dello sviluppo economico degli ultimi secoli sono legate, senza eccezione alcuna, alla capacità dei sistemi istituzionali di rispondere tempestivamente alla domanda di allargamento dei mercati che proviene dal progresso tecnologico; per contro, le fasi di rallentamento della crescita economica hanno sistematicamente coinciso con l'affermarsi di sistemi istituzionali che hanno frenato, in vario modo e misura, il processo di allargamento dei mercati.

Sebbene taluni suoi effetti possano essere evocati con apprensione, o addirittura con timore, il profondo processo di trasformazione in corso, descritto sinteticamente con il termine di globalizzazione, non può pertanto essere né esorcizzato né

ignorato. Per l'Italia la scelta di politica economica non può essere diversa da quella di cogliere tutte le occasioni di sviluppo che possono derivare dalla piena partecipazione al processo di allargamento dei mercati.

Si sostiene talvolta che l'allargamento dei mercati può essere tale da creare difficoltà a imprese e lavoratori abituati a operare in ambiti più ristretti. Altre volte si paventa il rischio che la globalizzazione possa rafforzare il potere delle imprese di più grandi dimensioni e quindi anche dei sistemi economici dove le grandi dimensioni di impresa sono predominanti. L'esperienza storica insegna che questi timori sono generalmente ingiustificati. È innegabile, infatti, che la struttura produttiva italiana, che pure è tradizionalmente specializzata in settori dove prevalgono le piccole dimensioni di impresa, abbia tratto grande beneficio dall'allargamento dei mercati realizzatosi in ambito europeo negli anni cinquanta e sessanta. Questo risultato è stato ottenuto nonostante la creazione di un'unica grande area commerciale — nella quale i produttori europei vennero a confrontarsi concorrenzialmente — interessasse allora prevalentemente industrie manifatturiere che in ampia misura traevano beneficio dallo sfruttamento di economie di scala. A maggior ragione, nell'esperienza odierna, l'immaterialità della risorsa su cui si appuntano i benefici del progresso tecnologico sembra suggerire che proprio le imprese di piccola dimensione potranno trarre i maggiori vantaggi relativi, giacché si aprono adesso, alla loro portata, attività che erano state in precedenza prerogativa delle imprese più grandi.

La rivoluzione informatica, abbassando in maniera considerevole i costi di accesso ai mercati mondiali, riduce i vantaggi informativi una volta strettamente legati alla dimensione. Le economie dei sistemi di reti, a cui tutte le imprese possono accedere, unifica e rende omogenei i diversi mercati nazionali, facilitando l'ingresso di nuovi operatori. Ciò significa che, nel determinare le condizioni di partenza, le trasformazioni tecnologiche

in atto riducono significativamente il divario tra imprese di piccole (che non necessariamente rimarranno tali) e grandi dimensioni nella partecipazione alla gara competitiva sui mercati allargati.

Per l'Italia, anzi, per lo sviluppo del sistema Italia, non vi è dunque alternativa alla partecipazione al processo di allargamento dei mercati, partecipazione che esige l'introduzione e il rafforzamento dei meccanismi concorrenziali come direzione irrinunciabile e ineludibile per la politica economica del nostro paese. Il successo di un'impresa, come quello di un intero sistema economico, non può infatti che misurarsi sulla capacità dell'una e dell'altro di confrontarsi con le imprese, e con i sistemi, concorrenti. Un'impresa che rinunci a fronteggiare la sfida della concorrenza internazionale potrà forse beneficiare inizialmente, in un mercato artificialmente protetto, di una rendita di localizzazione, ma relegata a un ristretto mercato geografico vedrà inevitabilmente compromesse le proprie capacità di sviluppo di più lungo periodo.

L'analisi comparata delle diverse esperienze internazionali mostra che la riforma degli assetti regolamentari risulta essenziale per garantire condizioni di sviluppo positive e tali da garantire un'elevata crescita dell'occupazione. Non è certo un caso che paesi come il Regno Unito, l'Irlanda e i paesi scandinavi, vale a dire quei paesi in cui minori sono i vincoli regolamentari, mostrano tassi di crescita del reddito e dell'occupazione che hanno condotto a una significativa riduzione dei livelli di disoccupazione e a sensibili aumenti del tasso di partecipazione della popolazione alla forza lavoro.

Nella valutazione della situazione italiana è unanime il riconoscimento che il minor tasso di crescita deriva dal diverso ambiente economico, sociale e regolamentare in cui operano le imprese. In particolare, dall'analisi degli andamenti macroeconomici dei diversi paesi europei emerge che la crescita è maggiore laddove non sono presenti impedimenti ingiustificati alle possibilità di sviluppo delle imprese, sia di quelle esistenti sia soprattutto

di quelle che ancora devono essere costituite. Più che da una diversa impostazione della politica economica, i differenziali di crescita traggono origine da profondi contrasti di natura culturale. È un nuovo conflitto quello che stiamo osservando, tra flessibilità, basata sulla valorizzazione del contributo individuale allo sviluppo economico e sociale, e rigidità regolamentare. La concorrenza per svilupparsi ha bisogno di flessibilità, mentre il desiderio di ordine si traduce in rigide regole che frenano l'evoluzione dei mercati.

In questo contesto la partecipazione dell'Italia all'unione monetaria non può essere limitata al raggiungimento e al successivo mantenimento di sia pure importanti obiettivi macroeconomici di natura monetaria e fiscale. Una volta che le politiche di controllo della domanda aggregata sono definite a livello centrale e le parità di cambio fissate, la crescita economica di un paese deriva soprattutto dall'operare del meccanismo dei vantaggi comparati, a sua volta strettamente influenzato dai diversi gradi di flessibilità nell'utilizzazione dei fattori produttivi nei vari contesti nazionali. Se i necessari processi di riallocazione delle risorse vengono ingiustificatamente frenati da assetti regolamentari diffusi e penetranti e se i servizi pubblici sono qualitativamente modesti, le possibilità produttive di un paese si riducono anche sensibilmente, con svantaggi notevoli in termini di mancata crescita economica e di ridotto sviluppo dell'occupazione. Proprio per questo l'unione monetaria è un potente strumento di convergenza, consentendo a tutti, una volta a regime, agevoli confronti sui prezzi e sulla qualità di beni e servizi tradizionalmente caratterizzati da un mercato locale o nazionale. La partecipazione all'unione monetaria, facilitando i confronti e gli scambi, può pertanto condurre a una maggiore accettazione anche sociale delle politiche di liberalizzazione che potrebbero essere adottate tramite un processo politico impostato dal basso e non più, come oggi troppo spesso avviene, imposte dal centro a Stati membri riluttanti.

Per il sistema economico italiano, che partecipa ormai da più di quattro decenni al processo di integrazione europea — il Trattato di Roma, lo ricordo a me stesso, è del 1957 — questa prospettiva assume oggi particolare rilievo con riferimento a numerosi settori di servizi, sia alle imprese che al consumatore finale, settori caratterizzati da notevoli potenzialità di espansione. Gli strumenti della politica economica attualmente vigenti hanno tuttavia l'industria, quantomeno in generale, come punto di riferimento, ma non facilitano il processo di adeguamento dei servizi alla nuova tecnologia e alle nuove esigenze di consumo. Inoltre, in questi anni i servizi hanno scarsamente beneficiato delle opportunità offerte dalla liberalizzazione dei mercati e si sono protratte logiche regolatorie impostate a livello nazionale e fortemente ispirate a obiettivi di natura protezionistica. In questi comparti molto frequentemente sono prevalse politiche volte a proteggere gli operatori esistenti nei confronti della concorrenza dei più efficienti. Nel momento in cui questi servizi e la loro evoluzione diventano essenziali per lo sviluppo, è necessario introdurre più adeguate forme di regolamentazione, promuovendo l'apertura dei mercati e lo sviluppo della concorrenza. Non può costituire una sorpresa che i consumatori desiderino i distributori di carburante o gli esercizi commerciali aperti 24 ore al giorno o, ancora, che desiderino fare acquisti nei grandi magazzini o via Internet. Fintanto che i desideri e le esigenze dei consumatori non intaccano veri interessi di carattere generale del paese, è bene che essi possano essere soddisfatti e che sia consentito al mercato di darvi risposte adeguate.

Politicamente la liberalizzazione dei mercati dei servizi non è semplice da attuare. Essa incide infatti direttamente sugli interessi di coloro le cui rendite di posizione vengono intaccate. Gli interessi colpiti sono concentrati e spesso molto influenti, riuscendo pertanto a influenzare il processo decisionale in senso protezionistico, mentre i beneficiari della libera-

lizzazione, in particolare i consumatori, rappresentano interessi diffusi il cui peso difficilmente riesce a farsi sentire nel dibattito politico. Il processo di allargamento dei mercati che caratterizza diffusamente anche questi settori richiede anche al nostro paese un superamento delle regolamentazioni ingiustificatamente restrittive. Non ci si deve sorprendere se, non avendo consentito alla grande distribuzione italiana di raggiungere le dimensioni ottimali per competere sui mercati europei, se non mondali, si assiste ad accorpamenti che progressivamente la conducono a essere acquisita dai grandi gruppi esteri. Meglio sarebbe stato assecondare il processo di sviluppo delle grandi catene della distribuzione moderna consentendo loro di competere con i grandi concorrenti esteri. Se la crescita della distribuzione moderna fosse avvenuta gradualmente i costi sociali sarebbero stati modesti. Aver impedito l'avvento delle nuove tecnologie e ostacolato la crescita dimensionale delle imprese ha condotto nel lungo periodo a far sopportare al paese costi assai elevati: i consumatori non beneficiano di un'offerta articolata, le imprese manifatturiere hanno costi crescenti di accesso ai mercati finali, la presenza italiana all'estero — e persino in Italia — si riduce.

Public utilities, servizi finanziari, servizi professionali, distribuzione commerciale sono i settori che si stanno integrando per ultimi nel mercato unico europeo, carichi di un'eredità storica di assoggettamento a complessi sistemi nazionali di regolazione.

Il superamento degli aspetti protezionistici incardinati in tali assetti regolativi richiede inevitabilmente un ripensamento complessivo dei criteri e degli strumenti dell'intervento pubblico nell'economia. Questo, sottratto all'improprio compito di determinare di imperio, con strumenti diretti o indiretti, l'allocazione delle risorse tra i vari settori produttivi, deve essere oggi rivolto all'obiettivo, più pertinente, di prevenire, dove è necessario e possibile, i rischi di carenze nel funzionamento dei mercati. Se l'esistenza di

asimmetrie informative, la presenza pervasiva di « esternalità » e, sul fronte distributivo, l'esigenza di garantire a tutti i cittadini livelli minimi di servizio richiedono interventi pubblici di correzione dei meccanismi di funzionamento del mercato, questi obiettivi vanno perseguiti attraverso strumenti che non intralcino la capacità del sistema produttivo di adeguarsi con flessibilità ai mutamenti tecnologici e di domanda.

Così, per esempio, in tema di servizi professionali, la fissazione di requisiti qualitativi all'accesso e la previsione di standard di qualità nelle prestazioni costituiscono strumenti in linea di principio sufficienti per proteggere i consumatori dai rischi di imperizia, negligenza od opportunismo da parte di fornitori di servizi che vogliano volgere a proprio vantaggio le asimmetrie di informazione. È difficile invece giustificare a tal fine la necessità di una regolamentazione strutturale del mercato, che pone tetti quantitativi alla possibile evoluzione dell'offerta, fissa minimi tariffari e impedisce altre forme di confronto concorrenziale.

Analogamente, nella correzione di eventuali esternalità, quali possono essere, ad esempio, l'impatto di un'attività in termini di inquinamento o di traffico, sarebbe opportuno, ove possibile, individuare esplicitamente regole di carattere generale, lasciando poi agli operatori la libertà di scelta delle modalità specifiche per adeguarsi. Anche in questo ambito, l'utilizzazione di strumenti amministrativi quali, ad esempio, contingenti quantitativi o fissazione dei prezzi minimi, oltre ad essere distorsiva del funzionamento del mercato, non fornisce alcuna garanzia di efficacia nella correzione delle esternalità.

Infine, per quanto riguarda l'esigenza di garantire a tutti i cittadini livelli minimi di servizio, dopo un'attenta verifica dell'effettiva necessità di un intervento pubblico (per la maggior parte di beni e di servizi è proprio il mercato lo strumento che si è rivelato storicamente capace di soddisfare il più grande numero di consumatori), appare preferibile, al mantenimento di un sistema di esclusive,

il ricorso a interventi compatibili con un sistema concorrenziale. In particolare, la scelta dei soggetti, sui quali far ricadere i costi connessi all'imposizione degli oneri del servizio pubblico, e la distribuzione di questi costi non devono distorcere ingiustificatamente gli incentivi di coloro che intendono entrare nel mercato.

Aggiungo che difendere assetti conservativi di regolazione, invocandone la compatibilità con direttive comunitarie all'apparenza poco esigenti, può rivelarsi pericolosamente miope. Lungi dal garantire copertura a scelte nazionali di protezione dell'esistente, direttive comunitarie « minime » creano al contrario proprio le condizioni più favorevoli perché meccanismi di concorrenza tra sistemi si mettano spontaneamente in moto.

La liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità, che ha rappresentato in questi anni la più importante sfida per l'Unione europea e per i singoli paesi membri, è particolarmente emblematica a questo riguardo. In Italia, fino alla fine degli anni ottanta la situazione è stata particolarmente compromessa e, per la quasi generalità dei servizi pubblici, i differenziali di qualità con gli altri paesi erano estremamente elevati. Oggi possiamo registrare alcune importanti differenze. Dove l'apertura alla concorrenza è stata più efficace — si pensi per esempio ad alcuni servizi di telecomunicazione — gli utenti hanno beneficiato di miglioramenti qualitativi e di significative riduzioni di prezzo. Viceversa, dove hanno continuato a permanere estese aree di monopolio legale — si pensi al servizio postale o al trasporto ferroviario — la qualità del servizio è ancora mediocre e gli ampi disavanzi strutturali delle imprese fornitrici continuano a gravare pesantemente sui bilanci pubblici.

Le condizioni di offerta dei servizi di pubblica utilità incidono sui costi di un sistema industriale sia direttamente sia indirettamente attraverso gli effetti sulla capacità di acquisto dei salari. Conseguire un'effettiva riduzione dei costi richiede un accrescimento delle tensioni concorrenziali, accompagnato da un non semplice

disegno regolativo e di politica economica. Non basta dichiarare che un certo mercato non è più in regime di monopolio legale perché l'assetto che emerge sia pienamente concorrenziale. Occorre evitare che i grandi monopoli pubblici, una volta privatizzati, continuino a rimanere grandi monopoli privati.

Questo problema è strettamente connesso con una caratteristica comune dei settori dei servizi di pubblica utilità: la compresenza, lungo una stessa filiera verticale, di attività svolte in monopolio naturale (essenzialmente le attività di rete, quando la rete non è economicamente e ragionevolmente duplicabile) e di attività che possono essere svolte in concorrenza tra più soggetti. In tali circostanze, è cruciale eliminare ogni incentivo, per l'impresa che ha il controllo sull'attività in monopolio naturale, di estendere questa sua posizione dominante sugli altri mercati. Questo risultato può essere raggiunto solo attraverso una separazione completa ed effettiva tra le attività inerenti il monopolio naturale e quelle che possono invece essere svolte in concorrenza.

I benefici di una separazione proprietaria — non importa se pubblica o privata — della struttura verticale delle imprese che operano nei servizi di pubblica utilità sono, in generale, di gran lunga maggiori di eventuali altri benefici di natura tecnologica legati all'integrazione. Questa analisi di costi e benefici, è bene sottolinearlo, non deve essere comunque influenzata dalla considerazione dei vantaggi, di natura non tecnologica, derivanti dal maggior potere di mercato che l'integrazione rende possibile esercitare.

Ove si ritenga invece che i benefici originati dall'integrazione meritino, per ragioni tecnologiche, di essere mantenuti, dovrebbe essere comunque prescritto un obbligo generale, incondizionato e ineludibile, da parte di chi ha il controllo delle attività in monopolio naturale — la rete — di non rifiuto all'accesso per i concorrenti. Tale obbligo di accesso può e deve trovare pieno fondamento nel diritto della concorrenza, indipendentemente dai vincoli derivanti dal recepimento di direttive eu-

ropee di settore. Affidarsi solo al recepimento di una direttiva europea può infatti rivelarsi miope in una prospettiva di politica industriale. Un monito in questo senso ci viene dal settore dell'energia elettrica, nel quale il disegno di recepimento della direttiva europea è stato portato a compimento da circa un anno: vi sono tuttavia ripetute e significative evidenze, non tutte riconducibili alla gradualità del periodo transitorio, di difficoltà di accesso alla rete elettrica in linea con il nuovo assetto competitivo e pluralistico del settore.

Al riguardo, ritengo non superfluo insistere, nell'auspicio che in futuro sia evitato il verificarsi di situazioni analoghe, sul fatto che le direttive europee di liberalizzazione dei settori dei servizi di pubblica utilità, anche quando possono apparire poco esigenti, in realtà creano condizioni favorevoli per l'instaurarsi di un benefico processo di concorrenza tra sistemi. Se, come credo fortemente, questa lettura è corretta, la politica economica del nostro paese non dovrebbe avere timore a distanziarsi in meglio dai requisiti comunitari, interpretandoli appunto come requisiti minimi e dunque liberalizzando di più. Non è possibile pensare, sulla base dell'esperienza finora acquisita, che la liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità proceda allo stesso modo in tutti i paesi dell'Unione europea, attenendosi strettamente al recepimento zelante di requisiti minimi. In tutti i servizi pubblici, dalle poste all'energia elettrica, dal gas alle telecomunicazioni, dalle ferrovie ai trasporti aerei, le direttive hanno trovato applicazioni nazionali difformi: allorché alcuni paesi si sono attenuti al requisito di liberalizzazione minimo, altri hanno colto l'occasione del recepimento per liberalizzare di più, dando in questo modo maggiori opportunità di crescita alle loro imprese. La scelta minimale, talvolta fatta propria dall'Italia — penso alle poste —, ha invece ostacolato l'allargamento dei mercati, mantenuto mercati oligopolistici segmentati, spesso sulla base dei vecchi

confini nazionali, e ridotto significativamente le possibilità di crescita delle imprese.

Un assetto del genere è inevitabilmente tale da produrre ricadute negative per ciascuno e per l'insieme dei sistemi economici europei, chiamati comunque a confrontarsi in un'arena mondiale. In particolare, sarebbe così vanificato il progetto di ridefinire la divisione del lavoro all'interno dello spazio economico dell'Unione europea, magari con l'illusione di potere, senza costo, rinviarlo nel tempo. In definitiva, si rinunciarebbe, a fronte delle trasformazioni in atto nella tecnologia e nella domanda, a ripetere l'esperienza di quattro decenni or sono, quando l'avvio del mercato comune europeo si rivelò un fattore di grandissima capacità propulsiva della crescita economica con effetti significativamente visibili sulla crescita del reddito e dell'occupazione.

Per concludere, ritengo doveroso evidenziare che l'impostazione delle riflessioni appena svolte, in particolare la sottolineata esigenza di attivare e far procedere con maggiore slancio e incisività i processi di liberalizzazione e di apertura dei mercati, non si pone affatto in contrasto con la « pretesa » sconfitta della concorrenza in settori quali quello dei carburanti e delle assicurazioni. Rispetto al primo, occorre ricordare che la liberalizzazione ha riguardato, fino ad epoca recentissima, solo ed esclusivamente i prezzi; ciò che non ha consentito una reale apertura di quel mercato, tant'è vero che dal 1994 ad oggi non vi è stato alcun nuovo entrante nella distribuzione. Peraltro, anomalie di alcuni settori, che vanno attentamente verificate sotto la lente antitrust — e non è certo un caso che in questo momento l'Autorità stia portando a termine un procedimento istruttorio sui carburanti e uno sulle assicurazioni, queste ultime oggetto anche di una indagine conoscitiva —, non possono e non debbono condurre a conclusioni superficiali sulla validità delle liberalizzazioni, che debbono tuttavia riguardare tutte le componenti di un determinato servizio e non solo il

prezzo, come strumento efficace ai fini di una maggiore competitività del nostro paese.

Al di là dei provvedimenti tampone adottati in questi giorni, che certo riflettono esigenze reali e che nel breve periodo potranno apportare alcuni benefici, resta pertanto ferma l'esigenza prioritaria ed ineludibile di dare maggiore impulso alle liberalizzazioni e non certo di tornare a regimi di prezzi più o meno controllati.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente dell'Autorità garante per la concorrenza, che ha pronunciato parole assolutamente condivisibili. Nel suo intervento è stato evidente un forte richiamo a proseguire nelle liberalizzazioni. Vorrei che in sede di replica ci indicasse le priorità: quali settori secondo lui dovrebbero essere prioritariamente investiti dall'attenzione del Governo?

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per proporre ulteriori quesiti o spunti di approfondimento.

MARIA CARAZZI. Signor presidente, spero che il prossimo documento di programmazione economico-finanziaria non contenga le linee che sono state qui illustrate con grande precisione dal presidente Tesauero. Si tratta di indirizzi che conosco, perché l'Autorità esercita le sue funzioni accentuando con decisione la critica e la polemica agli impedimenti ingiustificati e ad una rigidità riconosciuta come il principale blocco alla crescita della competitività e dello sviluppo (che invece la concorrenza consentirebbe di ottenere).

Non sto a discutere sui limiti e sui principi entro i quali l'Autorità dovrebbe operare. Con tutta la cautela possibile vorrei però dire che la lente usata dall'Autorità sembra messa a fuoco molto di più su alcuni settori, in concomitanza con una visione culturale in base alla quale si considera auspicabile un livello di Stato minimo: da qui l'attenzione per i pubblici servizi e per i monopoli naturali, mentre molto di meno l'Autorità guarda ai grandi

monopoli privati (che in realtà hanno poteri di mercato esorbitanti); evidentemente qui interviene lo strapotere dei grandi gruppi, che impediscono di applicare quella lente. Da un punto di vista teorico è difficile fare polemica su un certo tipo di monopolio facendo finta di non sapere che in quasi tutti i settori industriali e finanziari non c'è alcuna concorrenza e che si verifica al contrario una situazione monopolistica. Non mi soffermo ulteriormente su questo punto e torno all'obiettivo dell'indagine, che riguarda l'elaborazione del prossimo DPEF.

Credo che il Governo non dovrebbe perseguire un'interpretazione estensiva delle normative comunitarie, come è stato suggerito dall'Autorità. Se le norme europee sono poco esigenti (ma mi sembra che in alcuni casi, al contrario, siano molto esigenti), è opportuno attestarsi sul livello richiesto e non credo che la difesa degli aspetti regolativi abbia necessariamente la connotazione negativa che è stata richiamata dal presidente Tesauro; questa lettura rientra a mio avviso nella negazione teoricamente più generale dell'invasività dello Stato, cioè nell'avversione a provvedimenti regolativi che si configurano come misure di redistribuzione del reddito. Da qui si può risalire all'interpretazione di molti dei comportamenti dell'Autorità e di coloro che manifestano insofferenza nei confronti dell'invasività dello Stato. Queste persone non dicono chiaramente a quali livelli minimi di Stato si dovrebbe arrivare, perché se lo dicessero con chiarezza la relazione con il problema che ho richiamato - cioè con la struttura della distribuzione del reddito - diventerebbe evidente. Può risultare difficile scorgere il nesso, poiché normalmente vengono presi in considerazione temi che interessano in generale la flessibilità e la rigidità, ma in realtà questa connessione esiste e riguarda proprio la distribuzione del reddito.

PIETRO ARMANI. Ringrazio il presidente Tesauro per la sua esposizione. Al contrario della collega Carazzi mi auguro che l'Autorità antitrust nazionale possa avere la massima autonomia per muoversi

nel senso che il suo presidente ha indicato nei settori specifici richiamati; viceversa mi pare che spesso nel nostro paese le autorità di regolazione non abbiano totale indipendenza di movimento nei settori che riterrebbero degni di attenzione.

Nell'esposizione del professor Tesauro mi ha colpito in modo particolare il riferimento al comparto della grande distribuzione, perché oggi siamo alla vigilia del passaggio di quasi tutta la grande distribuzione italiana in mano francese: Auchan si prenderà la Rinascente, Carrefour si è già mangiato la GS. In qualità di presidente della Società generale supermercati - all'epoca di proprietà dell'Iri - mi ero battuto perché essa fosse privatizzata tenendo conto della difesa dei prodotti alimentari italiani. La grande distribuzione spagnola è ormai interamente nelle mani delle catene francesi e ciò ha avuto un riflesso negativo sulla collocazione dei prodotti spagnoli sul mercato, che sono stati penalizzati negli scaffali dei magazzini. Invito il presidente dell'Autorità antitrust ad intervenire per far sì che il passaggio quasi integrale della grande distribuzione italiana in mano francese non si trasformi - analogamente al caso che ho ricordato - in una diminuzione della presenza dei prodotti alimentari e della nostra agricoltura sugli scaffali della grande distribuzione italiana. Mi rendo conto che a questa tendenza si potrebbe ovviare in parte con lo sviluppo del commercio elettronico, però resta il problema della polverizzazione dell'impresa agricola italiana. Nei decenni trascorsi è stata condotta una politica di diffusione della piccola proprietà contadina, non finalizzata all'aggregazione in dimensioni economicamente consistenti; oggi l'agricoltura italiana vede profilarsi i rischi determinati dal passaggio della grande distribuzione in mano a catene francesi. La produzione agricola francese è quasi interamente sovrapponibile a quella italiana; con l'acquisizione della grande distribuzione fatalmente il prodotto francese sarà preferito. Auspico quindi che

l'Autorità antitrust nazionale possa svolgere un ruolo importante in questo processo.

Vi è poi un secondo problema che vorrei sottoporre all'Autorità. La riforma della sanità italiana porta ad una prevalenza del monopolio pubblico nel settore; soprattutto dal punto di vista dell'informazione, il rapporto tra domanda e offerta di salute vede l'utente italiano praticamente sprovvisto degli strumenti per poter scegliere autonomamente tra offerta pubblica e privata, nonostante che la prima rappresenti circa il 55 per cento e la seconda circa il 45 per cento del totale della spesa sanitaria. In Francia, dove certamente la sanità funziona meglio, la spesa del settore fa capo a strutture private per il 60-65 per cento. Si tratta di una questione sulla quale riflettere, perché la domanda di servizi dell'utente-paziente italiano tenderà sempre di più ad esprimersi in un contesto di crescente invecchiamento della popolazione e quindi di aumento della spesa sanitaria.

Per quanto riguarda le liberalizzazioni, vorrei ricordare che le aziende municipalizzate sono state privatizzate soltanto apparentemente e che ancora oggi il 51 per cento della proprietà è nelle mani dei comuni. Anche nell'Enel e nell'Eni la privatizzazione è stata soltanto parziale e l'azionista pubblico resta largamente prevalente rispetto alla quota privata. Non a caso il mantenimento di un monopolio pubblico (o parzialmente pubblico) - sia pure in forme apparentemente private - va a scapito dell'utente italiano: per l'Eni si pensi alla vicenda del gas, per l'Enel alle reti di distribuzione ed a tutti quei mestieri che oggi tende a fare per arricchire la gamma delle proprie attività al di là dei settori originari (come accade anche nel caso delle municipalizzate). Di fronte alla crescita del prezzo del greggio a livello internazionale, il Governo è dunque costretto a ricorrere a forme di blocco delle tariffe controllate, che da un lato rappresentano un ritorno al passato dall'altro non risolvono i problemi (visto che i riflessi di queste misure sul prezzo dei carburanti sono piuttosto modesti). Vice-

versa per contenere il prezzo dei carburanti sarebbe stato molto più efficiente procedere ad una riduzione del prelievo fiscale, visto che in Italia esso viene esercitato con la sovrapposizione di due imposte (cioè addirittura con un gravame a cascata sulla stessa base imponibile): il cliente alla pompa deve pagare sia l'imposta di fabbricazione - con lo sconto fiscale - sia l'IVA, che consente allo Stato di incassare una significativa cresta (tanto maggiore quanto più consistente è la crescita del prezzo del greggio).

GIUSEPPE NIEDDA. Signor presidente, dagli interventi dei colleghi Carazzi ed Armani emerge la complessità della situazione storica in cui l'Autorità presieduta dal professor Tesaro si trova ad operare. L'Italia è passata dall'epoca delle nazionalizzazioni, trentacinque anni fa, ad una fase esattamente opposta; se dovessimo utilizzare un'espressione un po' colorita per descrivere questa situazione, direi che stiamo passando dallo « Stato cappotto » allo « Stato perizoma »...

PIETRO ARMANI. Un po' largo, questo perizoma ...

GIUSEPPE NIEDDA. Tutta questa realtà finisce però per confrontarsi proprio nell'ambito di competenza dell'Autorità garante per la concorrenza; si tratta di questioni di natura ideologica legate ad un particolare contesto storico.

Vorrei chiedere al professor Tesaro quali siano le possibilità di intervento dell'Autorità nel campo dei mutamenti di proprietà a livello internazionale. In molti di noi è diffuso un certo timore sul rischio che l'avanzare della concorrenza faccia perdere ad alcune attività la loro base nazionale (una preoccupazione emersa anche dall'intervento del collega Armani) o che le nostre aziende si denazionalizzino; svariate vicende alle quali abbiamo assistito ci portano a temere che l'Italia passi ad uno stato di dipendenza rispetto ad altri grandi paesi stranieri. Dal punto di vista istituzionale l'Autorità ha la pos-

sibilità di intervenire in questo campo o deve limitarsi a rimanere spettatrice?

Ricordo che nei decenni passati l'Autorità antitrust degli Stati Uniti ha realizzato grandi interventi, che hanno avuto una profonda incidenza sulla vita di quel paese. Lei pensa che l'evoluzione del sistema italiano potrà portare ad un'analoga capacità di intervento dell'Autorità del nostro paese?

PRESIDENTE. Do ora la parola al presidente Tesauo per la sua replica.

GIUSEPPE TESAURO, Presidente dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato. Signor presidente, l'onorevole Carazzi ha posto questioni e rilievi di notevole consistenza, anche se forse di più facile risposta: innanzitutto l'accusa — così mi è parso di capire — che l'antitrust non guarderebbe ai monopoli privati limitandosi ad intervenire in quelli pubblici; anzi, addirittura faremmo finta di non sapere. Non ricordo esattamente se lei abbia richiamato qualche esempio specifico nel campo delle banche o delle assicurazioni, ma immagino che lei abbia pensato alla grande azienda torinese...

MARIA CARAZZI. Non necessariamente.

GIUSEPPE TESAURO, Presidente dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato. Allora quali sono i monopoli che noi non conosceremmo? Mi sfugge. ...

MARIA CARAZZI. La domanda era veramente generale. Non era quella l'intenzione.

GIUSEPPE TESAURO, Presidente dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato. L'ho detto perché la domanda sulla grande azienda torinese è molto ricorrente.

Mi preme dire — però — che noi guardiamo soprattutto alle patologie private, proprio perché il nostro potere di intervento su quelle pubbliche è limitato. Nel settore pubblico le intese e le posi-

zioni dominanti, oggetto della nostra attenzione istituzionale, sono molto spesso coperte, avallate, consolidate o addirittura imposte da norme di legge: possiamo intervenire attraverso segnalazioni, ma non con procedure istruttorie che possano sfociare in provvedimenti di sanzione. Sulle intese e sulle posizioni dominanti che sfociano in un abuso sul versante privato noi interveniamo spesso; se vuole, posso citare una serie di casi emblematici della nostra particolare attenzione, che — le assicuro — non conosce né figli né figliastri.

Quanto alle banche, le devo dire che noi fungiamo da pungolo — ed intendiamo perseverare in questa nostra funzione — nei confronti della Banca d'Italia, la quale nei mesi passati ha adottato per la prima volta un provvedimento di sanzione nei confronti di un'intesa fra banche e addirittura ha irrogato una sanzione pecuniaria. Quindi nei confronti delle banche — che, lo riconosco, sono un settore patologico — abbiamo una funzione di pungolo: non possiamo fare altro perché l'autorità antitrust è la Banca centrale.

Va poi sottolineato che spesso i monopoli sono presunti e che per di più noi non abbiamo il potere di « demonopolizzare »: abbiamo il potere di guardare alle intese restrittive della concorrenza o alle posizioni dominanti di cui l'impresa abusa; attraverso le nostre procedure istruttorie — con le garanzie ed i tempi necessari — cerchiamo di arrivare alla censura o alla sanzione. Talvolta, all'esito di lunghe istruttorie, ci accorgiamo che l'intesa non esisteva o — almeno — che non vi erano sufficienti elementi per censurare o sanzionare. Ma tutto si può dire (che sbagliamo, per esempio, o che al contrario operiamo nel modo giusto) tranne che ci dimentichiamo delle situazioni patologiche dei privati a favore di quelle dei pubblici (o viceversa).

L'onorevole Carazzi si è anche soffermata sul problema dell'interpretazione estensiva delle norme comunitarie. In realtà noi non chiediamo un'interpretazione estensiva. La direttiva comunitaria è un'indicazione rivolta a quindici paesi: per

definizione, per sua natura, è un minimo. Dopo di che va calata in quindici realtà economiche, giuridiche e sociali. Non è possibile seguire sempre l'esempio cattivo minimo; seguiamo sempre la Francia o la Germania, ma il tasso di sviluppo di questi due paesi è molto inferiore rispetto a Spagna, Regno Unito, Portogallo, Danimarca, paesi scandinavi, Olanda, Belgio e Lussemburgo. Francamente tradiremmo la nostra funzione dal punto di vista istituzionale se predicassimo di seguire i cattivi esempi piuttosto che quelli buoni.

In proposito è stato detto che l'Autorità tende a dare una lettura negativa della regolazione, che invece si configura spesso come un provvedimento di redistribuzione del reddito. Io sfido chiunque a dirmi — ragionevolmente — che la redistribuzione del reddito si attui mediante lacci e laccioli o burocrazie di ogni tipo. Francamente la storia ci dà una risposta molto diversa; non parlo di tesi scientifiche o di opinioni correnti, ma della storia: la risposta è molto diversa.

Per quanto riguarda i vincoli, durante la discussione sono stati citati due esempi: il settore della grande distribuzione ed i servizi professionali. Vorrei sottolineare che molto spesso i vincoli penalizzano i nostri operatori. In Italia — per esempio — abbiamo cercato di evitare l'avvento della grande distribuzione proteggendo i nostri piccoli commercianti attraverso mille vincoli, lacci e laccioli (autorizzazioni, licenze, moduli, tutto ed il contrario di tutto) imposti al fine di non favorire l'ingresso in quel settore. Benissimo. Ma nel frattempo la tendenza era verso un'organizzazione diversa della distribuzione commerciale, che andava privilegiando le grandi superfici (all'estero questo cominciava ad apparire evidente). Anziché organizzarci diversamente, noi abbiamo pensato di proteggere il settore ancora di più. Gli effetti sono quelli che abbiamo sotto gli occhi: non abbiamo evitato l'invasione di Auchan, di Carrefour e di Promodes ed in più abbiamo penalizzato i nostri operatori, con il rischio di un'ulteriore penalizzazione nei confronti dei nostri prodotti (che occorre trovare le

maglie ed i rimedi giusti per proteggere in un regime di libera circolazione delle merci).

L'onorevole Armani ha appunto fatto riferimento all'ingresso massiccio delle catene francesi nella grande distribuzione. Effettivamente la grande distribuzione mondiale a questo punto è nelle mani degli operatori francesi, tedeschi e americani. Non sappiamo come fronteggiare questa situazione, se non cercando di rimediare di volta in volta — anche con il modesto aiuto dell'antitrust — trovando lo spazio per consentire almeno un minimo di concorrenza nel settore. Peraltro le dimensioni delle operazioni sono tali che a stento l'Autorità nazionale arriva ad essere competente: la maggior parte di esse sono di competenza di Bruxelles, perché hanno una valenza ultranazionale. Quando la Promodes è entrata in Italia noi ci siamo occupati del caso...

PIETRO ARMANI. Ormai Carrefour e Promodes sono praticamente un unico gruppo.

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato*. Esattamente. Stavo dicendo che in quel caso l'Unione europea ha stralciato la parte italiana della vicenda; così per noi è stato possibile intervenire, attraverso soluzioni che cercavano di porre un freno a questo strapotere. Comunque in generale le concentrazioni ultranazionali sono di competenza dell'Unione europea.

Per quanto riguarda i possibili danni alla produzione italiana, rispondo che occorre cercare di temperare gli opposti interessi. Spesso purtroppo ci troviamo di fronte a normative comunitarie che penalizzano i prodotti dell'agricoltura italiana (o, più in generale, mediterranea) rispetto a quelli dell'agricoltura del nord. È una questione che possiamo risolvere attraverso rimedi come le denominazioni di origine protetta e comunque nei limiti della libera circolazione delle merci. Non dimentichiamo, però, che nel 1957 l'Italia ha compiuto una scelta...

PRESIDENTE. Mi scusi, professor Tesauero. Purtroppo devo chiederle di limitare i tempi della replica. Mi scuso per la scortesia, ma ci attende una successiva audizione.

Prego.

GIUSEPPE TESAURO, Presidente dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato. Non si preoccupi, signor presidente, la ringrazio. Cercherò senz'altro di ottemperare alla sua richiesta.

È stata sollevata la questione della riforma sanitaria. In proposito noi abbiamo fatto il possibile e l'impossibile, ma *ad impossibilia nemo tenetur*.

Per quanto riguarda i servizi pubblici locali, effettivamente esistono problemi di concorrenza. Ci siamo occupati del centro, ma ora ci accorgiamo che in periferia non sanno nemmeno che cosa sia il valore della concorrenza.

Eni ed Enel si allargano ad altri settori? Forse è meglio così, piuttosto che continuare a fare i monopolisti nei settori in cui ciò è accaduto fino ad oggi.

Per quanto riguarda i modesti riflessi del blocco tariffario sui prezzi della benzina, va detto che il settore dei carburanti è patologico a monte, perché il cartello di paesi produttori si riproduce fino a valle. L'area in cui è possibile un minimo di apertura alla concorrenza resta il passaggio finale, della distribuzione. Ma la distribuzione non va soffocata: e dal 1994 ad oggi — ripeto a me stesso — non è stato consentito ad alcun soggetto nuovo di entrare nel mercato. Dunque non possiamo pretendere di assistere ad una concorrenza molto vivace.

Per quanto riguarda il passaggio dallo « Stato cappotto » allo « Stato perizoma », è chiaro che dobbiamo essere consapevoli di una storia antica e di una radicata cultura contraria alla concorrenza. Nel 1957 avevamo democraticamente e liberamente scelto questo valore, ma purtroppo ce lo siamo dimenticati fino al 1990. Ce lo ha fatto ricordare l'Unione europea con una serie di liberalizzazioni, a partire dalle telecomunicazioni; ma in precedenza la scelta compiuta nel 1957 dall'Italia con

il trattato di Roma era stata tradita per tanti anni (probabilmente abbiamo avuto le nostre ragioni). Adesso dobbiamo cercare di voltare pagina ad una velocità ragionevole: nessuno pretende di fare i cento metri in otto secondi, possiamo impiegare anche dodici o tredici secondi. Ma occorre adeguarsi a quello che ormai è lo scenario complessivo dei paesi più evoluti del pianeta.

Ho concluso, presidente.

PRESIDENTE. Mi scuso se ho dovuto richiamare le esigenze di tempo dettate dall'andamento dei nostri lavori. I rappresentanti dell'Autorità garante per la concorrenza ci hanno offerto un contributo validissimo e soprattutto hanno dato risposte molto chiare e puntuali. Per questo li ringraziamo sentitamente.

Dichiaro pertanto conclusa l'audizione.

Audizione del presidente del CNEL, Giuseppe De Rita.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla competitività del sistema paese di fronte alle sfide della moneta unica e della globalizzazione dei mercati, l'audizione del presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, Giuseppe De Rita.

Saluto il professor De Rita, che è accompagnato dal dottor Sacchi, presidente della commissione per la politica economica del CNEL, e dal dottor Dau, dirigente generale del dipartimento per l'attuazione del programma.

La Commissione è particolarmente interessata ad ascoltare le valutazioni del professor De Rita sul tema in esame, che è estremamente ampio, al fine di offrire al Governo indicazioni o suggerimenti in vista della redazione del documento di programmazione economico-finanziaria. Nelle precedenti audizioni esponenti del mondo delle imprese e delle istituzioni ci hanno esposto le loro *vision* su una fase in cui sembra che l'economia globale stia cambiando radicalmente il passo, richie-