

saranno percepibili solo nel medio termine. Conseguentemente, i riflessi sui prezzi per i clienti del mercato libero nei singoli Stati potranno essere compiutamente analizzati solo fra qualche tempo.

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

Si tratta, secondo il Commissario Monti, di rompere i monopoli esistenti e permettere il libero esercizio delle attività di produzione, importazione e vendita, assicurando un accesso trasparente e non discriminatorio alle reti di trasmissione dell'elettricità e di trasporto del gas.

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

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

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

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

Per quanto riguarda le tariffe del gas, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, illustrandone la composizione, ha evidenziato che la parte relativa all'imposta è più consistente di quella della tariffa elettrica, poiché circa metà del prezzo finale del gas è dato dalle

imposte; riguardo ai costi fissi, questi, per circa la metà, dipendono dai costi di trasporto e di stoccaggio e per l'altra metà dal costo della distribuzione locale.

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

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

Riguardo al confronto rispetto ai livelli delle tariffe internazionali, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha confermato il livello relativamente elevato del sistema tariffario italiano. Per la parte degli alti consumi, una tariffa elettrica domestica corrispondente ad un consumo annuo di 3.500 kilowattora, vicina alla media europea ma superiore al consumo medio italiano, ha un costo in Italia del 44,1 per cento in più rispetto alla media europea.

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

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

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

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

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

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha evidenziato che le prospettive per le riduzioni degli oneri delle tariffe energetiche presuppongono il passaggio a prezzi liberi in un sistema nel quale la concorrenza possa operare liberamente, grazie ad una pluralità di operatori nelle diverse fasi della filiera. In tale quadro è stata ribadita l'importanza della borsa elettrica e di una pubblicazione di prezzi e di disponibilità per il gas per dare l'avvio alla formazione di un mercato all'ingrosso. È stato sottolineato inoltre come per l'elettricità sia importante procedere alla costruzione di nuove centrali e ad un aggiustamento del mix dei combustibili nel rispetto delle normative ambientali. Per entrambe le fonti di energia è stata infine ribadita l'importanza del rafforzamento delle interconnessioni con l'estero, al fine di assicurare maggiore sicurezza dell'approvvigionamento e della fornitura del servizio.

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

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

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

2.8 Le iniziative a favore dei consumatori:

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

Anche da parte del Commissario europeo Monti è stato sottolineato come l'esistenza di ostacoli o di costi elevati per ottenere informazioni sui mercati di prodotti e di servizi rende più difficile ai consumatori la possibilità di scegliere le combinazioni migliori, riconoscendo ingiustificati aumenti di prezzo e ricorrendo, eventualmente, a prodotti sostitutivi.

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

Peraltro le stesse associazioni dei consumatori, audite nel corso dell'indagine hanno posto l'accento sul tema dell'informazione e

dell'assistenza dei consumatori, lamentando un'insufficienza degli strumenti attualmente a disposizione, per quanto attiene sia all'andamento dei prezzi, sia agli strumenti da utilizzare per la loro tutela.

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

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

Sotto il profilo del perseguimento di una maggiore trasparenza del mercato, come riferito dal Ministro Marzano, nel gennaio 2003, è stato istituito presso la direzione generale per l'armonizzazione del mercato e la tutela dei consumatori il comitato tecnico per il monitoraggio dei prezzi dei beni e servizi di largo e generale consumo, detto anche osservatorio dei prezzi, presieduto dal Ministro e composto, oltre che da dai direttori generali, dai rappresentanti degli enti territoriali, dell'ISTAT, dell'Unioncamere, delle associazioni e dei consumatori e delle principali categorie produttive, al fine di effettuare analisi e attività di monitoraggio sull'andamento dei prezzi sull'intero territorio nazionale in tutte le fasi della filiera produttiva, di proporre strategie per promuovere la trasparenza nel processo di formazione dei prezzi e delle condizioni di offerta dei beni e dei servizi, nonché di individuare i settori che necessitano di campagne informative finalizzate a promuovere e sviluppare la cultura e l'autotutela del consumatore.

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

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

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

camere di commercio, strumenti di osservazione sulla formazione dei prezzi nei diversi mercati locali, creando un contatto tra le associazioni dei consumatori, le istituzioni locali e le camere di commercio stesse.

3. CONSIDERAZIONI FINALI

3.1 La politica della concorrenza:

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

Riduzioni dei prezzi e delle tariffe e tutela dei consumatori non possono in primo luogo che derivare dall'integrazione dei mercati, dallo stimolo alla concorrenza e dalla moltiplicazione degli operatori dal lato dell'offerta. È in questo senso essenziale che l'Italia continui a svolgere con la massima puntualità l'attività di recepimento delle direttive comunitarie, a livello statale e regionale, legislativo ed amministrativo, avendo cura di evitare che determinati settori economici si sottraggano alla logica della competizione. A riguardo occorre peraltro sottolineare come le direttive comunitarie in materia di liberalizzazione del comparto energetico non siano state recepite da alcuni Stati membri e ciò determini evidenti asimmetrie che ostacolano la creazione del mercato unico e in relazione alle quali è necessario individuare, anche in ambito comunitario, i necessari correttivi.

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

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

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

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

A riguardo occorre rilevare come, il costo elevato di taluni servizi e beni, sia dovuto al fatto che a tutt'oggi importanti settori economici sono appannaggio di gruppi ristretti di operatori e non risultano aperti alla concorrenza internazionale. In tali settori occorre intervenire per superare forme di organizzazione che, come nel caso dei servizi finanziari, bancari ed assicurativi, non favoriscono il confronto competitivo. Per quanto riguarda i servizi bancari, per i quali sono stati rilevati alcuni degli incrementi più significativi, va osservato come il ruolo svolto dalla Banca d'Italia in materia di tutela della concorrenza con riferimento alle aziende ed agli istituti di credito sia risultato del tutto deficitario e ciò suggerisca di attribuire tale ruolo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Ingiustificate limitazioni della concorrenza si verificano inoltre nel settore dei servizi professionali, rispetto al quale occorre rivedere le attuali forme di regolazione.

Un'azione di stimolo più efficace di quella svolta in passata andrebbe esercitata nel settore dei servizi pubblici al fine di incrementare il livello di liberalizzazione e di concorrenza. Per pervenire ad una significativa riduzione delle tariffe appare, tra l'altro, necessario procedere ad un riesame della disciplina fiscale. Ritardi nel processo di liberalizzazione, dovuti anche ad incertezze relative al quadro normativo, si registrano, in particolare, nel settore dei servizi pubblici locali, dove si attende il completamento di una riforma che sancisca il superamento della politica degli affidamenti diretti, privilegiando il principio della gara ad evidenza pubblica al fine di determinare incrementi di efficienza e diminuzione dei costi. In tale ambito, una particolare attenzione andrebbe prestata ai servizi idrici e di raccolta e smaltimento dei rifiuti, al fine di assicurare che le strategie industriali e finanziarie in corso di definizione producano un contenimento dei costi e non aumenti ingiustificati delle tariffe.

Nel settore del commercio, materia di competenza legislativa regionale ai sensi del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, deve essere in ogni caso garantito il generale rispetto dei fondamentali principi e criteri posti dalla legislazione nazionale a tutela della concorrenza, materia quest'ultima che non a caso ricade nell'esclusiva competenza statale. Va pertanto completato il processo di liberalizzazione avviato sulla scorta del decreto legislativo n. 114 del 1998, anche attraverso una puntuale attività di monitoraggio degli strumenti legislativi ed amministrativi adottati a livello regionale e locale, favorendo la semplificazione delle normative e degli adempimenti burocratici ed una netta riduzione dei limiti, salvo quelli, in vigore, attinenti alle vendite sottocosto, relativi alle decisioni aziendali orientate alla riduzione dei prezzi. È emersa, in definitiva, dalle audizioni l'esigenza di recuperare l'efficienza dell'intero settore, evitando che il consumatore finale possa risentire di una struttura distributiva inadeguata o scarsamente efficiente, in un quadro aggiornato della legislazione sul commercio, che consenta alle regioni di realizzare interventi efficaci, al riparo da stridenti contrasti e anomalie, sull'intero territorio nazionale. In particolare, per quanto riguarda l'efficienza della rete distributiva, oltre a puntare sullo sviluppo della grande distribuzione, occorre agevolare i processi di modernizzazione delle iniziative commerciali di minori dimensioni, inclusi gli esercizi di vicinato e gli esercizi specializzati. A tal fine vanno adeguatamente promosse le moderne formule gestionali, quali il franchising, le catene volontarie e i consorzi fidi. Sono inoltre da incentivare le politiche dirette a favorire l'acquisto dei locali e l'abbattimento dei canoni di locazione. L'obiettivo deve essere quello di consentire lo sviluppo di una rete distributiva con una composizione equilibrata, capace di tenere conto dell'esistenza di una pluralità di categorie di consumatori con esigenze differenziate e delle caratteristiche di ciascuna area territoriale. A riguardo va, in particolare, sottolineato come l'assenza di struttura distributiva « di vicinato » possa rendere meno agevole l'accesso a determinati prodotti e servizi da parte di alcune tipologie di consumatori, determinando problemi di natura sociale. Sono pertanto da favorire forme di aggregazione fra piccoli operatori volte a consentirgli di beneficiare delle economie di scala proprie della grande distribuzione.

3.2 Inflazione percepita e inflazione reale:

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

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

La Commissione ha tuttavia accertato come l'introduzione dell'euro abbia dato luogo ad arrotondamenti verso l'alto diffusamente praticati, soprattutto con riferimento a determinati beni e servizi. Non sembra in proposito da escludere che gli operatori abbiano in taluni casi consapevolmente scelto di procrastinare aumenti dei prezzi già da tempo programmati proprio al fine di cogliere l'opportunità fornita dal cambio della moneta. Gli aumenti di più rilevante entità hanno avuto ad oggetto alcuni generi alimentari e talune categorie di servizi. È inoltre emerso come gli aumenti abbiano prevalentemente riguardato i prezzi al consumo mentre i prezzi alla produzione sono rimasti sostanzialmente stabili.

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

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

3.3 L'andamento del tasso di inflazione:

Il cambio della moneta in quanto tale ha avuto nel complesso effetti inflazionistici di portata limitata e comunque destinati ad essere

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

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

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

A riguardo va tra l'altro rilevato come le cause dell'inflazione e la stessa possibilità di attribuire ad aumenti del livello dei prezzi il carattere di inflazione, e non di semplici fenomeni transitori di natura congiunturale e destinati ad essere riassorbiti, siano oggetto di contrastanti opinioni da parte degli operatori economici, delle parti sociali e della opinione pubblica. Sarebbe pertanto opportuno che il Governo verificasse costantemente l'andamento dell'inflazione e delle cause che la determinano, coinvolgendo nella sede ritenuta più appropriata le istituzioni pubbliche dotate di competenze e responsabilità in tale ambito nonché i rappresentanti delle parti sociali. Da simili analisi, destinate tra l'altro ad evitare che le aspettative inflazionistiche si ripercuotano negativamente sull'economia nazionale, potrebbe scaturire utili indicazioni per l'adozione di misure di politica economica ma anche per l'attività degli operatori economici.

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

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

Il ruolo svolto in tale ambito dall'ISTAT è in tal senso insostituibile in quanto diretto a fornire all'opinione pubblica una rappre-

sentazione obiettiva dell'andamento dell'economia ed a garantire la fondatezza di informazioni sulla base delle quali vengono adottate scelte di politica economica con forte impatto sulla collettività. L'attività svolta dall'ISTAT viene inoltre, per così dire, certificata dalla Commissione di garanzia per l'informazione statistica. È pertanto indispensabile salvaguardare l'autonomia tecnica e scientifica dell'Istituto e la sua posizione di estraneità rispetto al confronto politico.

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

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

Dovrebbe essere inoltre esplorata la possibilità di un più ampio utilizzo dei dati rilevati dall'ISTAT, al fine di ottenere elementi di informazione che possano essere di ausilio al consumatore. La comunicazione dei dati raccolti non dovrebbe in tal senso avere esclusivamente obiettivi statistici di carattere generale, bensì risultare altresì mirata a fornire, attraverso opportune disaggregazioni ed aggregazioni dei dati stessi, indicazioni utili a livello territoriale (piccoli centri, quartieri di città di grandi dimensioni ecc.) con riferimento all'identità degli esercizi osservati, alle tipologie merceologiche ed ai prodotti omogenei, in modo da fornire ai consumatori concreti strumenti di orientamento delle scelte di acquisto. Sempre al fine di consentire un utilizzo dei dati per finalità di tutela del consumatore, potrebbero essere introdotti, anche se per applicazioni solo a campione, elementi di specifica identificazione, ad esempio per tipo e marca, di prodotti di largo consumo, ai fini di una maggiore comparabilità dei prezzi rilevati. In tali casi l'ISTAT potrebbe limitarsi

a mettere a disposizione i dati rilevati, mentre la relativa elaborazione risulterebbe affidata alla libera iniziativa di altri soggetti (associazioni dei consumatori, organizzazioni sindacali, organismi di categoria ecc.). Deve essere infatti considerato un compito dell'Istituto quello di portare i dati oggetto di rilevazione a conoscenza di una platea quanto più vasta possibile di consumatori e di organi di informazione, allo scopo di consentire di individuare, a livello territoriale, fenomeni di ingiustificate modificazioni dei prezzi e di orientare il cittadino nella scelta dei beni e dei servizi offerti dal mercato.

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

Per raggiungere tali risultati, l'ISTAT, con il sostegno del Governo, dovrebbe approfondire e sviluppare i rapporti con gli enti locali ed in particolare con l'ANCI, attraverso un più stretto coinvolgimento degli stessi nella propria attività, come sembrano, del resto, richiedere i principi informativi del nuovo titolo quinto della Costituzione. Occorrerebbe, in particolare, favorire la messa a disposizione e l'utilizzo da parte degli enti locali e delle regioni dei dati elaborati dall'ISTAT, nonché prevedere che gli stessi forniscano indicazioni in merito alla raccolta ed all'elaborazione dei dati stessi.

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

3.5 La riduzione delle tariffe dei servizi pubblici:

L'indagine ha, in particolare, reso evidente come, in una fase di transizione dal pubblico al privato nella titolarità dei principali servizi pubblici, il contenimento delle tariffe debba realizzarsi garantendo la trasparenza dei diversi sistemi tariffari nonché il buon esito dei

processi di trasformazione dei monopoli pubblici in un sistema di prezzi liberi e di liberalizzazione dei mercati.

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

Per quanto in particolare riguarda le tariffe energetiche, che sono tra le più alte in Europa sia per le famiglie sia per le imprese, va osservato come una riduzione delle stesse potrà avvenire, oltre che con il passaggio ad un regime di prezzi liberi in un quadro di effettiva concorrenza tra una pluralità di operatori, solo affrancando la produzione di energia dall'assoluto predominio di petrolio e gas, le fonti più costose tra quelle disponibili sul mercato.

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

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

Lo sviluppo della concorrenza ha già consentito di conseguire obiettivi significativi, in termini di riduzione del livello delle tariffe e di condizioni di offerta, nelle telecomunicazioni. Molta strada resta invece ancora da percorrere, oltre che per l'elettricità ed il gas, nei settori dei trasporti e delle poste, ambiti nei quali la liberalizzazione ha sino ad oggi prodotto risultati complessivamente modesti.

Per quanto specificamente attiene al settore energetico, appare fondamentale impegnarsi al fine di accelerare i processi di liberalizzazione e di incrementare il livello di concorrenza, cogliendo, in particolare, l'occasione rappresentata dall'esame del disegno di legge di riordino presentato dal Governo, i cui contenuti vanno valutati in tale prospettiva e tenendo presente la necessità di salvaguardare l'autonomia dell'autorità di settore.

Per quanto riguarda l'impegno volto a favorire la riduzione delle tariffe dei servizi di pubblica utilità, vanno sottolineati i diversi

risultati conseguiti dalle amministrazioni centrali e locali. A livello centrale, infatti, con il concorso delle autorità di settore, è stata avviata una cauta politica di contenimento delle spinte inflazionistiche, mentre a livello locale, nonostante il maggior ruolo riconosciuto alle amministrazioni dal nuovo titolo V, le tariffe dei servizi pubblici locali (trasporti urbani, raccolta rifiuti, auto pubbliche) hanno registrato incrementi anche significativi. Tale circostanza, secondo quanto in precedenza osservato, concorre a far ritenere urgente una riforma dei servizi pubblici locali che vada nella direzione di una maggiore liberalizzazione, sia pure in un quadro di garanzie relative al livello ed all'accessibilità dei servizi stessi.

3.6 Il ruolo delle associazioni dei consumatori:

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

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

Andrebbe inoltre promossa un'intensificazione dei rapporti dei consumatori con le aziende pubbliche e private, all'insegna della trasparenza e delle definizioni consensuali delle controversie. Per consentirgli di approfondire i processi di formazione dei costi e dei prezzi, i consumatori dovrebbero tra l'altro avere accesso ai bilanci aziendali.

Obiettivo delle istituzioni deve essere quello di rafforzare il ruolo di servizio delle associazioni superando ogni profilo assistenziale dell'intervento pubblico. Va innanzitutto favorito l'accesso delle associazioni ai dati disponibili in materia di andamento dei prezzi ed alle relative elaborazioni. In tal senso appare senz'altro da incoraggiare l'attività di costante confronto con le istanze del movimento consumeristico avviata dall'ISTAT, che sembra tra l'altro dover riguardare sia la condivisione delle informazioni sia il vaglio delle proposte derivanti dall'attività svolta dalle associazioni. Parimenti opportuna è apparsa la costituzione, presso il Ministero delle attività produttive, di un comitato tecnico per il monitoraggio dei prezzi e dei beni e servizi di largo e generale consumo, del quale sono stati chiamati a far parte anche le associazioni dei consumatori.

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

Per conferire maggiore incisività ed efficacia alle associazioni dei consumatori, occorrerebbe tuttavia riflettere sulle forme di rappresentanza, al fine di incentivare un maggior reciproco coordinamento ed un ampio sostegno alla realizzazione di progetti di effettivo interesse pubblico. Sulla base della legislazione vigente, si sono infatti costituite una pluralità di realtà rappresentative che dovrebbero essere incoraggiate ad operare d'intesa, anche per quanto riguarda i rapporti istituzionali. A tal fine dovrebbe essere, in particolare, verificata l'idoneità del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, operante presso il Ministero delle attività produttive ma riunito, negli ultimi tempi, assai di rado, a divenire, non solo luogo di confronto, ma anche, e soprattutto, di sintesi dei diversi orientamenti, affinché il movimento dei consumatori, quantomeno sulle questioni di maggiore rilievo, possa esprimersi in modo univoco. Nell'ambito del Consiglio dovrebbero esser inoltre definiti progetti in favore dei consumatori da attuare attraverso il ricorso a finanziamenti pubblici.

La Commissione ritiene che l'espressione di posizioni e la formulazione di proposte condivise dalla maggioranza delle associazioni avrebbero l'effetto di accrescere l'autorevolezza del movimento dei consumatori nei rapporti con i soggetti pubblici e privati e di renderlo un punto di riferimento importante per l'opinione pubblica. Per il perseguimento di tali obiettivi, sembrerebbe, in particolare, opportuno introdurre le opportune modifiche alla legge 30 luglio 1998, n. 281, « Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti ».

Con riferimento alla predetta legge, potrebbero essere altresì valutate modifiche volte a riconoscere alle associazioni dei consumatori la legittimazione ad agire in giudizio mediante un'azione collettiva di carattere risarcitorio, al fine di concorrere, anche per tale via, a rafforzare la tendenza all'unificazione della rappresentanza.