

COMMISSIONE V
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE
RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

13.

SEDUTA DI MARTEDÌ 9 GENNAIO 2001

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO FANTOZZI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Tesauro Giuseppe, <i>Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato</i> . 12, 19	20
Fantozzi Augusto, <i>Presidente</i>	3	Niedda Giuseppe	18
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PAESE DI FRONTE ALLE SFIDE DELLA MONETA UNICA E DELLA GLOBALIZZAZIONE DEI MERCATI		Possa Guido	18
Audizione del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Enzo Cheli:		Chiamparino Sergio	19
Fantozzi Augusto, <i>Presidente</i>	3, 7, 10, 12	Audizione del presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, Pippo Ranci:	
Cheli Enzo, <i>Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni</i>	3, 10	Fantozzi Augusto, <i>Presidente</i>	22, 26, 30
Giorgetti Alberto (AN)	9	Cherchi Salvatore	28
Possa Guido (FI)	8	Contento Manlio	27, 28
Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Giuseppe Tesauro:		Garribba Sergio, <i>Componente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas</i>	33
Fantozzi Augusto, <i>Presidente</i> . 12, 17, 19, 20, 22		Possa Guido	26, 27
		Ranci Pippo, <i>Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas</i>	22, 30, 33, 34
		Vigneri Adriana	27

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.

segnate dalla legge all'Autorità — spettano prevalentemente alla nostra Commissione prodotti e servizi, la quale ha messo a punto un meccanismo di monitoraggio (che è già stato avviato) volto a verificare i contenuti dei messaggi del sistema radiotelevisivo con riferimento a quattro comparti fondamentali: tutela dei minori, affollamento pubblicitario, rispetto delle condizioni poste nelle concessioni radio-televisive, *par condicio* nelle campagne elettorali.

L'Autorità ha avviato questa azione di verifica e di monitoraggio con l'applicazione delle regole sulla *par condicio* nelle campagne elettorali regionali dello scorso anno. Oggi si appresta a rimettere in piedi l'organizzazione di monitoraggio per la prossima campagna elettorale. I settori nei quali il controllo si è maggiormente sviluppato riguardano la tutela dei minori e l'affollamento pubblicitario. In proposito, alcuni gruppi di lavoro hanno cominciato a funzionare fin dai primi mesi di attività dell'Autorità, anche con contatti costanti con la Commissione bicamerale per l'infanzia. È stato messo a punto un meccanismo di verifica che comincia a funzionare: una volta verificata la violazione e ricevuta la denuncia, viene emanata la diffida e — successivamente — l'eventuale sanzione. Poiché la macchina è partita di recente e ci troviamo ancora nella fase iniziale dei procedimenti, le sanzioni sono ancora poche. Comunque, soprattutto per la tutela dei minori e per l'affollamento pubblicitario, le verifiche sono in corso e molti procedimenti sono già stati avviati. In questa sua funzione l'Autorità riceve un validissimo sostegno dal nucleo della guardia di finanza già insediato nella nostra sede e pienamente operante, nonché dal nucleo della polizia delle telecomunicazioni (insediato anch'esso nella sede di Napoli), ambedue con professionalità elevate.

Ho concluso, presidente. Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cheli per l'utile contributo che ha dato ai

lavori della Commissione bilancio e per le esaurienti risposte fornite.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del 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 della concorrenza e del mercato, professor Giuseppe Tesauo.

Ringrazio innanzitutto il professor Tesauo per aver accolto, per la seconda volta nell'ambito di questa indagine conoscitiva, il nostro invito. L'altra volta ci siamo occupati più direttamente di concorrenza e di mercato; il tema dell'audizione odierna è invece quello delle privatizzazioni. Al riguardo avevamo richiesto a Mediobanca uno studio approfondito, che ci è pervenuto e che è stato messo a disposizione di tutti. Vorrei dunque stimolare il presidente Tesauo ad illustrarci l'opinione dell'Autorità sul percorso delle privatizzazioni. Non voglio fare riferimento a recenti vicende, a recenti polemiche, ma è sempre più chiaro che nel mercato globale non sono sufficienti le regole generali e astratte: occorrono sempre di più regole dettate per il caso singolo e quindi dettate dalle autorità indipendenti. Nel mercato sarà sempre più forte, pertanto, la funzione di autorità indipendenti, come appunto quella che il professor Tesauo presiede. Ritengo dunque che il ruolo dell'Autorità sia destinato ad ampliarsi, come del resto si sta già ampliando anche a seguito di decisioni recenti che tutti conosciamo. Credo che una valutazione da parte del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato possa essere molto utile alla nostra Commissione.

Non deve meravigliare che oggi siano presenti pochi colleghi, perché purtroppo i tempi dei lavori parlamentari obbligano i commissari a lavorare su diversi fronti. Vorrei assicurare al professor Tesauo e ai suoi collaboratori, che ringrazio, che il resoconto stenografico della seduta odierna sarà a disposizione di tutti i colleghi e sarà sicuramente letto da un numero di parlamentari molto maggiore di quello che oggi è qui presente. Nel ringraziare ancora una volta a nome dei presenti, ma anche degli assenti, i rappresentanti dell'Autorità garante e *in primis* il professor Tesauo, do la parola al nostro ospite.

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. La ringrazio, presidente. È la seconda volta che ci ritroviamo per una riflessione in comune su un problema così importante. Questa volta sono messi a fuoco la tematica delle privatizzazioni e il rapporto con la politica della concorrenza in Italia. Quello che abbiamo stilato è naturalmente un disegno, o meglio un bozzetto, che tiene conto dell'esperienza anche nostra; quindi non mancherà neppure qualche *mea culpa* rispetto alle prese di posizione dell'antitrust.

Liberalizzazioni e privatizzazioni hanno una fondamentale importanza al fine di promuovere uno sviluppo concorrenziale dei mercati. Per quanto riguarda specificamente i servizi pubblici, l'avvio di un sostanziale e diffuso processo di privatizzazione (non solo formale) si rileva importante per favorire l'efficienza delle imprese, rendendo loro più difficile il perseguimento di obiettivi non corrispondenti all'interesse generale. Tuttavia, mentre le dinamiche di liberalizzazione hanno spesso un ancoraggio comunitario, le privatizzazioni rispondono principalmente a esigenze e logiche nazionali.

In Italia, il processo di privatizzazione è stato caratterizzato da incertezze e accompagnato da strategie di acquisizioni e cessioni che, in qualche caso, hanno messo in ombra gli obiettivi originariamente perseguiti. In alcuni casi, infatti, le

tecniche di dismissione utilizzate, le limitazioni introdotte relativamente al grado di contendibilità degli assetti proprietari e soprattutto il collocamento di quote di minoranza di imprese precedentemente in monopolio legale senza adeguati interventi preventivi di ristrutturazione societaria hanno in parte ridotto l'impatto complessivo del processo di privatizzazione sulle prospettive di sviluppo di un'effettiva disciplina concorrenziale dei mercati interessati.

Tuttavia, il riordino delle partecipazioni statali, avviato nel 1992, ha stabilito una radicale inversione di tendenza rispetto al progressivo allargamento della sfera dell'intervento diretto dello Stato nell'economia che aveva caratterizzato i decenni precedenti. La riorganizzazione ha comportato inizialmente un vasto riassetto societario del settore delle imprese pubbliche, che ha generalizzato la forma organizzativa della società per azioni e, in un secondo tempo, l'avvio di un esteso piano di privatizzazioni. In questo processo si sono sostanzialmente ampliate e in parte trasformate le modalità di controllo da parte dello Stato del perseguimento dei fini di interesse generale e connessi con i servizi pubblici essenziali: lo Stato tende sempre di più ad esercitare il suo controllo regolamentare promuovendo la definizione di regole di carattere generale. Tale intervento di riorganizzazione fa capo a tutta una serie di soggetti nuovi che si affiancano o sostituiscono il legislatore tradizionale: al ministero, si aggiungono la Commissione dell'Unione europea, le autorità indipendenti, nonché, con riferimento alla fase patologica, i giudici amministrativi.

Da un punto di vista quantitativo, il processo di privatizzazione nel nostro paese ha conseguito risultati di indubbia rilevanza. Il valore delle operazioni effettuate tra il 1992 e il 1999 ha infatti raggiunto la cifra complessiva di 166 mila miliardi di lire (pari a una media annua di 1,5 punti percentuali del prodotto interno lordo del 1992), di cui oltre 76 mila miliardi derivanti da dismissioni implicanti la cessione del controllo delle

imprese privatizzate e circa 90 mila miliardi derivanti da cessioni di quote di minoranza.

Per quanto concerne le tecniche di dismissione utilizzate, facendo riferimento ai soli ricavi lordi delle alienazioni di partecipazioni di controllo, le operazioni effettuate con la tecnica dell'« offerta pubblica di vendita », sul modello delle privatizzazioni anglosassoni, rappresentano soltanto il 10,7 per cento del totale dei ricavi conseguiti; anche la « trattativa diretta », volta alla creazione di solidi nuclei duri di controllo secondo il modello francese, ha avuto un utilizzo modesto risultando impiegata soltanto per il 10,5 per cento del ricavo lordo complessivo. Tralasciando le altre modalità di vendita utilizzate per privatizzazioni di minore entità ed importanza, la tecnica di gran lunga più utilizzata è stata quella « mista », secondo la quale la maggior parte delle azioni è stata collocata sui mercati finanziari attraverso l'offerta pubblica, mentre il controllo è stato acquisito da nuclei selezionati di operatori attraverso partecipazioni di minoranza assegnate mediante trattativa privata. Oltre ad essere rilevante sotto il profilo quantitativo (parliamo del 64,3 per cento), tale tecnica è stata utilizzata per le operazioni più rilevanti da un punto di vista strategico (Telecom, Banca nazionale del lavoro, Credito italiano, COMIT e Società autostrade).

L'adozione di una tecnica « mista » sembra costituire tuttavia il punto critico dei nostri processi di privatizzazione, poiché reca in sé la rinuncia sia ai vantaggi connessi al modello incentrato sul « nocciolo duro » sia a quelli derivanti dalla scelta di un azionariato diffuso. Da un lato, infatti, il principale vantaggio del modello basato sul cosiddetto « nocciolo duro » consiste nella possibilità di scegliere, al momento della cessione, un nucleo di controllo fortemente motivato nello sviluppo della impresa, che garantisca la piena efficienza nell'utilizzo dei fattori produttivi. Nel modello ad azionariato diffuso, invece, l'efficienza produttiva è assicurata dalla elevata contendibilità

del controllo dell'impresa sui mercati finanziari, contendibilità che fa sì che il *management* sia « costretto » ad essere efficiente per non correre il rischio di essere rimosso. Al contrario, nelle privatizzazioni italiane, il potere di controllo sull'impresa è stato spesso ceduto ad un numero ristretto di azionisti la cui quota complessiva di partecipazione al capitale di rischio è comunque generalmente limitata; ciò può limitare il coinvolgimento e l'impegno degli azionisti nella gestione societaria e, per tale via, diminuire gli incentivi per il *management* ad assicurare una gestione efficiente. D'altra parte, la creazione di un nucleo di controllo può limitare la contendibilità dell'impresa sui mercati finanziari e la conseguente esposizione del *management* ai rischi di scalata.

Le privatizzazioni possono incrementare l'efficienza delle imprese nella misura in cui la loro esposizione al rischio di scalata permette alle forze di mercato di esercitare un controllo sulla *performance* dell'impresa e sull'operato del *management*. Nel caso in cui la proprietà di una società quotata in Borsa sia sufficientemente frazionata può infatti realizzarsi quella contendibilità del controllo in grado di stimolare un'efficiente gestione di impresa. Al contrario, i meccanismi di mercato non sono in grado di operare pienamente se esistono vincoli che limitano tale contendibilità. È questo, ad esempio, il caso dei cosiddetti poteri speciali (parliamo della cosiddetta *golden share*) di cui all'articolo 2 della legge n. 474 del 1994, in parte modificata, sotto tale profilo, dall'articolo 66 della legge n. 488 del 1999 (la cui introduzione è stata stimolata dall'avvio da parte della Commissione europea di una procedura di infrazione contro l'Italia). In particolare, nel caso della privatizzazione di Telecom Italia, il Tesoro, pur avendo ceduto il controllo della società e mantenuto soltanto una quota pari al 3,4 per cento del capitale sociale, ha conservato alcuni poteri speciali volti a evitare decisioni potenzialmente in contrasto con esigenze di tutela dell'interesse nazionale.

L'ampiezza dei poteri speciali e la discrezionalità con cui potevano essere esercitati ha indotto, come accennavo, la Commissione europea ad avviare, nel febbraio 1998, una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia. Successivamente, tale procedura di infrazione si è conclusa - e ciò per molti versi era abbastanza scontato - con una sentenza della Corte di giustizia che, il 23 maggio 2000, ha dichiarato illegittima la normativa nazionale italiana relativa alla privatizzazione di imprese pubbliche e al conferimento dei poteri speciali rilevandone la incompatibilità con i principi fondamentali del Trattato in materia di circolazione dei capitali e di non discriminazione.

Sotto il profilo qualitativo, va osservato come, particolarmente nell'ambito dei servizi di pubblica utilità, le opportunità offerte dal processo di privatizzazione ai fini di una complessiva riforma concorrenziale degli assetti e delle strutture di mercato non siano state interamente realizzate. L'Autorità ha costantemente sottolineato che le privatizzazioni di per sé non conducono necessariamente alla concorrenza, anche se associate ad estese liberalizzazioni, ma possono invece favorire la creazione di monopoli privati, solo eventualmente più efficienti. Al fine di evitare che all'ex monopolista pubblico si sostituisca un monopolio privato e non una pluralità di operatori indipendenti, è invece necessario procedere a un'identificazione preventiva degli assetti di mercato che meglio consentano ai meccanismi concorrenziali di operare effettivamente a beneficio degli utenti. Ciò necessita un'attenta valutazione degli interventi di privatizzazione più opportuni per dare maggiore efficacia alla liberalizzazione dei mercati e, al contempo, la scelta degli strumenti di regolamentazione di riassetto societario più appropriati.

Dal punto di vista della promozione della concorrenza e con riferimento agli esistenti assetti di mercato, occorre rilevare che il più delle volte le imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità operano anche in mercati a monte o a valle degli ambiti di monopolio naturale:

ciò consente loro di ostacolare l'ingresso di nuovi operatori in tali mercati. Pertanto, le decisioni di privatizzazione dovrebbero essere accompagnate da un'attenta valutazione circa la necessità o meno di una preventiva ristrutturazione societaria volta a porre le condizioni per un rapido sviluppo della concorrenza. In proposito, l'Autorità ha più volte auspicato la disarticolazione anche proprietaria delle singole attività tradizionalmente considerate un servizio unitario gestito in monopolio, ove ciò sia possibile in ragione delle caratteristiche tecniche ed economiche delle singole attività considerate. In sostanza, l'introduzione di condizioni di effettiva concorrenza in mercati tradizionalmente caratterizzati dalla presenza di un monopolista verticalmente integrato spesso richiede che a misure di liberalizzazione dei mercati si affianchino interventi di privatizzazione che vadano al di là di una mera dismissione della partecipazione pubblica e contemplino anche una radicale e preventiva ristrutturazione delle imprese privatizzande in grado di modificare realmente l'assetto monopolistico esistente.

Nell'esercizio dei propri poteri consultivi e di segnalazione, l'Autorità, pur senza negare che in alcuni casi particolari l'integrazione proprietaria tra diverse attività verticalmente integrate possa comportare anche vantaggi di efficienza e benefici per il consumatore, ha spesso sostenuto l'opportunità di separare dal punto di vista proprietario le attività in monopolio da quelle svolte in regime di concorrenza. Come recentemente osservato anche dall'OCSE, la separazione strutturale (intesa come effettiva separazione proprietaria) tra le attività svolte in base a diritti speciali o esclusivi e attività aperte alla concorrenza consente di eliminare gli incentivi dell'impresa in posizione dominante a estendere abusivamente tale posizione in altri mercati potenzialmente concorrenziali e a porre in atto comportamenti volti a impedire l'accesso di nuovi operatori. Inoltre, l'impresa avrebbe minori possibilità di dissimulare i costi dell'attività regolamentata, rendendo così

più facile il compito delle autorità di regolamentazione. In ragione di tali vantaggi, l'eventuale mantenimento di strutture verticalmente integrate dovrebbe quindi fondarsi su una preventiva e accurata analisi dei benefici e dei costi ad essa associati.

In particolare, l'esigenza di interventi di separazione strutturale è stata sottolineata con riferimento alla rete di trasporto dell'energia elettrica e a quella del gas. Relativamente al mercato del gas naturale, l'Autorità ha esplicitamente indicato che la fase di mera separazione societaria dovrebbe essere soltanto transitoria e tradursi in una effettiva separazione proprietaria delle società impegnate nell'attività di trasporto e approvvigionamento. Secondo l'Autorità, infatti, solo la separazione proprietaria tra le attività di SNAM verticalmente integrate in un monopolio naturale di fatto (la rete di trasporto del gas naturale) e le attività in cui è possibile un confronto concorrenziale (approvvigionamento e vendita finale) consente di risolvere i problemi di incentivo in capo a SNAM.

Con riferimento alla privatizzazione dell'ENEL, inoltre, fin dal 1994 l'Autorità sottolineava l'importanza di indirizzare tale privatizzazione verso obiettivi di promozione della concorrenza attraverso una preventiva separazione delle attività — potenzialmente concorrenziali — di generazione e vendita da quelle di trasporto e distribuzione, caratterizzate invece da condizioni di monopolio naturale. In un successivo intervento consultivo, peraltro, l'Autorità esprimeva parere favorevole a una separazione solo funzionale (e non anche proprietaria) della rete nazionale di trasmissione, che in sede di recepimento della direttiva comunitaria in materia di liberalizzazione dei mercati nazionali dell'energia elettrica veniva individuata come una possibile soluzione atta a garantire comunque la separazione tra attività in monopolio e in concorrenza mediante il mantenimento all'ENEL solo di diritti di nuda proprietà sulla rete. Nella sua prima segnalazione, inoltre, l'Autorità indicava anche la necessità di contestuali misure di

deconcentrazione della struttura dell'industria elettrica nazionale, mediante la dismissione delle attività e degli impianti di generazione dell'ENEL al fine di promuovere la creazione di una pluralità di soggetti imprenditoriali indipendenti in concorrenza tra loro nella produzione di energia elettrica, nonché la riorganizzazione complessiva del sistema di distribuzione, attraverso la creazione di distinte società a ciascuna delle quali avrebbe dovuto essere trasferita la proprietà delle reti distributive localizzate all'interno del rispettivo ambito territoriale di attività.

Le scelte italiane sono state tuttavia in parte di tipo diverso. In particolare, l'esperienza del nostro paese mostra che i processi di privatizzazione sono stati spesso valutati, più del necessario e del conveniente, nella prospettiva, per molti aspetti congiunturale e di breve periodo, dei benefici per i conti patrimoniali pubblici.

Purtroppo si tratta di problemi difficilmente risolvibili successivamente al collocamento di quote di minoranza sui mercati azionari. Tale circostanza rende infatti pressoché impraticabile qualunque intervento sulla struttura delle imprese e dei mercati in ragione delle evidenti difficoltà connesse con il rispetto e la tutela dei diritti legittimamente acquisiti dagli attuali investitori.

I limiti delle privatizzazioni emergono, ad esempio, nel settore delle telecomunicazioni dove Telecom è stata privatizzata in modo solo parzialmente funzionale all'individuazione di una struttura efficiente dei mercati e cioè senza una preventiva valutazione dei benefici concorrenziali che sarebbe stato possibile conseguire attraverso una dismissione separata delle diverse società operative da essa controllate, ovvero in quelli dei trasporti ferroviari e dei servizi postali dove permangono strutture verticalmente integrate.

Nel settore dell'energia elettrica, a più di un anno dall'entrata in vigore del decreto n. 79 del 1999, l'esperienza successiva agli interventi di separazione funzionale della rete di trasporto nazionale,

associata al mantenimento della sola nuda proprietà, ha evidenziato limiti connessi con tale soluzione e la permanenza di significative difficoltà di accesso di altri operatori alla rete elettrica. Non tutte queste difficoltà sono riconducibili alla gradualità del periodo transitorio e impediscono o ritardano l'evoluzione del settore verso assetti maggiormente concorrenziali e pluralistici.

Infine, per il settore del gas, che pure costituisce un esempio essenzialmente positivo di adeguamento alla relativa direttiva comunitaria, per SNAM è stata proposta una ristrutturazione solo societaria all'interno di una struttura proprietaria che resta verticalmente integrata. Peraltro qui ci sono limiti già nella direttiva e quindi nella delega del Parlamento al Governo.

L'insufficiente attenzione rivolta all'introduzione di misure preventive di riassetto della struttura dei mercati ha in sostanza prodotto alcuni significativi effetti negativi sullo sviluppo della concorrenza. Il processo di apertura dei mercati è stato in taluni casi rallentato per effetto della permanenza di significative posizioni di potere di mercato, spesso utilizzate per impedire o ulteriormente restringere l'accesso di nuovi operatori. Non a caso, la maggioranza di casi di abuso di posizione dominante riscontrati dall'Autorità in questi anni ha riguardato imprese detentrici di diritti speciali o esclusivi.

Per quanto riguarda le riforme dei settori del gas e dell'energia elettrica, vanno infine ricordati i rilievi critici relativamente all'imposizione di tetti alla quota di mercato dell'impresa dominante. Da un lato tali limitazioni evidenziano una sostanziale incongruenza tra la complessiva timidezza degli interventi di ristrutturazione preventiva delle imprese pubbliche e le giustificate preoccupazioni connesse con la permanenza di considerevoli posizioni di potere di mercato; dall'altro, l'imposizione di vincoli alla quota di mercato dell'impresa dominante può produrre effetti perversi in termini di efficienza, ponendo ostacoli ingiustificati alla crescita interna dell'impresa stessa, la

cui quota di mercato peraltro non dipende esclusivamente dai comportamenti dell'operatore dominante, ma anche dell'evoluzione del mercato e dalle scelte delle imprese concorrenti.

Questo voleva essere un breve e sintetico bozzetto generale sul processo di privatizzazioni che ha caratterizzato quest'ultimo decennio e che ha riguardato sostanzialmente e principalmente, anche per gli effetti che ha sulla vita del cittadino, telecomunicazioni, energia elettrica e gas. Come vedete l'antitrust riesce ad individuare luci ed ombre in questo processo, con la speranza che poi le prime aumentino e le seconde diminuiscano nell'attuazione concreta.

Il professor Grillo ed io siamo a disposizione per rispondere alle vostre domande.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Tesauro per l'interessante documento che sarà posto a disposizione dei colleghi. Esso costituisce un'utile base di lettura critica del documento di Mediobanca.

Prima di dare la parola ai colleghi, desidero ricordare che sull'argomento abbiamo ascoltato il professor De Cecco, autore di uno studio sulle privatizzazioni nel quale, accanto ai numeri, vi è un'analisi storico-politica delle privatizzazioni fatte nel nostro paese fino ad ora; in essa si sostiene - mi pare concordando con quello che ci ha detto il professor Tesauro - che molte privatizzazioni italiane hanno subito nel tempo un aggiustamento di tiro, nel senso che le prime sono state fatte seguendo criteri che non troviamo nelle ultime, come è avvenuto in tutti i paesi (il Brasile che ha iniziato molto prima di noi ha avuto un significativo cambiamento tecnico). Il professor De Cecco ha individuato nella tecnica delle privatizzazioni italiane la necessità di fare cassa - mi pare che il professor Tesauro abbia detto la stessa cosa - e anche di inserire le stesse in un quadro complessivo di rientro del debito pubblico, con l'aiuto dei mercati e dei grandi consulenti finanziari internazionali. Ciò ha probabilmente condizionato, verso quel metodo misto al

quale ha fatto riferimento il professor Tesauro, la tecnica e la metodologia e forse anche in qualche caso i destinatari e i risultati in termini di occupazione e di *management* delle privatizzazioni, come risulta dalle indagini di Mediobanca e di De Cecco.

Nel condividere le sue osservazioni, desidero rivolgere una domanda al nostro ospite. Oggi, la finanza pubblica è sotto controllo; la prosecuzione verso il futuro del quadro generale che, *si vera sunt exposita*, ha fortemente condizionato la tecnica e le modalità delle privatizzazioni italiane fino ad ora, verosimilmente condizionerà anche le future o quella parte di privatizzazioni che ancora deve essere ultimata. Allora, posto che il quadro complessivo si è modificato nel senso della stabilità e del risanamento della finanza pubblica, c'è da aspettarsi regole diverse? Secondo l'Autorità garante, quali regole diverse sono da prevedere nell'effettuazione delle privatizzazioni future? Ciò ci aiuta nel compiere il passo finale della nostra indagine che è finalizzata non solo all'esame retrospettivo di quello che è stato fatto finora, ma anche all'individuazione di linee di tendenza o comunque di suggerimenti per quello che deve essere fatto in futuro, in un quadro di mercato globale e di competitività del sistema paese.

Do ora la parola ai Colleghi che intendono proporre ulteriori quesiti o spunti di approfondimento.

GIUSEPPE NIEDDA. Ringrazio il professor Tesauro anche per l'impronta problematica della relazione, che riflette quanto il cammino delle privatizzazioni in Italia abbia coinvolto indirizzi ideologici innervati nella nostra storia politica.

Vorrei soffermarmi su due aspetti che cercherò di riassumere: mi riferisco alla telefonia e all'ENEL, anche per l'impatto che le relative spese hanno sul bilancio delle famiglie, assorbendo una quota pesante dei redditi, soprattutto delle famiglie a reddito basso.

Per quanto riguarda la telefonia, si ha l'impressione di un procedere che è an-

dato al di là dell'intenzion dell'arte, in quanto si è prima individuato un nocciolo duro e poi nel mercato è avvenuto tutto quello che è potuto avvenire. Vorrei un giudizio su quanto questa esperienza ci ha insegnato. Peraltro, nella telefonia vi è stata una certa concorrenza ed un beneficio per l'utente in questi anni. È possibile dare una valutazione di tale beneficio in modo anche comparato con gli altri paesi?

Sull'ENEL, invece, mi sembra che vi sia una certa resistenza alla privatizzazione e probabilmente la fine della legislatura accompagnerà la lentezza con cui questa operazione viene compiuta. Anche qui vorrei una valutazione sempre dal punto di vista dei benefici dell'utente e vorrei sapere se il prezzo del consumo dell'energia elettrica abbia risentito di qualche difficoltà avuta nel processo di privatizzazione.

Infine, un'ultima domanda stimolata dalla curiosità prettamente torinese del collega Chiamparino, il quale è rimasto stupito da ciò che è successo in California, dove questo tipo di operazioni è stato facilitato nonostante manchi il prodotto da vendere; pertanto la privatizzazione ha giocato in termini di carenza di materie da vendere. Questo è un argomento superfluo ma una sua opinione, professor Tesauro, potrebbe essere interessante.

GUIDO POSSA. Signor presidente, mi associo ai suoi ringraziamenti nei confronti del professor Tesauro.

Ho sentito nelle parole del nostro ospite una cospicua insistenza nei confronti della necessità di disintegrare verticalmente certe strutture ed in particolare quella dell'approvvigionamento e distribuzione del gas e quella della generazione e distribuzione dell'energia elettrica. Non vi è stato alcun accenno al fatto che nell'integrazione verticale vi sono delle economie di scala che si perdono se si disintegra verticalmente l'azienda.

Le privatizzazioni vanno contestualizzate al mercato a cui si riferiscono. Qual è il mercato di riferimento? Quello europeo e non quello italiano, almeno per

quanto riguarda l'energia e il gas. Per questo il male della mancata disintegrazione verticale riferito all'approvvigionamento e distribuzione del gas e alla generazione e distribuzione di energia elettrica è assai meno rilevante se viene contestualizzato al mercato in cui vi sono dei giganti contro cui le nostre imprese vanno a concorrere. Pensiamo alle aziende del gas francese e tedesca, giganti integrati verticalmente. Perché noi dobbiamo indebolire le nostre con una disintegrazione verticale in Italia, quando il mercato - vedi le direttive comunitarie - è quello europeo? Perché dobbiamo indebolire le nostre imprese che dovranno competere sul mercato europeo? Questo è un aspetto che non ho compreso e rispetto al quale chiedo un chiarimento.

Se penso al mercato europeo non mi rammarico tanto per le mancate disintegrazioni verticali in questi due grandi settori.

Circa la struttura capitalista italiana, abbiamo avuto una vicenda al limite del tragicomico che ha riguardato Telecom: dopo tanta fatica, abbiamo trovato il nocciolotto duro del 6 per cento, al quale è stato conferito tanto peso al punto che Telecom *tout court* è stata privatizzata. Vi è stato poi un *flop* tale da consentire ad un aspirante *rider*, Colaninno, con soldi non suoi, di comperare Telecom Italia.

Qual è il problema? È di nuovo la struttura europea e la pochezza del capitalismo nostrano. Abbiamo dovuto privatizzare per altri motivi; abbiamo dovuto fare un passo indietro rispetto al parasocialismo che aveva caratterizzato i nostri anni settanta e ottanta e lo Stato torna al suo compito di regolatore, come dice anche la relazione di Mediobanca, nella quale si legge che quando si è deciso di vendere lo si è fatto male. Infatti, abbiamo deciso di vendere e poi abbiamo ricavato poco, pochissimo. La modestia del nostro capitalismo ha prodotto, anche nel caso eccezionale di Telecom Italia (che era meglio della Fiat), una rovina.

Vorrei un suo commento su questo.

SERGIO CHIAMPARINO. Vorrei approfittare della presenza del nostro interlocutore per avere, se possibile, un suo commento, perché non c'è solo la California, che il collega Niedda ha ricordato, ma anche il primo ministro inglese Blair, ad esempio, il quale ripensa o dice di voler ripensare il processo di privatizzazione delle ferrovie.

Il collega Niedda non me ne voglia, ma direi che mi sento più rappresentato dalla domanda che ha posto prima il presidente quando ha chiesto un suggerimento su quale può essere la procedura di privatizzazione in Italia; mi sembra una questione più confacente, considerato anche il bozzetto che è stato fatto, che indubbiamente è - ed io penso in larga parte anche giustamente - critico. Mi sento, dicevo, rappresentato da quella domanda; la piccola aggiunta che io faccio è questa: non c'è forse anche da fare una riflessione rispetto ad un ciclo o ad un contesto europeo, e forse non solo europeo, in cui il processo di privatizzazione si iscrive, e che poi, per come va evolvendo, riguarda la struttura dei mercati internazionali? Su questo ha qualcosa da suggerire, sempre a proposito delle procedure migliori che possiamo utilizzare?

PRESIDENTE. La parola al presidente Tesauo per le risposte.

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Le domande, debbo dirlo, pongono una qualche difficoltà, per cui spero che ci possa essere anche l'aiuto del mio collega economista, professor Grillo. Comincerò dalle domande più di dettaglio.

Si è parlato soprattutto di telefonia e di ENEL: la telefonia è stato il settore che per primo ha avuto un intervento massiccio, apparentemente di liberalizzazione e privatizzazione, ma in realtà il primo intervento è stato di privatizzazione. Nonostante l'*input* comunitario, nel senso della liberalizzazione e della neutralità tradizionale fra pubblico e privato, l'Italia ha fatto applicazione di questi principi risolvendo il problema prima in termini di

privatizzazione e poi in termini di liberalizzazione dei mercati, tanto è vero che ancora oggi abbiamo delle code non esaurite di liberalizzazione.

Questo probabilmente è stato il più clamoroso non dico degli errori, ma sicuramente delle ombre del processo di liberalizzazione e privatizzazione della telefonia, perché ha comportato il succedersi di monopolisti privati a monopolisti pubblici, con la mentalità del monopolista, quale che sia l'origine del soggetto, e quindi con la tentazione di abusare di tutti i privilegi di un soggetto che prima era monopolista legale, con tutti i connessi diritti esclusivi e speciali. La tentazione è stata quella di perseverare in questi comportamenti; dopodiché si è avuto un processo di liberalizzazione abbastanza soddisfacente; anche rispetto ad altri paesi europei lo scenario italiano della telefonia, sia nel fisso sia nel mobile, è certamente soddisfacente. Abbiamo molti operatori e abbiamo addirittura effetti palpabili a valle sul consumatore. Oggi paghiamo la stessa cifra di ieri, ma abbiamo magari cinque telefoni; come italiani, infatti, abbiamo la tentazione di avere molti telefoni, ma in realtà la bolletta è diminuita di molto; siamo nell'ordine del 20-25 ma anche del 30 per cento, a volte, in termini di risparmio per il consumatore.

Per quanto riguarda l'ENEL il problema è molto diverso. L'ENEL ha avuto un processo di liberalizzazione ed uno di parziale privatizzazione quasi contestuali; il processo di privatizzazione non si può ancora toccare con mano. Ci sono certamente dei problemi nel processo di liberalizzazione del settore dell'energia. Io non farei paragoni con la California, che probabilmente, perché le cose vadano un po' meglio, dovrebbe prendere come modello il nostro. Ci stiamo muovendo con grande prudenza, qualcuno potrebbe dire troppa; c'è un problema tariffario importante che ci pone certamente non ai primi posti nel panorama europeo; abbiamo una bolletta della luce che pesa più di quella di altri paesi; mi riferisco sia al cittadino sia all'impresa; la nostra FIAT paga una bolletta elettrica certamente superiore a

quella della Volkswagen, con le conseguenze che tutti possiamo immediatamente e banalmente immaginare.

Si tratta di un processo da seguire con grande attenzione; ad esempio l'ipotesi di staccare la rete dal resto va coltivata con grande interesse. Ripeto ancora una volta che l'idea della separazione tra una nuda proprietà e la gestione della rete ci sembrò accettabile perché teoricamente, almeno sui libri, questa separazione funziona; nella realtà, però, non ha funzionato perché il titolare, per quanto nudo, si considera il padrone assoluto della rete e quindi, dal punto di vista della concorrenza, si pongono dei problemi; anche tutte le decisioni di manutenzione, ampliamento e sviluppo della rete, pur nell'interesse dei piccoli che faticosamente cominciano ad entrare, pongono dei problemi; in altre parole è tutto il processo di privatizzazione e liberalizzazione dell'energia elettrica che pone problemi e difficoltà che vanno seguiti attentamente.

Questo mi porta alla cosiddetta disintegrazione delle strutture verticali. Disintegrazione è una parola quasi drammatica o da tragedia...

PRESIDENTE. Si può parlare di disarticolazione.

GIUSEPPE TESAURO, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Sì, disarticolazione. In fin dei conti, in tutti e tre i settori presi come esempio, telefonia, elettricità e gas, abbiamo una filiera verticale nella quale è presente sempre lo stesso soggetto. Certamente ci possono essere economie di scala, ma sta di fatto che chi è padrone di tutti e cinque i mercati o comunque di uno, due o tre di questi mercati, verticalmente integrati, ha una posizione dominante e avrà la tentazione di trasferire nei mercati a valle o a monte i vantaggi e i privilegi della sua posizione, anche quelli di tipo finanziario. Dipende da caso a caso, ma dal punto di vista della concorrenza non è detto che la filiera verticale dominata da un solo soggetto sia una buona cosa. Ecco perché preferiamo, ad

esempio, la separazione della rete, che è un monopolio naturale, rispetto agli altri settori della filiera, sia che siano di monopolio naturale, cioè da gestire ancora in regime di monopolio, sia che siano aperti alla concorrenza; questo dipende dal singolo settore. Adesso, ad esempio, abbiamo un problema con la Telecom che ha una posizione dominante su vari mercati della filiera verticale e quindi ha problemi di consolidamento e rafforzamento ulteriore man mano che procede ad acquisizioni.

Rispetto al mercato, la domanda è fra il politico e l'economico; si tratta cioè del problema dei nostri campioni che debbono ormai competere non solo a livello europeo ma internazionale. Qui dobbiamo innanzitutto fare una distinzione. Si è fatto riferimento al gas e all'energia elettrica; dal punto di vista della concorrenza, sono mercati nazionali, non europei. Noi importiamo gas dall'Algeria e dalla Russia, ma una volta che il gas è giunto nel nostro paese il mercato, dal punto di vista della concorrenza, è considerato nazionale; quindi è soprattutto a quella dimensione che guardiamo; lo stesso vale per l'energia elettrica; il fatto che si possa importare o esportare energia non significa che quello rilevante sia il mercato europeo o addirittura internazionale.

Certo, dobbiamo stare attenti che i nostri soggetti economici abbiano la possibilità di competere anche a livello internazionale, ma il fatto è che abbiamo dei soggetti, pubblici o privati non ha importanza, che hanno perso l'abitudine a competere; questo è il problema; l'ENEL non va fuori perché ha perso l'abitudine a competere, mentre società come Electricité de France vengono in Italia e comprano le luci di Venezia o di Bari perché, pur essendo pubbliche, hanno nel loro DNA maggiore disponibilità alla competizione, perché abituate a competere certamente più di noi. Uno dei messaggi che si vogliono dare è proprio quello di una spinta alle imprese, che siano pubbliche o private - ripeto - non ha importanza, a competere sul mercato italiano e su quello internazionale; da questo punto di vista

non sarei troppo preoccupato se arriviamo a predicare, in alcuni casi, la disarticolazione delle filiere verticali.

Per quanto riguarda in generale la filosofia delle privatizzazioni e l'uso che ne è stato fatto, con una sorta di sviamento della procedura a fini diversi da quelli naturali, si auspica che questo sia un problema temporaneo. C'è stato un momento nel quale il nostro paese aveva sostanzialmente la necessità di mettersi, dal punto di vista della finanza pubblica, al passo con gli altri paesi europei al fine di raggiungere l'obiettivo, per noi e forse per l'Europa intera fondamentale, di entrare con il primo gruppo di paesi nell'unione economica e monetaria; noi che eravamo stati tra i protagonisti e i fondatori dell'Europa *tout court* avevamo probabilmente necessità di entrare con la prima ondata; quindi da questo punto di vista va forse compreso, ma anche giustificato, lo sviamento nel senso di una considerazione delle privatizzazioni come strumento anche di risanamento delle casse dello Stato.

Non è detto che questa filosofia sia totalmente incompatibile con un sano processo di privatizzazione. Il problema del mercato non è tanto la privatizzazione ma la liberalizzazione del mercato; che siano poi a competere soggetti pubblici tra di loro, solo soggetti pubblici o solo soggetti privati, è secondario. La privatizzazione può essere un completamento del processo di liberalizzazione e di solito lo è, specialmente in un paese come l'Italia. Abbiamo visto, ad esempio, il processo di liberalizzazione del settore dell'energia elettrica; probabilmente una iniezione di privatizzazione lì è necessaria più che in altri settori; ferma restando naturalmente la necessità di salvaguardare i cosiddetti monopoli naturali; ad esempio, la rete ferroviaria o quella del gas. L'importante è guardare all'assetto dei mercati ed alla libertà dei soggetti che vi operano di agire al loro interno senza tanti lacci e lacciuoli; che sia poi un soggetto privato, può essere necessario in alcuni casi, non necessario in altri, utile in alcuni casi, non utile in altri; anzi può darsi che sia

necessario che venga mantenuto un soggetto pubblico. Questo mi pare evidente. D'altra parte, se pensiamo allo scenario europeo, almeno quello, il concetto di neutralità fra pubblico e privato è addirittura sancito da una norma del Trattato.

Da questo punto di vista, quindi, non avrei preoccupazioni. Bisogna però vedere caso per caso, paese per paese e soprattutto settore per settore se, dopo la liberalizzazione o insieme alla liberalizzazione, dopo aver pensato ad entrambe contestualmente, sia necessario, utile e opportuno arrivare anche alla privatizzazione dei soggetti pubblici, stando sempre attenti - soprattutto quando i soggetti del settore non sono molti - a non trasformare il monopolista o il privilegiato pubblico in uno privato, perché allora forse gli effetti perversi saranno anche maggiori. È meglio che ce lo diciamo francamente.

PRESIDENTE. Ma su questo vigilerà l'Autorità garante della concorrenza e del mercato!

Ringrazio nuovamente il presidente Tesauro ed i suoi colleghi per la cortesia e soprattutto per la chiarezza del contributo recato in questa audizione, che credo consentirà anche a noi una riflessione approfondita e spero utile su questi temi. Approfito anche del fatto che è questa la prima occasione di incontro del nuovo anno per formulare gli auguri a tutti.

Dichiaro pertanto conclusa l'audizione.

Audizione del presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, Pippo Ranci.

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 per l'energia elettrica e il gas, Pippo Ranci.

Saluto i nostri ospiti e li ringrazio per aver accolto il nostro invito a questa riunione, nell'ambito dell'indagine che ha avuto una richiesta di integrazione da

parte dei colleghi con riferimento alle privatizzazioni e per la quale è stato affidato a Mediobanca l'incarico di svolgere una ricerca, presentata qui dal dottor Coltorti, sulla quale il professor De Cecco è stato audito. La Commissione ha così avuto un quadro quantitativo, in virtù dell'indagine di Mediobanca, e qualitativo, con l'audizione del professor De Cecco, che ha esposto uno schema «politico» dell'ambito in cui le privatizzazioni si sono svolte.

Questa mattina si è parlato molto da parte del professor Cheli e del professor Tesauro di elettricità e di gas. Al professor Ranci, che ha ora il privilegio di intervenire, sia pure in tempi ristretti e davanti a pochi componenti della Commissione, assicuro che i resoconti stenografici delle sedute vengono consultati da un numero di colleghi molto ampio e quindi i documenti ed il pensiero dell'Autorità che il professore presiede saranno tenuti in debita considerazione.

Detto questo, do immediatamente la parola al presidente Ranci.

PIPPO RANCI, Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Signor presidente, la ringrazio anche a nome dei colleghi qui presenti. Per evitare che il tempo a disposizione per il dibattito sia troppo stringato mi limiterò ad una esposizione sommaria della memoria scritta che ho presentato alla Commissione.

Nei settori dell'energia elettrica e del gas, l'obiettivo di migliorare i livelli di competitività è affidato, per scelta del Parlamento in coerenza con l'orientamento dell'intera Unione europea, alla liberalizzazione. Per questo si è provveduto ad una liberalizzazione accompagnata, come quasi ovunque nei paesi economicamente più sviluppati, all'istituzione di un'Autorità di regolazione che la peculiarità di questi settori a rete rende necessaria, e si fa affidamento sul fatto che la liberalizzazione promuova la competitività.

Solo nell'ambito della liberalizzazione trovano giustificazione ed impulso le privatizzazioni delle imprese pubbliche. Im-