

SENATO DELLA REPUBBLICA

-----XIV LEGISLATURA-----

10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

SEDUTA CONGIUNTA CON LA

X COMMISSIONE PERMANENTE

(Attività produttive, commercio e turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE RECENTI DINAMICHE DEI
PREZZI E DELLE TARIFFE E SULLA TUTELA DEI CONSUMATORI

9° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 FEBBRAIO 2003

Presidenza del presidente della 10a Commissione permanente del

Senato PONTONE

I N D I C E

Audizione di rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

PRESIDENTE BASTIANONI (<i>Mar-DL-U</i>), <i>senatore</i> BETTAMIO (<i>FI</i>), <i>senatore</i> CHIUSOLI (<i>DS-U</i>), <i>senatore</i> RUGGERI (<i>MARGH-U</i>), <i>deputato</i> TABACCI (<i>UDC</i>), <i>deputato</i>	<i>TESAURO</i>
--	----------------

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

Intervengono il professor Tesauro, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la dottoressa Ciccone, segretario generale, e il dottor Sommella, responsabile dell'ufficio stampa.

I lavori hanno inizio alle ore 8,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle recenti dinamiche dei prezzi e delle tariffe e sulla tutela dei consumatori, sospesa nella seduta del 5 febbraio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È in programma oggi l'audizione di rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Sono presenti il professor Giuseppe Tesauro, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la dottoressa Rita Ciccone, segretario generale, e il dottor Roberto Sommella, responsabile dell'ufficio stampa.

Professor Tesauro, come lei sa, stiamo conducendo un'indagine conoscitiva sulle dinamiche dei prezzi e sulle loro cause, per poter comprendere come si possa intervenire per frenarli ed, eventualmente, in avvenire, come potersi regolare. Le do la parola.

TESAURO. Signori Presidenti, signori senatori e onorevoli, ringrazio per l'invito che è stato rivolto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato a fornire il proprio contributo sull'indagine conoscitiva che le Commissioni parlamentari competenti stanno svolgendo. È naturalmente il contributo di un'Autorità che è chiamata dalla legge n. 287 del 1990 a tutelare la concorrenza e dunque è il contributo di chi si occupa essenzialmente dei comportamenti delle imprese e quindi, per questa via, in modo indiretto, della tutela dei consumatori.

L'obiettivo della normativa a tutela della concorrenza consiste nel favorire i comportamenti virtuosi delle imprese a vantaggio dei consumatori. La tutela della concorrenza quindi non persegue intenti dirigisti volti a predeterminare i percorsi dello sviluppo industriale e produttivo, né a stabilire direttamente le condizioni di vendita di beni e di servizi.

L'indirizzo della concorrenza delimita le possibili strategie di impresa impedendo che vengano poste in essere intese restrittive, che le imprese abusino della loro posizione dominante e che, attraverso processi di concentrazione, si costituiscano o si rafforzino posizioni dominanti nei mercati. È precisamente attraverso interventi diretti ad impedire o comunque a contrastare e perseguire comportamenti di impresa vietati dalla

normativa *antitrust*, che l'Autorità contribuisce a far sì che i benefici originati da una maggiore concorrenza raggiungano effettivamente i consumatori conseguendo così anche l'importante obiettivo di aumentare la fiducia dei cittadini nei meccanismi di mercato.

Gli effetti attesi di una politica di tutela della concorrenza - ci tengo a sottolinearlo - sono dunque effetti indiretti che possono concretamente manifestarsi soprattutto nel lungo periodo, attraverso la capacità di indurre modifiche nel sistema delle relazioni economiche tra gli operatori del mercato.

La concorrenza - lo ricordo a me stesso - è la democrazia delle relazioni economiche.

È questa dunque la prospettiva con la quale un'Autorità di concorrenza si attiva necessariamente attraverso interventi specifici che sanzionano specifici comportamenti o prevengono il determinarsi di assetti industriali non desiderabili dal punto di vista concorrenziale.

Talvolta, i suoi interventi hanno effetti immediati, come nel caso in cui impediscono abusi da parte di soggetti monopolisti (è soprattutto, quindi, rispetto alla figura dell'abuso di posizione dominante che si hanno effetti immediati); spesso però questi interventi mirano ad incidere sulle regole e sulle abitudini di comportamento delle imprese e quindi mettono in

moto processi virtuosi i cui effetti possono manifestarsi solo gradualmente e in un periodo medio lungo. In altri termini, l'efficacia dell'azione dell'*Antitrust* e dunque l'effetto benefico delle dinamiche concorrenziali, anche e soprattutto nei confronti dei consumatori, certamente non può essere misurato, ad esempio, con l'entità della sanzione cui va ricondotto unicamente un effetto deterrente, piuttosto in termini di impatto sul funzionamento del mercato.

Tale impatto non è non può essere immediato. Si pensi ad esempio ad un intervento dell'Autorità con cui viene censurato e sanzionato uno scambio di informazioni tra imprese volto a favorire il mantenimento di un contesto collusivo caratterizzato - a danno comunque dei consumatori - da un significativo indebolimento delle dinamiche concorrenziali. È chiaro che un tale intervento avrà un impatto concreto in un periodo medio lungo, necessitando una modifica di atteggiamenti consolidati - questo riguarda soprattutto un Paese come l'Italia, storicamente escluso dalla dialettica e dalla cultura della concorrenza - che porti, in ultima analisi, ad una diversa organizzazione dell'industria e dunque all'innescarsi di dinamiche concorrenziali. Il mutamento delle regole e delle abitudini di comportamento vuole essere un potente incentivo alle imprese affinché esse siano in grado di esercitare un più efficiente controllo dei propri costi.

In questa prospettiva l'Autorità ha svolto e sta svolgendo un ruolo potenzialmente rilevante anche con riferimento alle modalità di approvvigionamento di beni e servizi da parte della Pubblica amministrazione, e ciò attraverso sia provvedimenti con cui ha censurato e sanzionato intese tra imprese volte a dividersi tra loro il mercato degli appalti pubblici, piuttosto che competere e consentire all'amministrazione di spuntare prezzi più bassi, sia attraverso numerosi pareri in merito al disegno di gare concorrenziali negli appalti di lavori e negli appalti di beni e servizi.

Ciò detto, i settori produttivi nei quali l'economia italiana è specializzata nella divisione internazionale del lavoro sono in ampia misura settori concorrenziali (mi riferisco in particolare alle attività manifatturiere). La capacità del sistema economico italiano di essere davvero competitivo nei mercati internazionali è legata alle condizioni di costo; queste, a loro volta, sono connesse con le condizioni concorrenziali dei settori fornitori degli *input* intermedi e dei beni finali di consumo, i cui prezzi incidono sui livelli dei salari e quindi sul costo del lavoro. Molti servizi alle imprese e molti beni di consumo finale sono prodotti in settori non aperti alla concorrenza internazionale, nei quali possono annidarsi aree di appropriazione di rendite monopolistiche; queste aree sono spesso

soggette a forme di organizzazione delle industrie che non favoriscono il confronto competitivo (è questo per esempio il caso dei servizi finanziari, bancari e assicurativi) e a forme ingiustificate di regolazione (come ad esempio nel campo dei servizi professionali).

Assetti regolamentari e restrittivi - i famosi lacci e laccioli - caratterizzano a tutt'oggi numerosi mercati anche nell'ambito dei servizi privati a livello locale. La situazione è certamente migliorata in questi ultimi anni come conseguenza dell'azione comunitaria e anche di numerosi interventi di ispirazione nazionale, ma non in modo sufficiente a garantire l'eliminazione di nicchie protette e, di converso, maggiori possibilità di scelta per il consumatore con contestuale riduzione dei prezzi.

Un tema di grande attualità, oggetto di discussione anche in questa sede, è quello concernente l'andamento dei prezzi al dettaglio di alcuni prodotti che si inserisce in un contesto generale in cui molti consumatori collegano l'avvento dell'euro a un aumento eccessivo dei prezzi. L'Autorità di concorrenza - giova che lo ribadisca - non interviene in presenza di aumento generalizzato dei prezzi (non è mestiere suo!) a meno che tale aumento non sia il frutto di equilibri collusivi oppure, ma con uno strumento di natura molto diversa, per segnalare quelle forme ingiustificate di regolazione che consentono il persistere di aree

protette impedendo l'operare dei meccanismi concorrenziali che determinano effetti benefici per i consumatori.

Per quanto riguarda la distribuzione commerciale, è innegabile che negli ultimi anni si è assistito in Italia ad un ampio processo di liberalizzazione, che ha riguardato soprattutto gli esercizi di dimensioni più piccole, ormai praticamente liberi nelle loro decisioni di localizzazione e di assortimento. La concorrenza tra esercizi più modesti è quindi elevata.

Per le medie e grandi superfici, è stato invece mantenuto un regime autorizzatorio, che prevede l'intervento delle amministrazioni comunali e regionali sulla base di criteri principalmente improntati alla programmazione urbanistica. In realtà, molte Regioni hanno dato una interpretazione restrittiva delle disposizioni normative nazionali, mantenendo in vita una programmazione strutturale dell'offerta che prevede o mantiene ingiustificati vincoli quantitativi alle possibilità di ingresso nel mercato di esercizi di dimensioni più grandi. Come conseguenza di queste politiche, in molte Regioni gli ingressi di nuove imprese, soprattutto nei segmenti degli ipermercati, sono possibili solo attraverso acquisizioni di operatori esistenti ed accorpamenti delle relative licenze.

Le limitazioni amministrative all'aumento del numero degli operatori nelle medie e grandi superfici, che è particolarmente rilevante nel

Mezzogiorno, tendono ad indebolire l'operare della concorrenza tra gli operatori di dimensioni più grandi e ad impedire che le riduzioni dei costi associate alla maggiore dimensione raggiungano i consumatori attraverso un abbassamento dei prezzi. Va da sé, ad esempio, che se il numero degli ipermercati è inferiore a quello necessario per soddisfare la domanda dei consumatori, gli ipermercati esistenti mantengono un rilevante potere di mercato e i loro prezzi rimangono pertanto elevati. Come conseguenza, rimangono elevati anche i prezzi del dettaglio tradizionale.

È chiaro, da questo quadro, che frenare ingiustificatamente l'adeguamento della struttura della distribuzione commerciale alle mutate esigenze dei consumatori determina importanti svantaggi in termini di disponibilità di luoghi alternativi di acquisto e di condizioni di vendita.

Oltre alle limitazioni alla concorrenza introdotte da una regolazione delle autorizzazioni all'accesso spesso ingiustificatamente restrittiva, la regolazione influenza negativamente anche molti comportamenti di impresa. Con il decreto del Presidente della Repubblica n. 218 del 2001, è stata recentemente data attuazione alla previsione sulle vendite sottocosto, con conseguenti effetti negativi sulle dinamiche concorrenziali nella distribuzione al dettaglio. Una limitazione generalizzata delle possibilità di utilizzazione delle vendite sottocosto, oltre che ridurre la concorrenza tra

gli esercizi più grandi, penalizza infatti senza giustificazione gli esercizi più piccoli. Il problema è che ogni intervento regolatorio di restrizione della concorrenza, riducendo gli ambiti nei quali gli operatori competono, produce effetti dirompenti che vanno ben al di là di quanto atteso, proprio perché riduce gli incentivi a competere e determina di conseguenza il mantenimento di prezzi generalmente più elevati.

Una possibile risposta alle preoccupazioni in materia dei prezzi è pertanto una maggiore liberalizzazione della distribuzione commerciale, sia in termini di autorizzazione all'ingresso nel mercato, che in relazione ai comportamenti delle imprese, e non certo il ricorso a ulteriori forme di regolazione, dagli effetti incerti ma che in un bilancio globale è certamente negativo per lo sviluppo dell'economia nazionale.

Dal punto di vista concorrenziale, in termini di impatto sui consumatori, meritano un'attenzione particolare i settori che offrono servizi di pubblica utilità. Questi settori, infatti, rivestono grande rilievo in quanto forniscono sia *input* intermedi dell'industria, sia servizi finali di consumi. Le condizioni concorrenziali di questi settori sono stati oggetto di attenzione prevalente dei programmi di liberalizzazione che hanno interessato il nostro Paese assieme agli altri Paesi membri dell'Unione europea.

Il processo di liberalizzazione naturalmente può anche richiedere tempi lunghi di attuazione, ma esige un orientamento di politica economica che sia soprattutto costante e mirato allo scopo. Il suo successo è in ampia misura legato alla realizzazione, che per molti aspetti purtroppo appare ancora lontana, di un vero mercato unico europeo. Se nel settore delle telecomunicazioni benefici significativi sono già stati conseguiti, sia in termini di prezzi che di condizioni di offerta (perlomeno in alcuni ambiti come il radiomobile, la telefonia interurbana, i collegamenti ad Internet), viceversa molto rimane da compiere con riferimento ad altri settori di pubblica utilità, ad esempio l'energia, il gas, i trasporti, le poste.

Le ragioni di queste differenze sono complesse e attengono soprattutto alle modalità con cui è stata realizzata la liberalizzazione dei mercati, a loro volta collegati alla rapidità, alla facilità del passaggio dal monopolio ad una situazione di mercato pienamente concorrenziale. In particolare, in alcuni mercati delle telecomunicazioni, in considerazione delle opportunità di differenziazione del prodotto originate dal progresso tecnico, i nuovi entranti sono in grado di acquisire rapidamente quote di mercato non del tutto marginali. Viceversa, in altri settori dei servizi di pubblica utilità, in particolare in quelli dell'elettricità e del gas, non basta liberalizzare per avere concorrenza. Sono invece necessari una

preparazione attenta, un monitoraggio continuo ed una notevole flessibilità regolatoria, non sempre realizzabile facilmente, anche perché molti interventi andrebbero effettuati preventivamente.

Evoluzioni in parte diverse stanno caratterizzando il settore del trasporto aereo, dove solo recentemente le direttive comunitarie di liberalizzazione dell'Unione europea hanno iniziato a produrre risultati importanti per gli utenti. Le nuove compagnie a basso prezzo operano adesso anche in Italia, sia pure ancora non in maniera diffusa sulle tratte nazionali. I benefici della liberalizzazione cominciano a essere evidenti sui prezzi; anche da un punto di vista regolamentare, bisogna favorire queste evoluzioni, in particolare aprendo i mercati degli *slot* e favorendo la costruzione di nuovi aeroporti. I nuovi entranti hanno il chiaro obiettivo di guadagnare quote di mercato a scapito dei tradizionali vettori nazionali, fissando prezzi inferiori anche del 90 per cento rispetto a quelli finora prevalenti. La loro strategia, se avrà successo con gli utenti, come sembra, innescherà reazioni analoghe anche nei vettori dominanti (già se ne avverte qualche segnale), con ricadute in termini di prezzi e di presenza nel mercato assai rilevanti.

In conclusione, la liberalizzazione degli accessi al mercato non implica di per sé il conseguimento di una concorrenza effettiva. La

liberalizzazione consente l'ingresso dei concorrenti, ma se essi entreranno e quanto del mercato riusciranno a coprire dipende dalle caratteristiche tecnologiche dell'offerta e anche dalla specifica struttura delle imprese che storicamente si è venuta determinando. A ciò si aggiunga che i settori di pubblica utilità sono settori a rete. Questo implica che alcune fasi del processo produttivo rientrano nell'ambito dei monopoli naturali, altre fasi invece possono e debbono essere aperte alla concorrenza. Nei monopoli naturali, un'effettiva ricaduta di benefici sui consumatori e sulle imprese utilizzatrici deve essere affidata ad un'efficace politica di regolazione. Condizioni concorrenziali possono e devono invece essere instaurate nelle altre fasi dei processi produttivi, ma la loro piena realizzazione è legata alla capacità degli ex monopolisti di definire un proprio ruolo appropriato al mutato contesto di mercato, cioè rende necessari interventi strutturali efficaci.

Per l'energia elettrica, l'Autorità ha ripetutamente sostenuto che la quota del 50 per cento della generazione lasciata ad ENEL è ancora eccessiva, soprattutto se ENEL mantiene una posizione di rilievo negli impianti marginali, cruciali per la determinazione del prezzo. La quota di mercato nel settore della generazione elettrica non si misura solamente in termini di quantità di impianti ma anche di qualità, ossia nella possibilità

dell'operatore di determinare il prezzo dell'energia nell'arco delle 12 ore - si tratta di una misura convenzionale - della giornata.

Inoltre, la separazione gestionale della rete di trasmissione, pur essendo stata certamente un'esperienza positiva per gli utenti di energia elettrica, visti i benefici conseguiti nelle recenti rinegoziazioni dei contratti di interconnessione, non è probabilmente sufficiente, anche alla luce dell'esperienza maturata in questi ultimi anni, a garantire lo sviluppo di un vero mercato concorrenziale nel quale le forniture da e per l'estero siano facili da effettuare.

Senza una separazione anche proprietaria, le decisioni in materia di manutenzione straordinaria, di ampliamento e di rafforzamento della rete, che sono essenziali per consentire ai nuovi generatori l'accesso al mercato, continuano infatti ad essere influenzate dall'ex monopolista che, pur non essendo il gestore della rete, è comunque il proprietario.

Analoghe considerazioni valgono per il gas, anch'esso un settore dove la semplice liberalizzazione non è sufficiente a conseguire una struttura concorrenziale. Il 75 per cento del mercato rimane coperto da SNAM. Si tratta di una quota assai rilevante. Da questo punto di vista sarebbero stati necessari interventi più incisivi. Inoltre, per la rete di trasporto di SNAM, a differenza di quanto è avvenuto nel settore

dell'elettricità, è stata introdotta una separazione solo societaria all'interno di una struttura proprietaria che resta verticalmente integrata con effetti disincentivanti per la struttura. Del pari sarebbe stato auspicabile rendere indipendenti, dal punto di vista proprietario, anche le infrastrutture di stoccaggio che, per il gas, sono essenziali per i nuovi operatori, e non basta affermare che ci siamo noi a controllare le patologie di queste situazioni. Non si può chiedere alla Autorità *antitrust* di svolgere solo un ruolo punitivo e sanzionatorio.

Le argomentazioni a favore di queste separazioni - in questi ultimi anni l'Autorità è intervenuta in numerose occasioni - sono, tuttavia, poco ascoltate. Il paradosso consiste nella circostanza che, se questi interventi non vengono effettuati con decisione, i benefici della liberalizzazione per i consumatori, ma anche per il Paese nel suo insieme, sono ridotti o addirittura assenti.

In definitiva, una fase di transizione complessa e lunga può richiedere che il percorso di liberalizzazione veda una interrelazione tra tutela della concorrenza e attività di regolazione. Tuttavia, è importante che l'intervento di regolazione non sacrifichi, in vista dei benefici di breve periodo che verrebbero inevitabilmente presto dissipati, l'affermarsi di quelle condizioni necessarie per consentire, sia pure nel lungo periodo, che

siano assicurati contesti pienamente concorrenziali. Preferiamo avere effetti a medio e lungo termine, anche se a breve possono sembrare nulli.

Svolgo un'ultima annotazione. L'Autorità persegue e censura comportamenti di impresa in violazione della normativa *antitrust*, ma ha effettuato anche numerose segnalazioni ed espresso pareri ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287 del 1990. È un potere-dovere che è stato affidato all'Autorità e che naturalmente fa sì che essa intervenga - lo fa sempre con il massimo garbo possibile - nel processo normativo segnalando al Parlamento, al Governo, alle Regioni e agli enti locali norme o progetti normativi che regolamentano i mercati in maniera restrittiva, a giudizio dell'Autorità, senza giustificazione. Come è noto, si tratta di interventi - lo sottolineo - non vincolanti, talvolta ignorati oppure contrastati con argomentazioni fondate su riferimenti ai campioni nazionali (riferimenti ormai superati) e su una non meglio precisata competitività dell'economia nazionale.

L'Autorità ritiene utile oltre che doveroso, ai sensi della legge che è chiamata ad applicare, continuare questo tipo di intervento in una logica che ha solo natura cooperativa e di sostegno a tutti coloro che operano nell'interesse del Paese.

TABACCI (*UDC*). Come ben sa il presidente Tesauro, seguiamo con grande attenzione il lavoro dell'Autorità da lui presieduta. È nostra radicata convinzione che la strada maestra sia quella della tutela della concorrenza e della liberalizzazione dei mercati. Non si può tornare indietro nella direzione di ulteriori forme di regolazione; ogni incertezza determina confusione.

Si tratta di un punto sul quale più volte siamo tornati anche con riferimento a provvedimenti del Governo rispetto ai quali abbiamo assunto valutazioni critiche, e cito per tutte la questione del cosiddetto blocco delle tariffe.

Poiché non si possono evidenziare i vari problemi da lei sollevati, richiamo la sua attenzione nei confronti di uno in particolare, non per conoscere la sua posizione ma solo per ribadire un concetto. Ho presentato un disegno di legge di riforma del sistema delle Autorità in quanto ritengo sia arrivato il momento di fare il punto della situazione al fine di evitare la tendenza del Governo di riappropriarsi di compiti e funzioni che, in una fase come questa, non possono non essere attribuiti alle autorità indipendenti; è per il loro proliferare, per il coacervo di competenze che, per certi aspetti, si possono determinare talune inefficienze. In sostanza, è arrivato il momento di una riforma complessiva.

All'interno di questo contesto si colloca anche la questione del costo dei servizi bancari e dell'inefficienza del sistema, che è davanti agli occhi di tutti e che rappresenta uno dei problemi che poi viene scaricato sui consumatori. Quotidianamente si levano proteste ed ognuno di noi, frequentando gli sportelli bancari, sa che si tratta di un problema aperto. A tale proposito si rileva il nodo dell'intreccio, più volte da me sollevato, tra vigilanza e regolazione del mercato bancario. Sono due funzioni diverse che, se esercitate contemporaneamente dalla stessa Autorità, determinano una commistione pesante.

I risparmiatori sono anche tutti coloro che si recano presso lo sportello bancario per sottoscrivere titoli. Abbiamo assistito - situazione denunciata anche a livello parlamentare, per quello che è possibile fare in un Paese che tende a mettere la sordina sui fatti spiacevoli - alla questione dei *bond* CIRIO, che è stata costruita in modo tale da trasferire un rischio tipicamente bancario sulle spalle dei consumatori attraverso una disarticolazione delle responsabilità davvero preoccupante. Siamo di fronte ad un "buco", che certamente il nuovo Presidente non è in grado di coprire, di 2.500 miliardi che è stato scaricato su circa 33.000 risparmiatori.

L'ultima osservazione riguarda il ruolo dell'*Antitrust*. Presidente Tesauro, a mio giudizio, la prospettiva è quella del mercato europeo. Forse

è necessario anche da parte nostra cercare di rivedere la legislazione riferita a questo comparto guardando al mercato europeo. L'applicazione esclusiva al mercato domestico, che non tiene conto del quadro generale nel quale siamo immersi (ricordo che è in vigore la moneta unica), rischia di determinare la permanenza di fenomeni di nanismo industriale. Questo è un problema di cui dobbiamo tenere conto e che non possiamo pensare di sottacere, perché il raffronto con le dimensioni industriali dei comparti con cui spesso ci confrontiamo è del tutto sfavorevole nei nostri confronti (potremmo citare la distribuzione o qualsiasi altro settore).

Se siamo in un mercato europeo, la logica con la quale la regolazione del mercato deve avvenire è quella europea. Non per voler fare i nazionalisti, perché è lontano dal mio modo di pensare, però credo che sia necessario prestare attenzione. In questi giorni ho potuto constatare che i francesi e i tedeschi fanno molto di più, magari attraverso la loro politica estera; ritengo che qualche organismo di tutela debba muoversi in questa direzione, non perché si debba tornare indietro o dare segnali contraddittori, ma perché il mercato verso il quale guardiamo è un mercato europeo.

Questo tema riguarda l'ultima parte delle considerazioni del presidente Tesauro ma la mia non vuole essere un'indicazione per tornare

indietro. Intendo solo sottolineare che per muoversi su questo terreno occorrono misura ed equilibrio per evitare di ottenere risultati opposti rispetto a quelli che rientrano, secondo la mia opinione, nell'interesse generale.

BETTAMIO (*FI*). Signor Presidente, dopo l'ampio intervento del presidente Tabacci, devo riformulare in parte la domanda che volevo rivolgere al nostro ospite. La tentazione di porre quesiti specifici è forte. Quando il presidente Tesauro parla della tutela dei consumatori, mi faccio violenza a non fargli una domanda sulle RC-auto e sull'ANIA; tuttavia, mi farò violenza anche se poi, magari, altri non faranno altrettanto e la porranno.

Quando parlo della distribuzione commerciale falsata, mi viene in mente quello che ho già evidenziato una volta. Nei mercati all'ingrosso del settore agroalimentare, si verificano casi preoccupanti: i prodotti stranieri vengono comprati a prezzi stracciati, etichettati come prodotti italiani, raddoppiati di prezzo e immessi sul mercato. Quando si parla della dimensione delle aziende e degli accordi di cartello mi sorge un dubbio e mi pongo un problema perché il rapporto tra i processi di globalizzazione e le dimensioni concorrenziali, se vogliamo che siano tali, si snoda attraverso la necessità di aumentare le dimensioni delle imprese; quando vi è tale necessità, vi sono le concentrazioni, quando vi sono le concentrazioni, molto spesso si scivola nell'abuso di posizione dominante, per cui mi domando come si esca da tale situazione.

Comunque metterò da parte tutte queste domande per affrontare, invece, lo stesso problema posto dal presidente Tabacci, perché credo che il professor Tesauro ci abbia dato messaggi anche politici molto significativi sul ruolo delle *Authority*, problema che da tempo occupa le elucubrazioni di alcuni di noi.

Il professor Tesauro ha parlato del ruolo un po' mortificante, soltanto punitivo e sanzionatorio, che si attribuisce all'Autorità: quando essa interviene, interviene un giudice che dice no a qualche cosa (così viene visto lo svilupparsi della politica concreta). Ponendomi nella stessa prospettiva del presidente Tabacci, mi domando invece se non sia possibile immaginare - non conosco il disegno di legge di riforma ma lo leggerò con molto interesse - un ruolo diverso delle *Authority* in un contesto diverso da quello in cui esse furono create. Infatti, vi è una situazione politica, ma soprattutto economica molto diversa rispetto a quando si pensò alle prime *Authority* di controllo (si chiamavano appunto "di controllo"), che poi hanno mantenuto tale carattere inquisitorio. Adesso le cose sono cambiate e credo quindi che intendere l'*Authority* come il "grillo parlante" del Governo, con un rapporto di simbiosi e un ruolo di consultazione e di consiglio, potrebbe, da una parte, elevare le *Authority* a un ruolo che è

proprio dell'economia che stiamo vivendo e, dall'altra, facilitare l'azione del Governo.

È vero che siamo in una fase in cui si cerca di evitare tutto ciò che dà fastidio, però non deve essere così e quindi, siccome molto spesso il Parlamento non può cambiare e il Governo persegue delle linee che sono le proprie, un terzo interlocutore potrebbe essere un elemento molto interessante e da sviluppare in senso positivo.

Concludo dicendo che condivido pienamente quanto affermato nel suo intervento dall'onorevole Tabacci.

CHIUSOLI (DS-U). Ritengo che il presidente Tesauro questa mattina ci abbia dato spunti molto importanti di riflessione e di questo lo ringrazio vivamente.

Non voglio soffermarmi su considerazioni in merito al ruolo delle *Authority* perché il tema di questa mattina è un altro, anche se credo ci sia spazio per effettuare qualche approfondimento.

Quando il presidente Tesauro dice - e io condivido - che la concorrenza è la democrazia delle relazioni economiche, la sensazione che ho è che nel nostro Paese manchino ancora i fondamentali della democrazia. Infatti, mi sembra che la concorrenza si sia venuta costruendo assai parzialmente, episodicamente e in condizioni profondamente diverse tra un settore e l'altro, in assenza di una logica europea dal momento che, in effetti, si ha l'impressione che comunque i vari Paesi cerchino di continuare a fare quello che a loro interessa (basta vedere qual è la risposta sul terreno dell'energia che i nostri vicini costruiscono nel loro Paese).

Mi pare che si sia ancora a metà del guado, e forse è anche un eufemismo. Dobbiamo ancora costruire una concorrenza vera eppure in alcuni settori siamo già in presenza, a mio avviso, della necessità di individuarne i limiti. Mi spiego: è stato accennato alla concorrenza nel settore dei trasporti aerei. Francamente, mi trattengo dal salire su un volo a

8 euro per Londra perché, come credo tutti i cittadini normali, temo che ad un certo punto mi si chieda di volare sbattendo le braccia come se fossero ali. D'altra parte, negli Stati Uniti la concorrenza ha avuto qualche effetto visibile sul trasporto aereo.

Nella generalità dei casi la concorrenza non è ancora partita, in altri casi bisogna già porre regole ad essa affinché i cittadini consumatori siano nelle condizioni di poter usufruire di quei servizi con un minimo di garanzie (non sempre la garanzia è riferita alla sicurezza, ma comunque con un minimo di garanzie).

Quindi dobbiamo marciare da un lato con l'acceleratore e, dall'altro, forse, già con il freno. A me interessa molto la parte nella quale dobbiamo intervenire con l'acceleratore.

Sono profondamente interessato al ragionamento svolto dal presidente Tabacci riguardo al mercato del credito: credo sia uno scandalo che esso sia in concorrenza - a proposito di concorrenza - con quello delle assicurazioni. È una gara al peggio che sembra non avere limiti e bisognerà pure che il Parlamento intervenga in qualche modo, con il supporto dell'Autorità, perché siamo in una condizione nella quale non vi sono dei cittadini che intendono usufruire di quei servizi ma dei sudditi o degli schiavi.

Al riguardo ho fatto un esperimento, invitando miei collaboratori e conoscenti a scrivere ad alcuni istituti di credito, nel rispetto delle leggi, ed ho potuto verificare che questi signori trattano i cittadini come servi. Chi può si fa valere, ma i più deboli sono vessati in modo indecoroso. Quindi credo che, con il supporto delle Autorità, sia necessario fare molto di più in questo settore, anche nella direzione che il presidente Tabacci ha auspicato e che io condivido.

Infine, vorrei chiedere al professor Tesauro di approfondire il concetto di monopolio naturale, del quale non riesco a capire bene i possibili sviluppi.

BASTIANONI (*Mar-DL-U*). Desidero esprimere apprezzamento per la relazione del professor Tesauro. Noi della Margherita crediamo che il ruolo delle Autorità indipendenti in una democrazia di mercato sia importante e insostituibile.

Questa premessa pone però una questione centrale, cui il professore ha fatto riferimento con il suo solito garbo: vi è il problema dell'efficacia delle determinazioni dell'Autorità garante quando vengono rilevati comportamenti da parte di imprese che in qualche modo inquinano la democrazia economica e danneggiano i consumatori. Mi riferisco in particolare alla questione delle RC-auto.

PRESIDENTE. Senatore Bastianoni, non credo sia questo il momento per sollevare tale questione.

BASTIANONI (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, l'Autorità garante ha comminato una sanzione di 350 milioni di euro che è stata cancellata dal Governo. Certo, possiamo anche sorvolare su tale questione.

PRESIDENTE. Non ho detto questo: è una materia che affronteremo in un'altra occasione.

BASTIANONI (*Mar-DL-U*). Ma non possiamo metterci il bavaglio! Dobbiamo ricordare che, se l'Autorità garante svolge una certa funzione (e devono svolgerla), questa deve avere un riconoscimento oggettivo, quando – come è stato ricordato con molta chiarezza – si ravvisano scambi di informazioni tra imprese che determinano equilibri collusivi che penalizzano i consumatori. Questa è esattamente la fattispecie riscontrata nella vicenda delle RC-auto.

Non intendo proseguire su questo argomento, però mi sembra che anche il presidente Tabacci abbia ricordato in premessa che le Autorità devono avere un ruolo; poi definiremo quali dovranno rimanere nell'assetto che ci daremo, ma le Autorità che restano devono svolgere una funzione ben precisa. In particolare, ritengo che l'Autorità *antitrust* debba continuare ad esistere e a svolgere un ruolo incisivo in una democrazia economica moderna. Ad oggi, così non è stato a causa di alcuni comportamenti – che definirei elusivi – da parte dell'Esecutivo.

.

RUGGERI (*MARGH-U*). Vorrei fare qualche considerazione. In generale, è vero che la concorrenza è la democrazia delle relazioni economiche, tuttavia io difendo una storia economica italiana fatta di grande democrazia benché in certi momenti non ci fosse la stessa concorrenza che vi è oggi. Prima del 1960 forse non c'era concorrenza nel sistema elettrico? Allora anche la nazionalizzazione, in quel periodo, fu un fatto di grande democrazia. La democrazia quindi non è solo concorrenza, ma anche partecipazione, coinvolgimento, significa dare alle piccole aziende la possibilità di sopravvivere. Vi è quindi una storia economica italiana da difendere, perché – ripeto – c'è stata grande democrazia anche se con poca concorrenza. Del resto, la concorrenza è legata ai vari stadi di sviluppo dell'economia.

Professor Tesauro, lei oggi ci ha dato un messaggio molto preciso, sottolineando che abbiamo ancora poca liberalizzazione. Questo è il punto, bisogna spingere e accelerare le liberalizzazioni. Lei ha ricordato una serie di esempi positivi nel settore dei servizi di pubblica utilità, come il gas, ed ha rivolto qualche critica in altri casi, dove comunque vi è un processo in corso, mentre in altri settori siamo proprio all'anno zero. In sostanza, mi sembra che lei abbia messo i puntini sulle "i".

TESAURO. Innanzi tutto, ringrazio coloro che sono intervenuti per il contenuto delle domande formulate.

Per quanto riguarda il ruolo delle Autorità, l'Italia, ad un certo momento nella sua storia, ha compiuto una scelta, anzitutto entrando in Europa: ha fatto la scelta della concorrenza come supporto e complemento all'apertura di un mercato europeo, per non far rientrare dalla finestra ciò che si cacciava via dalla porta, cioè le compartimentazioni, i dazi doganali, e così via.

Questa scelta è stata fatta negli anni Cinquanta (nel 1957 in particolare) e poi è stata ripresa a metà degli anni Ottanta (la stessa Commissione europea ha premuto l'acceleratore solo nella seconda metà degli anni Ottanta), fino ad arrivare alla legge del 1990. L'Italia è un Paese con una cultura ben diversa da quella della concorrenza, quindi non si può pretendere di fare in pochi anni passi da gigante. Tra l'altro, non tutti sono campioni di corsa: c'è chi fa i 100 metri in 10 secondi e chi li fa in 12, in 15 o anche in 20.

Questo è il caso dell'Italia, dove si sono fatti notevoli passi avanti da questo punto di vista, anche nei servizi di pubblica utilità, ma soprattutto su *input* comunitari, che sono stati determinanti per l'apertura dei mercati. Da

questa situazione culturale, come io la definisco, anche l'Autorità *antitrust* evidentemente trae gioie e dolori e su di essa misura il proprio passo. Certamente, considero essenziali il ruolo di controllo dei comportamenti di impresa e quello di segnalazione al Parlamento di ciò che non va nelle leggi vigenti e nei disegni di legge in via di approvazione. Questa, secondo me, è una funzione insostituibile dell'Autorità.

Sappiamo perfettamente che il legislatore ha molti altri problemi, oltre a quello della concorrenza, ed è giusto che li valuti insieme facendo le proprie scelte, privilegiando un certo aspetto anziché altri. Sentiamo e viviamo con piacere questa dialettica con il Parlamento e ci rendiamo conto che a volte sono state compiute scelte diverse perché il legislatore deve svolgere il proprio ruolo. Il legislatore resta il legislatore, ma non per questo rinunciamo al nostro compito di segnalargli ciò che riteniamo non vada.

L'importante è che il ruolo delle altre Autorità, almeno di quelle di garanzia, non sia fare regolazione (non facciamo regole ma le applichiamo), che resta un ruolo terzo rispetto agli altri partecipanti al processo decisionale.

Naturalmente ci sono settori in Italia che, per ragioni storiche ed anche normative (è il caso, per esempio, del settore bancario), sono sottratti

alla nostra attenzione. Si parla tanto dei servizi bancari e i consumatori sono spesso dipinti come vittime di un sistema arcaico e poco competitivo nel quale sarebbero gli unici a soffrire. Non abbiamo competenze per quanto riguarda il settore bancario tradizionale, ma abbiamo un rapporto di grande collaborazione con la Banca d'Italia ed abbiamo instaurato un dialogo molto proficuo. In un certo senso siamo - se mi è consentito affermarlo - lo stimolo della Banca d'Italia, stimolo che ha funzionato abbastanza bene perché anche su aspetti molto rilevanti, che toccano il quotidiano degli utenti, siamo riusciti a destare perlomeno la sua attenzione e a far svolgere indagini che hanno ottenuto notevoli esiti positivi. Quindi, tutto sommato, anche se c'è quella che viene definita l'anomalia del sistema di controllo della concorrenza in Italia, il sistema funziona abbastanza bene dal punto di vista del controllo della concorrenza, naturalmente nei limiti di un Paese che non è un campione di corsa e non fa i 100 metri in dieci secondi.

Si è fatto riferimento al nanismo delle imprese italiane ed è stato affermato che noi lo difendiamo. Non siamo a favore del nanismo delle imprese, né siamo contro i campioni nazionali, ma siamo contro quei campioni nazionali che abusano della loro posizione e soffocano le piccole imprese. Questo è tutto. Se un campione detiene l'80 per cento del mercato,

non abusa della sua posizione, tratta gli altri in maniera equa e non mira ad escludere i nuovi entranti nel mercato, ben venga il suo 80 per cento. Non ci interessa da chi ha ereditato la posizione dominante, se deriva dalle sue capacità imprenditoriali o dalla storia economica e normativa del suo Paese. Ha una speciale responsabilità, che è quella di mantenere un assetto competitivo del mercato che è il solo che produce effetti benefici per i nuovi piccoli entranti ed anche per se stessi, perché dà loro un incentivo all'innovazione e alla competizione. In un mercato europeo unico, dove si tratta di competere con altre imprese di pari grandezza, è essenziale essere abituati perlomeno a competere. Purtroppo abbiamo campioni nazionali che non hanno mai sentito parlare di competizione, perché sono stati talmente presi dal fatto di essere campioni che non si sono curati affatto della competizione. Oggi, poiché l'assetto del mercato europeo li costringe alla competizione, incontrano degli inconvenienti. Ciò non vuol dire che tutto va bene in Europa, ci sono ancora delle asimmetrie. Prendiamo, per esempio, il caso dell'energia elettrica: in questo settore le direttive a maglie abbastanza larghe hanno consentito ai Paesi di adottare soluzioni diverse, asimmetriche; questo ha generato effetti perversi e la presenza di alcuni campioni nazionali, che sono campioni in misura superiore rispetto a quelli che magari fanno lo *shopping* nei mercati di altri Paesi membri, al contrario

di quei Paesi dove sono state adottate soluzioni più drastiche e più avanzate e dove è difficile fare lo stesso *shopping*. Sono situazioni che possono essere corrette a livello europeo.

Non dimentichiamo poi che in alcuni settori i mercati, nonostante le apparenze, sono nazionali dal punto di vista della concorrenza. Prendete come esempio il mercato assicurativo e quello bancario. Quello assicurativo non è un mercato europeo di fatto: è un mercato nazionale e, dal punto di vista della concorrenza, il mercato rilevante può avere addirittura dimensioni geografiche inferiori. Non potete assicurarvi in un altro Paese della comunità - magari lo troviamo scritto in qualche norma - per le varie barriere frapposte alla libera circolazione dei servizi assicurativi. Ho citato l'esempio dei servizi assicurativi non per cattiveria ma perché è quello più facile. Quindi, il problema del nanismo è da esaminare nel suo insieme.

Per quanto riguarda il monopolio naturale, l'esempio classico è quello delle ferrovie. È naturale quel monopolio che ha a che fare con un bene non ragionevolmente duplicabile per mille ragioni. Solo per ragioni ambientali non sarebbe ragionevole duplicare la rete ferroviaria. Allora è normale che la rete ferroviaria sia nelle mani di uno solo e ciò vale anche per i gasdotti, anche se al riguardo sussiste qualche problema. Esistono

molti sistemi a rete dove la nozione di monopolio naturale rappresenta tutto sommato la soluzione di molti problemi. Questo vuol dire che i comportamenti delle imprese che detengono il monopolio naturale devono essere controllati. Ci sono le cosiddette strutture essenziali e chi ne è titolare deve poter garantire a tutti gli altri la possibilità di usufruire della rete, e ciò riguarda le telecomunicazioni, l'interconnessione alla rete che deve essere orientata ai costi e non discriminatoria, come il materiale rotabile.

Nella previsione di liberalizzazione delle ferrovie, chi ha la titolarità della rete deve far passare su quei binari anche i piccoli o i grandi concorrenti che vogliono entrare nel mercato. È una nozione legata molto al buon senso.

In materia di RC-auto, rispondo molto sinteticamente: abbiamo avviato una procedura che tutti voi conoscete da ogni punto di vista. Stiamo concludendo un'indagine conoscitiva proprio sul settore RC-auto, che vuole essere un'umile fotografia scattata dall'Autorità di concorrenza (quindi dal suo specifico punto di vista) di quelli che ritiene i vizi, i difetti maggiori del sistema. Quindi, apriamo in un certo senso una finestra sui principali passaggi che reputiamo negativi e su quelli positivi del sistema stesso, anche nella direzione di qualche ipotesi di miglioramento, frutto di uno

sguardo comparativo. Questa indagine conoscitiva vuole essere il contributo dell'Autorità diverso dalla punizione pura e semplice, anche perché le punizioni dei comportamenti che violano la legge spesso hanno effetti - se mi permettete - strani.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Tesauro per il prezioso contributo che ha offerto al nostro lavoro.

Dichiaro chiusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,45.

BOZZA NON CORRETTA

sten. ghi Turno 01

Resoconto stenografico n. 9°

10a e X Commissioni permanenti

Seduta del 12-02-03

Sede IC