

1. FINALITÀ E CONTENUTI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

L'indagine conoscitiva sulle dinamiche dei prezzi e delle tariffe e sulla tutela dei consumatori, è stata deliberata dalla 10^a Commissione industria, commercio e turismo del Senato il giorno 11 settembre 2002 e dalla X Commissione attività produttive, commercio e turismo della Camera il 26 settembre 2002. Le audizioni sono state svolte congiuntamente ed hanno avuto inizio il 12 novembre 2002.

L'indagine ha preso le mosse dalla constatazione di una crescente preoccupazione da parte dell'opinione pubblica, manifestatasi dopo l'avvio della nuova moneta, in ordine all'andamento dei prezzi e alla misura delle tariffe. Le Commissioni si proponevano, pertanto, di approfondire le dinamiche di crescita dei prezzi e delle tariffe e di accertare l'adeguatezza e la rispondenza alle aspettative degli strumenti di rilevazione delle variazioni dei prezzi, anche in relazione ad un diffuso disagio dei consumatori.

Le Commissioni intendevano perseguire i seguenti obiettivi:

predisporre le condizioni, anche in linea con gli ampi processi di privatizzazione e i liberalizzazioni promossi a livello europeo, per migliorare il funzionamento del mercato eliminando gli ostacoli e i vincoli che possono aumentare le difficoltà e i costi per i soggetti che vi operano, con conseguenti ricadute sui consumatori e sugli utenti finali;

garantire le condizioni per una sempre più incisiva azione di tutela dei diritti e delle prerogative dei consumatori e degli utenti;

verificare l'adeguatezza degli strumenti di informazione utili ai cittadini per valutare il funzionamento dei mercati dei beni e dei servizi e di quelli posti dal nostro ordinamento a tutela dei consumatori, anche attraverso un primo bilancio sul funzionamento della legge n. 281 del 1998.

Più specificamente, l'indagine si presentava volta ad approfondire i seguenti aspetti:

il funzionamento degli attuali strumenti di monitoraggio dei mercati, con particolare riferimento alle modalità di rilevazione statistica;

l'adeguatezza di tali strumenti e modalità, anche in relazione al progressivo ampliamento dei mercati, non più nazionali bensì a carattere europeo (fenomeno accentuato dall'introduzione della moneta unica);

la capacità di tali strumenti e modalità di fornire ai cittadini adeguate informazioni, non solo sul funzionamento dei mercati nazionali, ma anche relativamente al funzionamento effettivo dei mercati territoriali in cui essi concretamente operano;

l'effettiva possibilità per i cittadini di scegliere e di esprimere preferenze in ordine ai beni ed ai servizi offerti in modo razionale e consapevole sulla base di adeguati ed accessibili elementi di conoscenza;

l'adeguatezza delle forme e degli strumenti di tutela dei consumatori e degli utenti attualmente esistenti.

Nel corso dell'indagine le Commissioni hanno proceduto alle seguenti audizioni:

12 novembre 2002, audizione di rappresentanti delle Associazioni dei consumatori: dottor Paolo Landi, *segretario generale dell'Adiconsum*; il dottor Carlo Pileri, *presidente dell'Adoc*; dottor Lannutti, *presidente dell'Adusbef*; avvocato Martinello e dottoressa Castrovoti di *Altroconsumo*; dottor Finzi di *Assoutenti*; signori Trincia e Votta di *Cittadinanza Attiva*; avvocato Tabano *dell'ufficio legale del Codacons*; dottor Trefiletti, *presidente della Federconsumatori*; signori Marini e Defant, rispettivamente *vice Presidente nazionale e consulente della Lega Consumatori* e dottor Dona, *presidente dell'Unione Nazionale consumatori*;

13 novembre 2002, audizione di rappresentanti dell'ISTAT: professor Biggeri, *presidente dell'ISTAT*; dottor Oneto, *direttore centrale delle statistiche economiche congiunturali* e dottoressa Leoni, *dirigente del servizio statistiche sui prezzi*;

4 dicembre 2002 audizione di rappresentanti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas: professor Pippo Ranci, *presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*; professor Giuseppe Ammassari, *componente dell'Autorità*; dottor Angelo Ferrari, *direttore generale* e dottor Diego Gavagnin, *direttore dell'ufficio relazioni esterne*;

11 dicembre 2002, audizione di rappresentanti della Confindustria: dottor Giampaolo Galli, *capo economista della Confindustria*, dottor Giuseppe Schlitzer, *direttore del nucleo economia e finanza*, dottor Ciro Rapacciuolo del *centro studi* e il dottor Zeno Tentella, *responsabile dei rapporti con il Parlamento*;

19 dicembre 2002, audizione del Commissario dell'Unione Europea professor Monti;

21 gennaio 2003, audizione del professor Gianmaria Fara e del professor Gustavo Ghidini. — audizione di rappresentanti dell'UNION-CAMERE: dottor Ugo Girardi e dottoressa Tiziana Pompei, *rispettivamente segretario generale, vice segretario generale vicario e responsabile dell'ufficio legislativo dell'Unioncamere* — audizione di rappresentanti dell'ISTAT: professor Biggeri, *presidente*, dottor Andrea Mancini, *capo dipartimento delle statistiche economiche*, dottor Gian Paolo Oneto, *direttore centrale delle statistiche economiche congiunturali*,

dottorssa Laura Leoni, *dirigente del servizio statistiche sui prezzi* e dottorssa Patrizia Cacioli, *dirigente ufficio della comunicazione*;

29 gennaio 2003, audizione di rappresentanti di Confommercio: dottor Sergio Billè, *presidente*, dottor Luigi Taranto, *direttore generale*, il dottor Carlo Mochi, *responsabile Centro Studi*, dottor Sergio De Luca, *responsabile comunicazione*, dottor Tito Lombardini, *presidente Faid-Federdistribuzione*, dottor Giovanni Pomarico, *presidente Federcom*, dottor Riccardo Garosci, *consigliere delegato Faid-Federdistribuzione*, dottor Bruno Milani, *direttore generale Federcom*, dottor Roberto Dessì, *segretario generale Ancd-Conad* — audizione di rappresentanti della Confesercenti: dottor Marco Venturi, *presidente*, dottor Mauro Bussoni, *vice segretario nazionale*, dottor Giuseppe Fortunato, *responsabile ufficio rapporti con il Parlamento* e dottori Antonello Oliva e Guido Vaccaro, *ufficio economico*;

5 febbraio 2003 audizione di rappresentanti della Confcooperative, della Lega nazionale delle cooperative e mutue, dell'Unione nazionale cooperative italiane e dell'Associazione generale delle cooperative. Intervengono: il dottor Zaffi e il dottor Pasqualini *dell'Associazione Generale Cooperative Italiane*; il professor Galligioni e il signor Flemac *dell'Unione nazionale cooperative italiane*; il dottor Pasqualitti, il signor Camilli, e il signor Puccini della *Confcooperative-Federconsumo*; il dottor Busacca, il dottor Riccioni, il dottor Bruno, il dottor Cecere, il dottor Cardile e il dottor Putzolu della *Legacoop-Associazione Nazionale Cooperative di consumatori*;

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

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

2. TEMI AFFRONTATI NEL CORSO DELLE AUDIZIONI

2.1 I dati sull'inflazione:

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

Da un lato, è emersa una discordanza fra le pubblicazioni ufficiali e quelle fornite da taluni istituti di ricerca privati, in particolare, fra i dati degli indici dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed

impiegati, fornito dall'ISTAT (Istituto nazionale di statistica), e i dati elaborati dall'EURISPES; dall'altro, è apparsa rilevante la divaricazione tra la percezione dell'inflazione da parte del consumatore rispetto ai dati risultanti dalle rilevazioni ufficiali.

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

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

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

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

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

Il Commissario Monti ha sottolineato come il cambio della moneta abbia verosimilmente determinato un complessivo impatto inflazionistico — secondo uno studio EUROSTAT per l'area euro nel suo insieme, basato sui dati disponibili nella prima metà del 2002 — compreso tra lo 0 e lo 0,2 per cento.

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

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

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

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

2.2 L'inflazione percepita:

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

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

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

Taluni aumenti particolarmente forti su alcuni prodotti – si rammenta che l'ISTAT ha evidenziato che in determinati periodi per frutta, ortaggi e prodotti della pesca si sono registrati aumenti anche superiori al 30 per cento – sarebbero stati percepiti dai consumatori come un aumento di tutti i beni e servizi di cui usufruisce il cittadino nel mercato e quindi come aumenti generalizzati. Tra l'altro, più frequente è l'acquisto e minore il suo importo, maggiore risulta l'effetto di arrotondamento sia sul bilancio del consumatore che sulla sua percezione dell'inflazione. Il fattore più rilevante nella percezione

dell'inflazione rimane comunque la composizione della spesa per consumi, poiché questa può essere molto differenziata non solo individualmente, ma, oltre che per i diversi livelli di reddito, fra le diverse categorie di cittadini: anziani e giovani, famiglie numerose e famiglie senza figli e così via.

Perché la diversa composizione dei consumi incida sulla percezione dell'inflazione, occorre che la variazione dei prezzi risulti anch'essa differenziata tra i diversi capitoli di spesa. Sono stati in precedenza ricordati gli aumenti particolarmente elevati di alcuni prodotti alimentari. Nel caso delle comunicazioni, invece, che incidono tra il 7 e l'11 per cento nel paniere, l'inflazione è risultata negativa. Va sottolineato come, per i più giovani, questa voce di spesa incida in misura doppia o anche tripla rispetto alla struttura dei consumi dei più anziani.

D'altro canto, la percezione dei consumatori sembrerebbe basarsi sugli acquisti più frequenti, che tuttavia non sempre pesano sul bilancio complessivo delle famiglie in modo equivalente di altri per i quali l'acquisto viene effettuato più raramente.

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

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

Andrebbe, tra l'altro, valutato in quale misura l'aumento di taluni beni di largo consumo e di alcuni servizi abbia ridotto la propensione dei consumatori all'acquisto di beni durevoli. L'aumento della spesa rivolta a beni non rinunciabili, si pensi ai generi alimentari, sembrerebbe infatti, in linea di principio, destinata ad impedire alle famiglie di accantonare le risorse da destinare all'acquisto di beni quali computer, telefonini, mobili e simili.

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

2.3 Alcuni dati settoriali sull'andamento dei prezzi:

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

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

Al terzo posto, tra i settori che hanno fatto registrare il maggior numero di segnalazioni, si colloca quello della ristorazione, con il 18 per cento di segnalazioni, fra le quali una rilevante percentuale riguarda il segmento delle consumazioni al bar.

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

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

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

Secondo, invece, l'analisi condotta da Unioncamere, la dinamica inflazionistica tendente al rialzo, a partire dall'agosto 2002, può essere considerata il risultato di aumenti che hanno coinvolto quasi tutte le tipologie di beni. È stato tuttavia sottolineato il contributo fornito dai servizi finanziari che, nonostante abbiano subito un certo rallentamento rispetto ai primi mesi dell'anno sino a dicembre hanno continuato a collocarsi su saggi di crescita anno per anno superiori al 5 per cento. Sono state individuate essenzialmente due voci responsabili dei livelli raggiunti da questa categoria: le assicurazioni RC auto e le spese per la tenuta del conto corrente. Le assicurazioni, dopo essere aumentate rispetto ai dati dell'anno precedente secondo un ritmo elevato per tutta la prima metà del 2002, si sono assestate, nel dicembre 2002, su un tasso di crescita tendenziale del 9 per cento, analogo a quello registrato per le spese per la tenuta del conto corrente. Sempre secondo Unioncamere, il secondo responsabile dell'accelerazione dei prezzi dei servizi, nell'arco di tempo suddetto, è il capitolo « Alberghi, ristoranti e bar », che, dopo essersi collocato per i primi 8 mesi dell'anno su un saggio tendenziale intorno al 4-5 per cento, nei mesi tra settembre e dicembre ha accelerato portandosi al di sopra del 5 per cento. Nei mesi autunnali, inoltre, i rincari dei servizi legati ad alberghi, bar e ristoranti hanno interessato, di fatto, quasi tutte le voci del comparto. Gli aumenti più rilevanti hanno interessato il pasto al ristorante, rincarato nel corso del 2002 più del 4 per cento, la camera d'albergo e tutte le consumazioni al bar, aumentate, rispettivamente, nello stesso periodo, del 5,5 per cento e del 5,6 per cento.

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

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

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

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

2.4 Le rilevazioni statistiche:

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

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

L'ISTAT e tutti gli Enti che rientrano nel Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) fanno parte della statistica ufficiale del nostro Paese e devono necessariamente seguire tutti i principi stabiliti dalle leggi italiane, dalla normativa comunitaria e dalle Nazioni Unite, che

presuppongono l'imparzialità, la trasparenza e la qualità delle informazioni statistiche.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

poter rappresentare efficacemente le variazioni di prezzo che in media si sono verificate nel gruppo di appartenenza.

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

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

In relazione alla composizione del paniere, il Presidente dell'ISTAT ha sottolineato come questa sia definita con riferimento a tutte le spese effettuate sul mercato dalle famiglie italiane. Una misura dell'inflazione così strutturata riguarda l'intera collettività e si basa, quindi, su una varietà di beni e servizi non facilmente percepibili dal singolo cittadino o dalla singola famiglia, con una propria e determinata struttura dei consumi. I singoli soggetti, pertanto, possono talvolta non trovare una esatta rispondenza fra l'indice di variazione dei prezzi che deriva dal sistema delineato e la propria struttura di consumi. Una simile modalità di calcolo dell'inflazione, stabilita a livello internazionale, risulta utile per adottare decisioni a livello macroeconomico.

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

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

L'interesse delle Commissioni si è incentrato, non solo sulle modalità di rilevazione e sulle scelte in merito alla composizione del paniere, ma anche sulla metodologia di costruzione dei pesi associati alle varie voci, che rappresentano l'importanza relativa di ciascun gruppo di beni e servizi inclusi nel paniere, rispetto al totale della spesa per i consumi. Particolare rilievo hanno assunto alcuni dati in merito a voci, quali ad esempio quelle relative alla responsabilità civile per autoveicoli, in cui l'adozione di talune modalità di calcolo, improntate alla sottrazione dai premi pagati dei risarcimenti ricevuti, contribuiscono a spiegare una certa discordanza fra la percezione da parte del consumatore dell'esborso per il premio e il peso che tale servizio finisce con l'assumere nel paniere di riferimento.

Il Presidente dell'ISTAT ha fatto presente che sono allo studio miglioramenti del sistema di rilevazione innanzitutto in merito alla messa a punto di statistiche sulle misure dei prezzi anche a livello territoriale, in modo da consentire confronti del livello dei prezzi, e

non solo degli indici di variazione, anche con riguardo alle diverse città. In secondo luogo è allo studio la possibilità di verificare l'impatto dell'inflazione sui bilanci e sulla spesa delle famiglie per tipologie differenziate, pur mantenendo l'unicità dell'indice di inflazione. Tale progetto richiede peraltro un notevole impegno, anche di carattere quantitativo, volto ad individuare le variazioni dei prezzi rispetto alle singole tipologie in riferimento anche ai diversi luoghi di acquisto.

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

2.5 La concorrenza e le politiche dei prezzi:

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

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

In proposito l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha precisato che attraverso interventi diretti ad impedire o comunque a contrastare e perseguire comportamenti di impresa vietati dalla normativa *antitrust* è possibile far sì che i benefici originati dalla maggiore concorrenza raggiungano effettivamente i consumatori, conseguendo anche l'obiettivo di aumentare la fiducia nei meccanismi di mercato. Tuttavia gli effetti attesi da una politica di tutela della concorrenza sono effetti indiretti suscettibili di manifestarsi concretamente soprattutto nel lungo periodo, attraverso la capacità di indurre modifiche nel sistema delle relazioni economiche tra gli operatori del mercato. In questo quadro, ha sottolineato l'Autorità

garante della concorrenza e del mercato, l'efficacia dell'azione dell'*antitrust* non può essere misurata con l'entità della sanzione, cui va ricondotto un effetto di carattere deterrente, ma in termini di impatto sul funzionamento del mercato.

Da più parti, nel corso dell'indagine conoscitiva, anche a fronte di preoccupate segnalazioni di fenomeni inflazionistici, è stata ribadita la distanza da pretese di controllo coercitivo dei prezzi, e da misure che, ignorando la funzione dei prezzi nell'allocazione delle risorse, possono determinare effetti distorsivi nei comportamenti economici.

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

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

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

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

2.6 La distribuzione commerciale:

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

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

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

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

Sempre da parte della Confcommercio, i prezzi alla produzione dei beni destinati al consumo finale avrebbero mostrato, per una parte del 2002, aumenti significativi, determinando, nella media del periodo gennaio-novembre 2002, un incremento dei prezzi alla produzione dell'1,6 per cento, a fronte di un dato sull'incremento dei prezzi al consumo pari all' 1,8 per cento.

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

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

2.7 La dinamica delle tariffe e il settore energetico:

Il Ministro Marzano, in materia di tariffe, ha ricordato che l'attuale legislazione, prendendo le distanze da un sistema di ammi-

nistrazione e sorveglianza dei prezzi e delle tariffe, ha lasciato al CIPE poteri di indirizzo e di direttiva in un numero molto ristretto di casi.

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

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

Secondo i dati forniti da Unioncamere, a partire dal mese di febbraio 2002, le tariffe a controllo locale hanno infatti realizzato una costante accelerazione, salendo da un saggio di variazione anno su anno dell'1,9 per cento di febbraio al 4,1 per cento di dicembre. Le principali responsabili di questa accelerazione sono state individuate nelle tariffe per la raccolta dei rifiuti solidi urbani, dei trasporti urbani e delle auto pubbliche.

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

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

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

È stato tuttavia sottolineato dal Commissario Monti che si tratta di dar vita, per l'energia, ad un ciclo di investimenti lungo, i cui effetti