

COMMISSIONE X
ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 GIUGNO 2013

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **IGNAZIO ABRIGNANI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Benamati Gianluca (PD)	10
Abrignani Ignazio, <i>Presidente</i>	2	Bombassei Alberto (SCpI)	10
Audizione del presidente dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, Giovanni Pitruzzella, in merito all'esame della Relazione concernente la liberalizzazione delle attività economiche e la riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese (Doc. XXVII, n. 1) (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):		Da Villa Marco (M5S)	9
Abrignani Ignazio, <i>Presidente</i> ...	2, 6, 11, 14, 16	Ginefra Dario (PD)	9
		Nardella Dario (PD)	9
		Pitruzzella Giovanni, <i>Presidente dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato</i>	2, 11, 14
		Taranto Luigi (PD)	7
		Vignali Raffaello (PdL)	6

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: PdL; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Fratelli d'Italia: FdI; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
IGNAZIO ABRIGNANI

La seduta comincia alle 12,35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, Giovanni Pitruzzella, in merito all'esame della Relazione concernente la liberalizzazione delle attività economiche e la riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese (Doc. XXVII, n. 1).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione di rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in merito all'esame della Relazione concernente la liberalizzazione delle attività economiche e la riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese (Doc. XXVII, n. 1).

Do, quindi, la parola al presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giovanni Pitruzzella, che è accompagnato dal consigliere giuridico, avvocato Filippo Arena.

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.* Preliminarmente vorrei espri-

mere un ringraziamento non formale al presidente e a tutti i componenti della X Commissione, anche perché l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ritiene fondamentale il rapporto con il Parlamento, con le dovute distinzioni di ruoli e di responsabilità. Infatti, l'Autorità è una sorta di istituzione-cerniera tra l'ordinamento europeo (abbiamo, infatti, una fitta rete di rapporti quasi quotidiani con la Commissione e con le altre Autorità della concorrenza europee), l'ordinamento nazionale e quello del mercato. È necessario, quindi, che ci siano forme adeguate di *accountability* e di responsabilità che si basino sulla trasparenza rispetto a quello che facciamo e sulla comunicazione di informazioni. Noi ci occupiamo dei casi, ma per quanto riguarda gli orientamenti generali e le *policy* di carattere generale credo che un confronto con il Parlamento, in una democrazia rappresentativa, debba essere sempre importante.

Il confronto con la Commissione è altrettanto frequente. Difatti, questa può essere una sede per scambiarci ulteriori informazioni su ciò che si sta facendo a livello sovranazionale, nonché di ciò che l'autorità svolge in termini di *enforcement*, cioè di applicazione del diritto *antitrust*. In particolare, è importante la funzione che prende il nome di attività di *advocacy*, ovvero la promozione della concorrenza attraverso strumenti messi a disposizione, in primo luogo, del Parlamento, ma anche del Governo. Mi riferisco, per esempio, a strumenti come le segnalazioni. A questo proposito, vi ricordo che nel recente passato ne abbiamo fatte alcune di interesse di questa Commissione, come l'indagine conoscitiva sul settore delle assicurazioni RC auto, che è un tema importante, op-

pure quelle su relative al disegno di legge annuale della concorrenza per il 2013.

Fatta questa premessa e ribadendo il nostro dovere di confronto con il Parlamento e l'impegno a sviluppare una prassi che già nella precedente legislatura era stata particolarmente robusta, vengo subito al tema da cui oggi dobbiamo partire, con brevi considerazioni: a che punto siamo sulle liberalizzazioni, cosa ancora si può fare e cosa è nell'interesse del Paese.

A questo proposito, vorrei fare una prima precisazione. Negli anni della grande crisi, in cui siamo ancora immersi, ci si è posto il problema se le politiche della concorrenza fossero uno strumento ancora praticabile oppure un lusso che ci si può consentire soltanto in momenti di abbondanza e di fase favorevole del ciclo economico. La risposta europea è stata quella per cui le politiche della concorrenza sono uno strumento ancora importante, non a caso la Commissione prosegue, senza averla affatto diminuita, nella sua attività di applicazione, da una parte, del diritto della concorrenza e, dall'altra, di promozione di nuove regole pro-concorrenziali. Peraltro, lo stesso vale per le altre autorità nazionali, compresa quella italiana.

D'altronde, lo sviluppo delle politiche concorrenziali favorisce un'allocazione ottimale delle risorse e un abbassamento dei prezzi. È sotto gli occhi di tutti il fatto che in alcuni settori - penso a quello della telefonia mobile o del trasporto aereo - in cui c'è stata concorrenza i prezzi sono diminuiti e c'è stato un aumento delle facoltà di scelta del consumatore. Da ultimo, c'è uno stimolo all'innovazione poiché competizione significa, appunto, stimolare l'innovazione, che è forse la strada principale per ricostruire, su basi nuove, il nostro sistema economico.

Detto questo, è fin troppo ovvio che le politiche della concorrenza da sole non bastano, ma occorrono delle politiche complementari per venire incontro ai costi sociali della concorrenza stessa. Non a caso, in Europa, la tutela della concorrenza si inserisce nell'ambito dell'economia sociale di mercato. Pertanto, le poli-

tiche della concorrenza devono accoppiarsi con adeguate politiche sociali e di carattere complementare perché non basta liberalizzare i mercati se poi ci sono degli ostacoli all'effettivo sviluppo di dinamiche concorrenziali.

Penso, innanzitutto, ai temi della pubblica amministrazione. Talora, ci sono stati settori liberalizzati, nei quali le vischiosità amministrative, gli oneri burocratici e l'incertezza del diritto hanno pesato impedendo che le dinamiche concorrenziali producessero i loro effetti. Faccio l'esempio della liberalizzazione nel settore del gas: soprattutto con i vari pacchetti di direttive europee, si tratta di un mercato ampiamente liberalizzato, ma, salvo la fase più recente, con la crisi che ha portato al crollo della domanda, i prezzi sono rimasti elevati perché ci sono delle strozzature a monte, nell'immissione di gas nel mercato, dovute ai ritardi con cui si fanno alcune infrastrutture come i rigassificatori, spesso a causa di ostacoli amministrativi non indifferenti. Questo non significa che l'opera debba essere fatta in ogni caso, ma occorre avere certezze che una certa infrastruttura si faccia o meno, anche in rapporto con le popolazioni interessate. Vi è, pertanto, una centralità della questione amministrativa, anche per quanto riguarda i tempi della decisione amministrativa.

Sotto questo aspetto, infatti, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha frequenti incontri con operatori economici internazionali, soprattutto fuori dall'Italia, nei quali una delle considerazioni che spesso vengono fatte riguarda i tempi della decisione amministrativa. Non è pensabile attendere anni prima di avere una risposta amministrativa. Sono state introdotte alcune misure di semplificazione, ma l'Autorità ritiene che sia fondamentale garantire tempi certi alle decisioni amministrative. Il Parlamento e il Governo hanno sviluppato alcune politiche di semplificazione basate sul silenzio assenso. Tuttavia, quando si tratta di fare investimenti milionari non è sufficiente il silenzio-assenso. Un imprenditore che rischia attende una decisione e un provvedimento

certo. Direbbe il Vangelo: « il vostro parlare sia sì, sì; no, no; il di più viene dal maligno ».

In merito al tempo certo, l'Autorità ha fatto una proposta. Occorre stabilire i termini di chiusura dei procedimenti, come previsto, ma fare in modo che siano rispettati, prevedendo un indennizzo forfettario per ogni giorno di ritardo. Questo, a nostro giudizio, rappresenta il principale incentivo per le amministrazioni a prendersi la responsabilità della decisione con un sì o con un no. Ugualmente, riteniamo che sia fondamentale procedere a uno sfoltimento dei troppi livelli territoriali di governo, degli enti e delle amministrazioni. Non si tratta soltanto di contenere i costi, ma di rafforzare l'efficienza amministrativa perché meno attori coinvolti nel processo decisionale significa certamente una riduzione dei tempi e delle complessità.

Pertanto, le politiche di liberalizzazione vanno insieme a politiche complementari. Ribadisco questo punto perché sulla strada delle liberalizzazioni il Paese è andato avanti, sia pure con fasi alterne, con ondate di liberalizzazioni. I documenti proposti da alcune organizzazioni internazionali come l'OCSE hanno sempre ricollegato a questi processi di riforma aumenti percentuali di PIL, tuttavia i risultati sono stati inferiori alle aspettative, probabilmente perché non è stata data adeguata considerazione al contesto in cui vengono calate le politiche di liberalizzazione. Bisogna, quindi, fare attenzione alle interconnessioni tra politiche di liberalizzazione e politiche complementari rispetto al mercato.

Chiudendo questa prima considerazione, vado subito ad illustrare quelli che a giudizio dell'Autorità sono i campi in cui la concorrenza può essere foriera di benefici per il consumatore e per l'efficienza del sistema economico e sui quali si va concentrando l'attenzione dell'Autorità.

Preliminarmente, vorrei fare una precisazione. Quando parliamo di liberalizzazioni bisogna distinguere tre fenomeni convergenti. In primo luogo, c'è l'attività di modifica legislativa, ovvero delle regole che riguardano i diversi mercati. Si tratta

di sostituire a regole che creano una barriera di accesso e degli ostacoli allo sviluppo di dinamiche competitive delle regole che, invece, aprano i mercati. Su questo, l'Autorità garante della concorrenza interviene con l'attività di *advocacy*, facendo proposte rispetto alle quali il Parlamento è sovrano, come abbiamo ribadito in tutte le sedi. Proponiamo, insomma, analisi e studi che siano uno stimolo alla decisione.

In secondo luogo, accanto alle misure legislative concrete, c'è il problema di far rispettare queste norme, che riguarda, da una parte, l'Autorità, per cui noi interveniamo con quello che chiamiamo *enforcement*, ovvero la tutela della concorrenza contro i cartelli e contro l'abuso di posizione dominante, e dall'altra — mi permetto di sottolineare — il Parlamento. Se analizziamo le misure di liberalizzazione adottate, indipendentemente dai Governi che le hanno adottate, molte volte ci sono delle affermazioni di principio che rinviano ad altri atti normativi secondari. Ricordo, per esempio, il Rapporto Giarda che si occupava del governo delle misure di liberalizzazione adottate dal Governo Monti e, più in generale, degli atti normativi adottati dal Parlamento, ebbene in quel periodo c'è stato il rinvio a ben 832 atti di normazione secondaria.

Da costituzionalista — faccio prevalere l'altra mia componente; peraltro sono legate — ritengo che il Parlamento debba reimpossessarsi del processo di produzione normativa perché talora si fa una liberalizzazione in termini di principio, quindi il Parlamento ha fatto la sua parte, ma poi c'è un blocco nella fase successiva che andrebbe monitorato con adeguati strumenti, anche per far valere le eventuali responsabilità. Questo è importante anche per il messaggio che tutti noi, nei differenti ruoli, diamo al Paese. Infatti, dire che si è fatta una cosa, di cui poi le persone, soprattutto in un momento come questo, non vedono i frutti può essere rischioso per la tenuta dell'assetto istituzionale.

Allora mi permetto di dire che le liberalizzazioni sono un processo, quindi

non basta l'applicazione della norma primaria, ma occorre che nella fase applicativa tutti facciano la propria parte, l'Autorità *antitrust*, intervenendo con sanzioni nel caso in cui operatori privati cerchino di aggirare le norme sulla liberalizzazione, e il Parlamento, seguendo il Governo e le pubbliche amministrazioni nell'attuazione di questi impegni. Credo che questo possa essere un ruolo che dà fiato al Parlamento, che è l'istituzione centrale in una democrazia rappresentativa, in un contesto in cui, nei fatti, molto potere normativo si è spostato verso il Governo e le pubbliche amministrazioni.

Abbiamo, poi, un terzo passaggio che riguarda la regolazione da parte delle altre autorità che intervengono *ex ante*, mentre noi interveniamo *ex post*. Fatta quest'altra considerazione, c'è da osservare quali sono i punti cruciali che ci impegnano e che, peraltro, sono all'attenzione dell'agenda pubblica e quindi anche del Parlamento.

Il primo aspetto riguarda le comunicazioni. È all'ordine del giorno la questione dello scorporo della rete Telecom. Come sapete in questo campo siamo intervenuti con una sanzione di 103 milioni di euro per abuso di posizione dominante nei confronti di Telecom. Infatti, dal punto di vista dell'Autorità — poi, ovviamente, ci saranno ricorsi ai giudici amministrativi — a causa alla coesistenza in capo al medesimo soggetto della proprietà della rete e della gestione del servizio, Telecom abusava della sua posizione impedendo, grazie al controllo del mercato a monte, lo sviluppo del mercato a valle per quanto riguarda la fornitura dei servizi di accesso alla rete telefonica oppure a internet e a internet a banda larga, che è un settore cruciale per lo sviluppo del Paese.

Pertanto, lo scorporo si può inserire in una dinamica « pro concorrenziale ». Difatti, mentre nella telefonia mobile c'è stato un allargamento del mercato con nuovi partecipanti, per quanto riguarda i settori dell'accesso a internet via cavo e della telefonia fissa il peso dei concorrenti è circoscritto e molto inferiore rispetto a quello che avviene in altri Paesi. È chiaro

che questo è un tema di interesse strategico per la concorrenza, ma anche per il Parlamento e per il Paese.

Attualmente, bisognerà valutare le misure proposte da Telecom. Come sapete, c'è stato un consiglio di amministrazione che ha ipotizzato la creazione di una nuova società a cui conferire la rete e a cui parteciperà Cassa depositi e prestiti. Tuttavia, il diavolo si annida nei dettagli, dunque bisognerà analizzare tutte le misure per verificare se l'*incumbent* Telecom conserverà il controllo e quindi se la separazione serva o meno. Ecco, questo è un tema centrale su cui ci si è soffermati non solo sul terreno dell'*advocacy*, proponendo regole nuove, ma anche su quello dell'*enforcement*, attraverso la sanzione che abbiamo recentemente irrogato.

Un'altra tematica che mi permetto di sottoporre alla vostra attenzione, dopodiché sarò a disposizione per rispondere alle vostre domande, riguarda il settore dell'RC auto. Abbiamo svolto un'indagine conoscitiva da cui emerge che il livello dei premi pagati dagli assicurati, quindi dai nostri concittadini, è molto superiore rispetto alla media europea, con aumenti particolarmente rilevanti. Pensiamo che nel periodo 2007-2013 — ma il *trend* è continuato anche negli anni successivi — ci sono stati aumenti medi delle polizze RC auto a livello provinciale che hanno raggiunto il 20 per cento annuo nel caso di un neopatentato con autovettura di piccola cilindrata, il 9-12 per cento per un pensionato o ancora il 12-14 per cento per un diciottenne con un ciclomotore, superando il 30 per cento annuo per un quarantenne che assicura un motociclo.

Si tratta di menzioni importanti che portano il livello dei premi in Italia a essere più del doppio di quello della Francia o del Portogallo, a superare quello tedesco dell'80 per cento e quello olandese di quasi il 70 per cento. Sono cifre impressionanti, anche perché pesano sulle spese delle famiglie.

Inoltre, si tratta di un settore in cui non c'è uno spostamento da una compagnia all'altra e che soffre, appunto, di dinamiche competitive. Nella nostra inda-

gine abbiamo proposto delle riforme per favorire una maggiore dinamica competitiva e affrontare quel fenomeno diffuso nel Mezzogiorno che è dato dalle frodi nei confronti delle assicurazioni. Le assicurazioni dicono che una parte di questi aumenti dei premi è dovuto alle frodi che sono molto più elevate rispetto a quello che avviene negli altri Paesi. Tuttavia, queste frodi non vengono represses perché — non entro nei dettagli — il sistema è tale da non dare incentivi alle assicurazioni a combattere le frodi, con un meccanismo che consente a tutti di rifarsi con i prezzi pagati dai consumatori. Insomma, questo è un altro ambito di grande rilevanza non solo per la crescita economica, perché più competizione e più innovazione potrebbe portare a uno sviluppo di PIL, ma anche per la tutela dei consumatori.

Vengo così all'altro aspetto di rilevante portata. Finora abbiamo parlato di liberalizzazioni, vorrei, però, sottolineare che le liberalizzazioni servono alla crescita economica, ma anche a tutelare il consumatore. Questo aspetto è particolarmente vistoso nell'Autorità garante della concorrenza che assomma in sé gli strumenti di tutela della concorrenza, ma anche del consumatore, ritenendo che il destinatario ultimo di entrambi gli interventi sia proprio il benessere del consumatore.

Questa è una tematica centrale in un momento storico in cui la questione sociale del Paese è messa a repentaglio. Pertanto, è importante insistere sulla riduzione dei prezzi indotta dalla concorrenza e sulle politiche sociali che devono essere complementari alla tutela della concorrenza, ma anche sulla tutela del consumatore.

Il numero delle pratiche commerciali scorrette non diminuisce; abbiamo avuto, infatti, alcuni comportamenti particolarmente aggressivi da parte di varie ditte. Oggi la nuova frontiera è data dal *web*. Assistiamo allo sviluppo dell'*e-commerce* voluto dalla Commissione europea, auspicato anche nel nostro Paese, in cui tutti crediamo nell'agenda digitale. Tuttavia, si

apre un settore abbastanza deregolamentato per cui questo è un grande tema che abbiamo di fronte.

Peraltro, in questo ambito, l'Autorità è intervenuta, per esempio, oscurando alcuni siti che si trovano all'estero. Si tratta di un settore in cui gli interessi degli imprenditori e quelli dei consumatori convergono, come quando abbiamo oscurato alcuni siti che fanno finta di vendere marchi prestigiosi *made in Italy* a prezzi stracciati, mentre di *made in Italy* non hanno nulla perché è tutto prodotto fuori dal nostro Paese, trattandosi di prodotti contraffatti. Per questa ragione, la scorsa settimana a Parigi l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ricevuto un premio per la lotta alla contraffazione in ambito europeo.

Ho concluso, restando a vostra disposizione per ulteriori chiarimenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Pitruzzella della presenza e di questa relazione esaustiva, che, peraltro, abbiamo distribuito ai membri della Commissione per consentirne una lettura più attenta. D'altronde, innegabilmente, l'Autorità è sempre stata uno stimolo sugli argomenti che abbiamo affrontato oggi, specialmente sotto il profilo delle liberalizzazioni che dovrebbero produrre effetti di riduzione degli oneri — visto che l'oppressione burocratica crea problemi alle imprese — ma anche ridurre i costi a carico dei consumatori al fine di garantirne una tutela efficace. Recentemente, abbiamo approvato una legge che disciplina le professioni non regolamentate, assumendo proprio la tutela del consumatore come finalità principale.

Do ora la parola ai colleghi che intendano formulare osservazioni ovvero porre quesiti.

RAFFAELLO VIGNALI. Ringrazio il presidente Pitruzzella della relazione che ci ha presentato. Storicamente questa Commissione è molto attenta alle indicazioni che vengono dall'Autorità che egli presiede. Per esempio, la legge approvata in *limine mortis* nella scorsa legislatura,

cui faceva riferimento il presidente Abrignani, allora relatore, ha seguito le indicazioni che ha dato l'Antitrust e che sono state accettate pienamente da questa Commissione, che non intendeva creare altri ordini, albi e così via. È stata approvata una legge che riconosce 3 milioni di cittadini italiani che erano figli di nessuno, fondandosi, però, sulla centralità del consumatore, della qualificazione e della qualità. D'altra parte, se anche le professioni ordinistiche adottassero alcuni di quei criteri, avremmo una grande riforma.

Ho particolarmente apprezzato la prima parte del suo intervento in merito alla funzione di *advocacy*. Se posso esprimere un auspicio, vorrei che, in occasione della relazione annuale al Parlamento, insistesse fortemente su quanto ha detto oggi, cioè sul fatto che le norme di liberalizzazione, senza la dovuta attenzione alle politiche complementari, rischiano di essere vanificate perché la complicazione normativo-burocratica dei livelli di controllo, la farraginosità, la contraddittorietà, oltre a essere fonti di corruzione, rappresentano una barriera altissima all'entrata di nuovi soggetti, quindi hanno molto a che fare con la questione della concorrenza.

Riprendendo un mio esempio un po' colorito, se in Italia nascessero dei Bill Gates o degli Steve Jobs, se provassero a svolgere un'attività in un garage, sarebbero in galera. Come abbiamo detto nelle scorse audizioni, possiamo anche fare la società a un euro, ma se tutta la burocrazia e i costi a essa legati diventano una via crucis impossibile, si scoraggia comunque l'entrata nel mercato di nuovi operatori.

Da questo punto di vista, vorrei rivolgerle una domanda. Ci sono diversi temi su cui lavorare. Pensiamo, per esempio, alle norme di recepimento delle direttive europee, quindi all'attenzione che l'Europa ha pesantemente posto sul cosiddetto *gold plating*. In realtà, noi creiamo un *gap* di concorrenza verso i *competitor* europei. Infatti, una norma recepita con un aggravio enorme per le nostre imprese, di fatto, crea un *gap* di competitività e in qualche caso impedisce persino il mercato. Faccio

un esempio per il quale mi sono battuto nella scorsa legislatura, senza citare il caso preciso. Se la direttiva europea scrive « non si possono vendere in Europa » e la norma di recepimento italiana scrive « non si possono produrre in Italia », mi sembra che ci sia una discreta differenza.

Sotto questo aspetto - vengo alla domanda - l'Autorità ha un potere sanzionatorio. Lei diceva che quello che riguarda il funzionamento della PA spetta al Parlamento, ma il problema vero è che noi non abbiamo, invece, un potere sanzionatorio.

Tutti i soggetti che abbiamo audito sulla relazione del Governo in materia di liberalizzazioni hanno sottolineato la questione degli atti attuativi previsti dalle norme, che in realtà non vengono mai emanati. Citavo l'esempio dello sportello unico, che è una norma che esiste da 25 anni, ma non l'abbiamo ancora visto. Poi, visto che non funziona, si riforma la norma, pensando che non funzioni lo sportello unico, senza considerare che non lo si è mai fatto funzionare.

Da questo punto di vista, visto che non esistono sanzioni per la mancata attuazione delle norme, occorrerebbe creare meccanismi di responsabilità. Si genera, così, un paradosso incredibile per cui se il responsabile di un procedimento dà un'autorizzazione, rispondendo con un sì o con un no, rischia potenzialmente qualcosa, invece se non la concede affatto non rischia nulla. Questo vuol dire avere un sistema che premia l'irresponsabilità, cosa che non ci possiamo più permettere. Su questo aspetto, le chiedo se, anche in qualità del suo percorso di costituzionalista, ha qualche suggerimento da darci. Grazie.

LUIGI TARANTO. Ringrazio anch'io il presidente Pitruzzella del suo intervento, anche perché ci ha proposto una riflessione sulle ragioni delle liberalizzazioni al tempo della recessione. Questo mi sembra il punto fondamentale rispetto al percorso che ci attende perché quello della recessione è un tempo di paure, in cui vi è la tendenza ad arretrare rispetto alle sfide e

in cui, dunque, la spinta riformatrice dei processi di apertura dei mercati potrebbe tendere a ristagnare. Contrariamente, credo che vi sia un generale convincimento circa la necessità che il rafforzamento della produttività totale dei fattori, che è la grande questione aperta per il sistema italiano, passi anche da forti iniezioni di rafforzamento dei processi concorrenziali.

Tuttavia - questo è l'altro punto particolarmente stimolante della riflessione - è pur vero che dobbiamo aver chiaro cosa significa in generale, soprattutto in questo tempo, costruire liberalizzazioni e far avanzare politiche per la concorrenza. Da questo punto di vista, trovo - ripeto - particolarmente stimolante la riflessione del presidente Pitruzzella, là dove ci ricorda la delicatezza e la rilevanza della questione delle interconnessioni tra le politiche di tutela e promozione della concorrenza e le politiche altre. Questo è un punto che mi permetto di sottolineare perché segna un passaggio rispetto alle diverse letture che sono state fatte del processo di liberalizzazione. Veniamo, cioè, da una stagione in cui l'universalizzazione del tema della tutela della concorrenza ha quasi posto in crisi la legittimazione di tutto l'ampio ventaglio degli strumenti e delle tecniche delle politiche industriali e delle politiche per i servizi.

In questo tempo in cui siamo chiamati contemporaneamente a esercitare il massimo di impegno politico e di azione operativa per la tenuta del sistema produttivo italiano, vorrei ricordare che le due questioni - apertura dei mercati e sostegno delle politiche industriali - vanno tenute insieme. Questo è un punto essenziale che dice anche dell'importanza della relazione che abbiamo in esame, o più esattamente dell'importanza che essa avrebbe avuto là dove - il tema è già tornato più volte - avesse dato conto alla Commissione del cronoprogramma dell'adozione dei regolamenti di delegificazione e anche dei settori di applicazione di questi regolamenti.

Dico questo perché, alla stregua della mia interpretazione delle considerazioni del professor Pitruzzella, mi sembra ab-

bastanza evidente che il punto sia esattamente questo: comprendere oggi dove concentriamo gli sforzi, tenendo presente che abbiamo la necessità di dare impulsi positivi di reazione al ciclo negativo già sul breve termine e che, contemporaneamente, non possiamo deflettere dall'azione riformatrice, le cui ricadute positive sono inevitabilmente spostate su un orizzonte temporale più avanzato.

Mi permetterei, dunque, di chiedere al professor Pitruzzella, tenendo conto della necessità di temperare efficacia anti-congiunturale delle misure adottate e azione riformatrice di medio e lungo periodo, qual è a suo avviso il terreno elettivo su cui oggi converrebbe concentrarsi.

Rivolgo un secondo quesito sia al presidente dell'Autorità garante sia al costituzionalista, come diceva il collega Vignali. È evidente che una tra le grandi questioni aperte nel Paese è la complessità del sistema della decisione. I costi e i tempi delle decisioni stanno crescendo esponenzialmente. In questo ambito, è prezioso - ed è ormai noto - il lavoro dell'Osservatorio sui costi del non decidere. Tuttavia, da questo punto di vista, torna costantemente la questione dell'assetto delle competenze per come è stato delineato dal riformato Titolo V. Su questo, guardando in particolare alle ragioni della tutela della concorrenza, chiederei qual è, ad avviso del presidente Pitruzzella, l'intervento intorno al quale occorrerebbe concentrarsi, tenendo conto che larga parte dalla storia del processo delle liberalizzazioni nel nostro Paese è segnata dalla dialettica, dalla tensione e dal conflitto tra la tutela della concorrenza ascritta alla competenza esclusiva dello Stato e l'esercizio delle competenze delle regioni, che tanta parte hanno in materie relevantissime per lo sviluppo dell'attività di impresa.

Infine, avrei un'ultimissima questione che mi è particolarmente cara. Tra i terreni possibili di sviluppo dell'attività di liberalizzazione, vi è il terreno dei servizi di pagamento. Ora, l'Autorità ha costantemente confermato nel tempo l'inopportunità e addirittura la dannosità di misure

legislative che taglino a un livello predefinito il sistema dei costi e delle commissioni generalmente applicate sugli strumenti di pagamento. Tuttavia, se questa non è la via, vorrei invitare il professor Pitruzzella a qualche riflessione su quali potrebbero essere gli strumenti più opportuni per misurarsi con un mercato che è comunque caratterizzato da condizioni di opacità e di difficile lettura comparativa delle condizioni da parte degli utenti, siano essi i consumatori finali cittadini o il sistema delle imprese. Grazie.

DARIO GINEFRA. La puntualità dell'intervento del collega Taranto mi aiuta a semplificare il mio intervento e a recuperare il tempo che abbiamo dedicato agli aspetti generali di cornice che sono sostanziali e determinanti per l'approfondimento che stiamo compiendo.

Avrei una riflessione e poi una domanda specifica rispetto un passaggio che lei ha fatto riguardo al settore assicurativo, richiamando un approfondimento che l'Autorità garante ha inteso svolgere per comprendere l'annoso e mai risolto problema dell'aumento dei premi delle polizze assicurative.

Qualche anno fa, come lei ricorderà, fu chiesta una rimodulazione dei punti di indennità derivanti da infortunistica stradale (quelli da 0 a 10) e fu assicurato che quella riforma avverrebbe di per sé implicato un abbassamento dei premi assicurativi. Ebbene, al termine della scorsa legislatura — è materia di grande attualità — è stato richiesto di intervenire sui punti invalidanti da 10 a 100 con la stessa auspicata finalità da parte delle compagnie assicurative, finalità che potrebbe andare incontro alle esigenze dei consumatori.

Su questo aspetto specifico c'è stata una sollevazione generale soprattutto da parte delle famiglie delle vittime della strada. Tuttavia, questo non è un tema che può essere affrontato nello specifico in questa Commissione. Le chiedo, allora, rispetto all'approfondimento che l'Autorità ha condotto, con quali modalità e con quali previsioni questo tema è stato af-

frontato. Soprattutto, per ricollegarmi alla parte finale dell'intervento del collega Taranto, che richiamava l'opacità che talvolta condiziona anche la credibilità di alcuni interventi del legislatore in queste delicate materie, le domando quanto queste pretese non siano sempre collegate a soluzioni che ne vanno a vanificare i buoni intenti poiché connesse alla pratica del famoso « cartello » che dà la sensazione di condizionare sistematicamente qualsiasi tipo di riforma che si ponga in essere. Grazie.

MARCO DA VILLA. Ringraziando il professor Pitruzzella, verrò a una domanda molto puntuale sulla relazione del Governo, nella quale, nella parte sulle linee guida, riferendosi al contesto di semplificazione della vita delle imprese e all'introduzione di risparmi di gestione sia per le imprese sia per la pubblica amministrazione, si fa un esplicito richiamo alle agenzie per l'impresa. Ora, nelle diverse audizioni abbiamo sentito le associazioni di categoria fare riferimento alle agenzie per l'impresa come a soggetti che possono favorire interventi di semplificazione. Quindi, le chiedo qual è la sua idea su questi nuovi soggetti che sono stati introdotti e se effettivamente si pongono in sinergia o in concorrenza con le attività della pubblica amministrazione. Insomma, quale ruolo si prospetta per le agenzie per le imprese a suo giudizio? Grazie.

DARIO NARDELLA. Ringrazio il professor Pitruzzella della relazione. Riprendo, in parte, una riflessione dell'intervento, molto esaustivo, del collega Taranto in riferimento, in particolare, alla questione del conflitto di attribuzioni tra Stato e regione sulla materia della tutela della concorrenza. Tra l'altro, professore, la sua competenza da esimio costituzionalista la facilita nel lavoro di interpretazione di questa difficoltà. Tuttavia, accanto al problema che lei ha giustamente sottolineato, ovvero quello dell'attività sublegislativa di fatto bloccata, stando ai dati relativi al contenzioso davanti alla Corte

costituzionale, vi è quello del conflitto tra Stato e regioni su questa materia.

La Corte costituzionale sembra aver dato un indirizzo abbastanza chiaro che, però, in parte ci preoccupa. Infatti, sembra che la materia economica nel suo complesso sia quasi totalmente assorbita dal concetto di concorrenza, trascurando tutte quelle implicazioni di carattere sociale e culturale connesse al territorio che fanno di molti settori dell'economia ambiti su cui le autonomie territoriali che hanno competenza legislativa dovrebbero e potrebbero intervenire.

Su questo, vorrei sottoporle due questioni. In primo luogo, le chiedo qual è il punto di vista dell'Autorità della concorrenza su questo indirizzo della Corte costituzionale e sul pesante conflitto che complica tutto il processo legislativo regionale e statale, dunque il governo di questo settore e, in secondo luogo, se questo problema si può risolvere, per quanto riguarda il Parlamento, con leggi più chiare e più specifiche nell'individuare un confine effettivo tra settori economici contraddistinti da esigenze di concorrenza e quelli nei quali questa tutela della concorrenza può essere derogata. Mi chiedo, cioè, se il legislatore possa fare qualcosa in più per ridurre il potenziale di conflitto. Grazie.

ALBERTO BOMBASSEI. Vorrei conoscere, se è possibile, lo stato dell'arte della parziale liberalizzazione, avvenuta qualche tempo fa, delle Ferrovie dello Stato e quali sono le sue evoluzioni.

GIANLUCA BENAMATI. Ringrazio anch'io il professore della sua relazione e della sua presenza in occasione della trattazione di un documento così delicato. Stiamo valutando l'operato del Governo precedente in tema di liberalizzazioni, anche con una prospettiva verso il futuro, quindi è chiaro che la sua opinione ha un particolare peso all'interno della discussione che stiamo svolgendo. Proprio perché ritengo che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato sia essenziale nella difesa del consumatore e nel funzio-

namento del libero mercato, visto che i colleghi hanno esaustivamente coperto alcuni temi di rilevanza, mi permetterei di spostare l'attenzione per sottoporle una questione un po' diversa.

Abbiamo visto — come anche lei ci ha fatto notare — che il ruolo del legislatore è essenziale in questo momento. Tuttavia, abbiamo già colto che spesso siamo in presenza di una sovralegislazione conflittuale che tende a diminuire gli effetti delle liberalizzazioni oppure, in alcuni casi, addirittura di un'assenza che provoca lo stesso effetto. Vorrei, però, porle una questione sui meccanismi di controllo che esulano dalla discussione di oggi, ma possono avere comunque un certo interesse.

Questa domanda mi è venuta spontanea leggendo la sua esaustiva relazione e guardando, per esempio, il tema del prezzo dei carburanti che, in Italia, è uno dei più alti in Europa. Non voglio entrare nel dettaglio. Ciò nonostante, spesso il prezzo sembra essere scollegato da quello della materia prima. D'altra parte, è un tema sentito da milioni di nostri concittadini, utenti, consumatori e da noi tutti, che ha un fondamento nella rete di distribuzione, che, però, per quanto riguarda il prezzo finale, discute di alcuni centesimi rispetto a un prezzo molto elevato. Insomma, vi sono settori che hanno un effetto benefico dalle liberalizzazioni, ma coinvolgono anche un aspetto fiscale e uno produttivo.

In questi giorni, la procura di Varese ha aperto un'inchiesta sulla presenza di un eventuale cartello. Si tratta di imputazioni anche pesanti contestate a molte aziende operanti nel settore in Italia (turbativa del mercato e quant'altro). Poi, è chiaro che la vicenda giudiziaria è a sé, quindi non possiamo che attendere con fiducia le risultanze dell'operato dell'autorità giudiziaria, come facciamo sempre.

La mia domanda, quindi, è la seguente. Nel nostro Paese, i meccanismi di controllo che sono una parte importante — come lo sono una legislazione chiara, livelli di governo non sovrapposti e la chiarezza nei servizi reti e quant'altro —

sono sufficienti o meno? Potrebbero essere migliorati? Ecco, chi meglio di lei può avere un'idea su questo settore?

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Pitruzzella per la replica.

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Ringrazio tutti voi perché le domande sono state degli stimoli in relazione alle direzioni di marcia che possono essere irrobustite da parte dell'Autorità che in questo momento rappresento. Spero che questo sia il primo di diversi incontri. Infatti, questi temi vanno affrontati man mano perché richiedono processi di riflessione. Ognuno di noi deve fare la sua parte, noi cerchiamo di fare la nostra, quindi mi auguro che avremo altri momenti di incontro per mettere a punto le linee e non i casi concreti che rientrano, ovviamente, nella nostra autonomia.

Rispondo velocemente alle domande, seguendo l'ordine con cui le avete poste.

In primo luogo, si chiede se nella relazione al Parlamento faremo riferimento alle politiche complementari, con particolare riguardo agli oneri burocratici, ai tempi della decisione e così via. Posso prendere oggi l'impegno che faremo riferimento alla necessità che il decisore politico abbia una visione completa e non frammentata del contesto, per cui fare le liberalizzazioni, dimenticando, però, che ci sono altri aspetti importanti, rischiano di renderle un esercizio accademico.

Sulle direttive europee, è vero che talvolta siamo più realisti del re. Questo, però, è un problema generale di come si fanno le norme, che riguarda il Governo, prima ancora che il Parlamento. Visto che viviamo in un mondo globale, che la competizione è globale e che dobbiamo esistere, far crescere il nostro tessuto produttivo e dare risposte al problema del lavoro, bisogna tenere conto degli effetti economici dei nostri provvedimenti. Ecco, molte volte questo non viene fatto. Ci sono strumenti, come l'analisi dell'impatto della regolazione, ma non vengono utilizzati. Pertanto, anche e soprattutto quando re-

cepiamo direttive europee, dovremmo verificare qual è la conseguenza sul nostro sistema. Non faccio altre semplificazioni oltre quelle che sono state fatte, altrimenti rischierei di essere polemico nei confronti di altre istituzioni. Tuttavia, ci sono tanti casi in cui imprese italiane hanno sofferto a causa del fatto che siamo più realisti del re. Peraltro, questo ci viene detto anche in sede europea. Non dicono che siamo bravi. Per contro, in sede di Commissione europea ci chiedono spesso perché andiamo oltre, creando dei pregiudizi al nostro sistema economico. A nostro parere, la ricetta è una seria analisi di impatto della regolazione.

Sul potere sanzionatorio, mi pare che siamo tutti d'accordo sul fatto che la pubblica amministrazione è veramente un ostacolo allo sviluppo e alla crescita economica. Bisogna intervenire su più tasti; c'è anche un problema di incentivi e disincentivi. Poc'anzi parlavo di un disincentivo. Per esempio, chi deve fare un rigassificatore ha un *pool* di banche che lo sostengono, un'alleanza internazionale, per cui il silenzio-assenso non basta. Occorrono atti amministrativi scritti da portare alle banche, che i legali possono studiare e che si possono portare in giro per il mondo, facendo vedere che l'opera si può fare. Allora, il tema vero è prevedere che per ogni giorno di ritardo si paghi.

La giurisprudenza amministrativa ha elaborato anche un altro sistema, che è il risarcimento del danno per ritardo, ma è molto aleatorio perché prevede una causa, dopodiché si vedrà. Invece, occorre un meccanismo certo che dica che per ogni periodo di ritardo c'è un indennizzo. Del resto, alcuni istituti che dovevano semplificare, come la Conferenza dei servizi che metteva tutti attorno a un tavolo, sono falliti perché ci si vede attorno al tavolo, ma si rinvia sempre la decisione, quindi confrontarsi serve a poco.

Un'altra questione è che dobbiamo avere dei poteri sostitutivi efficaci. In sostanza, all'impresa o al cittadino — parliamo sempre per l'impresa, ma lo stesso discorso vale anche per il piccolo, che ha

il suo bisogno e deve essere soddisfatto — poco interessa sapere chi decide; quello che importa è avere una decisione. Allora, bisogna dire che, secondo un principio di sussidiarietà, deve decidere l'amministrazione più vicina al cittadino o al soggetto economico. Tuttavia, se questa non decide, il potere deve riferire in altro, cioè occorre un potere sostitutivo per cui si abbia una decisione certa in tempi garantiti.

Un altro aspetto su cui insisto è che se non sfoltiamo la complessità del nostro sistema amministrativo nei rami bassi è probabile che il processo decisionale sia troppo lento. Questi, sono, in sintesi degli aspetti su cui l'Autorità ha insistito negli ultimi mesi.

Nel secondo intervento è stata posta un'ulteriore questione che apre una tematica che ci vedrà impegnati nel prossimo periodo, non soltanto nell'immediato. Viviamo l'era della crisi economica, che è un dramma per tutti, ma è anche un periodo di cambiamento in cui vi è lo stimolo di cercare, di ricostruire e trovare soluzioni nuove, evitando di basarsi su *cliché* o luoghi comuni. Su questo, c'è il tema delle interconnessioni tra politiche della concorrenza e altre politiche, ma c'è anche la grande questione di stabilire quale deve essere oggi il ruolo dell'intervento pubblico nella sfera economica; insomma, Stato e mercato, come si diceva un tempo.

Posto che siamo su una scena di mercati globali, da cui non si scappa, e siamo senz'altro all'interno dell'Europa, dobbiamo chiederci quali sono gli strumenti pubblici che possono servire a sostenere la crescita economica in un contesto di economie di mercato. A questo proposito, prossimamente vi troverete a riflettere, per esempio, sul ruolo di Cassa depositi e prestiti.

Parlo di intervento pubblico e non di politiche industriali in ossequio al lessico europeo, tuttavia, questo è il grande tema della complementarietà tra interventi diversi. D'altra parte, anche l'intervento *antitrust* è pubblico. I fautori del «mercato» a oltranza, i fondamentalisti del mercato ce l'hanno a morte con le Autorità *antitrust* perché alterano la dinamica

concorrenziale. Secondo loro, il più forte può crescere, per cui vi è comunque un'efficienza. In realtà, un intervento pubblico è necessario, ma deve essere conforme alle economie di mercato e alla crescita delle imprese, non essere in dissonanza rispetto a questi fattori.

In questo contesto, è necessario cercare di operare contemporaneamente su due piani. Dobbiamo avere la vista lunga perché la nostra economia ha bisogno di interventi strutturali che la rendano competitiva con il resto del Paese, i cui effetti si vedranno dopo qualche tempo. Del resto, anche le politiche di liberalizzazione richiedono qualche tempo per esplicitare i loro effetti. Occorrono, quindi, provvedimenti di carattere più strutturale e contemporaneamente interventi che diano risposte immediate perché non possiamo aspettare troppo tempo per tornare ad avere un'economia che funzioni e mantenere la coesione sociale. Ribadisco che le due cose — coesione sociale ed economia di mercato che cresca — vanno tenute insieme.

Vi sono interventi tramite i quali i due elementi potrebbero essere tenuti insieme. Vi sono anche aspetti che sembrano più modesti, ma sono importanti, come la questione delle assicurazioni e quella delle telecomunicazioni, che si collega al grande tema dello sviluppo della banda larga che è un'opportunità di crescita per il nostro Paese, comprendendo un problema di partecipazione politica, ma anche di crescita economica. Forse su queste cose ci si potrebbe impegnare — pensate agli investimenti sulla banda larga cosa potrebbero determinare in termini di occupazione, lavoro per le imprese e così via. La priorità dovrebbe essere scelta dal decisore politico, ma mi permetto di indicare alcuni ambiti in cui sarebbe possibile mettere insieme la vista lunga e l'intervento immediato.

Il problema del Titolo V è emerso in diversi interventi. Ora, certamente abbiamo un sistema, delineato dall'articolo 117 della Costituzione, che non ha funzionato. Qualcuno, peraltro, aveva anche scritto che questo sistema non poteva

funzionare perché riprendeva i mali che già c'erano nella Costituzione del 1948, generalizzandoli. In sostanza, riguardo all'elencazione delle materie, esse non si possono tagliare con l'accetta, quindi si determinano solitamente dei conflitti. Dobbiamo, pertanto, prendere atto che così com'è il sistema non funziona e di quello che è stato già detto in modo molto preciso: la tutela della concorrenza è diventata lo strumento attraverso cui la giurisprudenza della Corte Costituzionale espande la competenza legislativa statale dappertutto, cosa che, forse, è inevitabile quando si parla di concorrenza e di mercato. Infatti, il mercato è europeo; applichiamo norme europee; giochiamo su mercati sovranazionali, per cui non possiamo avere «normette» che riguardano i mercati a livello locale.

Il problema è uno: quale deve essere il ruolo delle regioni e degli enti locali? Il federalismo può essere sicuramente un fattore di crescita economica perché dà sostegno ed è più vicino all'impresa, al bisogno e al territorio. Tuttavia, il federalismo è legislativo o deve essere amministrativo? Al cittadino, al lavoratore, all'impresa interessa che ogni regione faccia la sua legge o, al contrario, avere un'amministrazione che sia vicina sul piano della decisione, dia risposte certe, senza costi nell'accesso, e conosca le peculiarità locali?

Questo è il grande tema che abbiamo di fronte. Nei fatti, non solo in Italia, ma anche in Germania - che, però, nasce come Stato federale ed è stata un modello di economia sociale di mercato, di crescita economica e di mantenimento della coesione sociale - il federalismo è diventato amministrativo, più che legislativo. In sostanza, l'amministrazione è federale.

L'altro grande quesito che veniva posto è se il Parlamento possa intervenire prima che si facciano grandi cose. Io direi di sì, anche se non sarà risolutivo; tuttavia, dobbiamo tenere in piedi interventi immediati e politiche di più ampio respiro. L'intervento si può fare, approvando leggi cornice nelle materie di competenza concorrente in cui chiariamo bene chi fa che

cosa. Tuttavia, siccome nessuno può stabilire *a priori* cosa spetta allo Stato e cosa alla regione - il dato drammatico di questo sistema è che lo stabilisce *a posteriori* la Corte costituzionale, ma nel frattempo l'imprenditore non sa come fare il suo calcolo economico - è necessario creare strumenti di raccordo con le regioni nel momento in cui si fa la legge. Travalicando il mio ruolo di presidente dell'Autorità, il mio parere è che uno dei difetti della cosiddetta seconda Repubblica è stato l'aver trovato lo strumento di raccordo soltanto con il Governo, tramite la Conferenza Stato-regione. Invece, lo strumento di raccordo deve essere anche con il Parlamento perché quando si fanno le leggi, un accordo su chi fa che cosa impedirebbe il conflitto costituzionale.

Occorre, dunque, fare leggi cornice, che è un problema di tecnica legislativa, ma cercare di avere, nel momento genetico della legge, un raccordo con il mondo delle regioni e delle autonomie in generale. Probabilmente, questa è una via percorribile nell'immediato, fermo restando che dovremmo pensare a riforme di più lunga portata, con una modifica del Titolo V che non mortifichi il regionalismo, ma lo adegui a un mondo che è diverso. Peraltro, abbiamo un sistema costituzionale multilivello in cui c'è l'Europa, lo Stato e la Regione; ormai siamo inseriti in questo mondo.

Abbiamo poi la questione dell'opacità dei sistemi di pagamento. Noi abbiamo proposto da tempo un indicatore sintetico di costo per cui si può stabilire una comparabilità dell'onerosità del servizio di pagamento offerto da diversi fornitori. Quindi, si può intervenire, anche perché ci sono anche altre proposte.

Sul settore assicurativo, in uno degli interventi si faceva riferimento al problema delle tabelle, sulle quali qualcosa si deve fare dal punto di vista delle compagnie di assicurazione. In sostanza, esse dicono di avere dei costi molto elevati rispetto i loro *partner* europei perché quando risarciscono le indennità pagano di più rispetto a quanto fanno le altre compagnie. Questo è un problema, anche

se si tratta di vedere quanto è il di più. Per quanto ci riguarda, avanziamo altre proposte che incidono sul meccanismo dell'indennizzo. In estrema sintesi, come sapete, attualmente c'è un fondo unico, per cui ognuno di noi, se ha un incidente, va dalla sua compagnia — e non, come avveniva prima, dalla compagnia di chi aveva prodotto il danno — e ottiene il risarcimento del danno subito. Questo fondo è alimentato da risorse che provengono da tutte le compagnie. Non c'è, però, un incentivo a combattere le frodi. Il fondo paga un *forfait* a ogni compagnia, quindi nella lotta o la tolleranza contro le frodi non cambia niente. Forse c'è persino un incentivo a essere tolleranti perché, siccome si paga chi ha subito il danno, la compagnia per tenerselo buono evita di essere particolarmente pedante.

Senza entrare nei dettagli, mi limito a dire che abbiamo suggerito dei meccanismi per stimolare comportamenti efficienti e quindi contrastare le frodi. Ci sono, però, tanti altri aspetti. Per esempio, il passaggio di classi da un operatore a un altro viene, attualmente, un po' ostacolato perché, accanto alle classi di rischio, sono state introdotte le sottoclassi e quindi talvolta chi cambia compagnia è penalizzato.

PRESIDENTE. Su questo ha perfettamente ragione. Infatti, quando interviene la magistratura si scoprono truffe dell'ordine di 200 milioni. Insomma, fatti che vanno avanti da anni sui quali nessuno fa nulla.

GIOVANNI PITRUZZELLA, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Questo è un tema su cui si può fare qualcosa, non dopodomani, ma subito. È vero che in Italia ci sono più frodi che altrove. Tuttavia, le frodi realmente perseguite sono in realtà di meno. In sostanza, per esempio, in Inghilterra c'è una certa percentuale di procedimenti penali aperti contro le frodi; in Italia, questa percentuale è bassissima, quindi due sono le cose: o siamo il popolo più virtuoso d'Europa oppure le frodi non vengono

perseguite. Se poi gli assicuratori dicono che loro devono mantenere i costi alti perché ci sono molte frodi, c'è qualche cosa che non quadra nel sistema. Secondo la conclusione della nostra indagine è probabile che sia così.

L'altro tema molto interessante riguarda l'Agenzia per le imprese. Nella proposta per la legge sulla concorrenza 2013, l'Antitrust ha proposto di istituire un *tutor* per le imprese più piccole (la grande impresa ha bisogno più di un'amministrazione efficiente, non di qualcuno che la aiuti) e per alcune *start-up* soprattutto giovanili, per le quali potrebbe essere importante avere un riferimento non oneroso, che quindi non sia un ulteriore costo, per capire come muoversi, per facilitare i rapporti con la pubblica amministrazione e per sbloccare in nodi e gli ostacoli.

Non ho ancora detto, per lasciarlo alla fine, che un altro tema importante è la digitalizzazione. Per migliorare i rapporti tra pubblica amministrazione, imprese e cittadini dobbiamo passare all'amministrazione digitale. Questo era previsto in uno dei vari decreti-legge convertiti dal Parlamento nella scorsa legislatura. Sapete bene, però, che l'Agenda digitale è ferma. C'era uno statuto, che è stato poi ritirato. Ci sono troppi soggetti che hanno competenze in tale settore. Ecco, forse questo è un tema centrale.

Senza scendere nei numeri, i vari studi della Banca mondiale o della Commissione europea dicono che dalla digitalizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino ci sarebbero risparmi considerevoli. Inoltre, come altro effetto, si potrebbe creare una nuova domanda. La gente si abitua utilizzare il meccanismo digitale, creando domande che possono essere di stimolo per l'economia. In definitiva, *tutor* di impresa e agenzia sono senz'altro positivi, insieme, però, alla necessaria valorizzazione della digitalizzazione della pubblica amministrazione.

Passiamo ora alla problematica calda, specialmente in questi giorni, delle Ferrovie e della liberalizzazione dei trasporti. Abbiamo aperto un'istruttoria, ma siano coperti dal segreto, quindi non posso dire

quello che stiamo facendo. Tuttavia, la domanda è stata molto efficace. Infatti, un altro settore interessante è proprio quello del trasporto ferroviario, anche perché la pressione concorrenziale ha determinato in quel settore un aumento degli investimenti da parte dei due contendenti e dell'occupazione. Ciò vuol dire che la concorrenza, se gestita correttamente, fa bene.

L'aspetto cruciale è che manca un regolatore indipendente. A parte gli interventi dell'*Antitrust*, è evidente un conflitto molto forte tra le parti, rispetto al quale non sta a me dire in questa sede chi ha ragione o torto. Probabilmente, questa situazione potrebbe essere gestita meglio qualora ci fosse un soggetto indipendente che affidi, per esempio, le tracce, gli orari, le reti, le stazioni, che imponga i comportamenti corretti, che favorisca l'esistenza di una concorrenza delle reti e quant'altro.

Nella scorsa legislatura, si era istituita l'Autorità dei trasporti che doveva riguardare settori importanti, come le autostrade, o anche meno rilevanti per l'economia, ma di grande impatto sociale, come il servizio taxi. Ciò nonostante, l'Autorità è rimasta sulla carta. La mia proposta - cioè quella dell'Autorità: rappresento un'istituzione con tanti funzionari, altri componenti e così via - è quella di attuare questa Autorità oppure, se per ragioni di costo o altro non si voglia farlo immediatamente, di attribuire queste funzioni a un'autorità indipendente già esistente, o ancora a diverse autorità. In ogni caso, occorre una regolazione indipendente, questo è l'elemento centrale per risolvere il problema.

È - ripeto - un settore veramente importante. Peraltro, non c'è solo l'alta velocità, ma ci saranno le gare nel settore del trasporto locale, che riguarda i pendolari. Si apre, quindi, il tema del trasporto pubblico locale, che è un altro libro da aprire.

Per finire, vengo alla domanda incresciosa, che riguarda il costo del carburante, quindi l'eventuale cartello dei petrolieri. Prima, però, vorrei dire qualche parola sui controlli.

I controlli si sviluppano lungo assi diverse. Una cosa è quello che fa il giudice penale, un'altra è quello che facciamo noi. Per quanto ci riguarda, siamo intervenuti nella nostra attività di *enforcement* con sanzioni. Qualcuno ci chiede perché sanzioniamo in un momento di crisi. Ebbene, la sanzione è importante per la funzione deterrente. Si tratta di far vedere che la concorrenza deve essere tenuta in conto, altrimenti i comportamenti non conformi portano a dover pagare un conto salato. Noi, come *Antitrust* italiana, dobbiamo cercare di favorire la crescita del mercato, sanzionando quando occorre anche in maniera importante. Su questo, siamo in linea con quello che avviene nel resto d'Europa. Non abbiamo, però, uno strumento che gli altri Paesi hanno. Mi riferisco a un meccanismo che da noi non viene utilizzato per ragioni in parte culturali e in parte giuridiche, cioè i programmi di *leniency*, cioè di clemenza. Altrove, se c'è un cartello e qualcuno capisce che può essere scoperto o ha paura oppure litiga con gli altri con cui ha fatto il cartello, va dall'Autorità garante, si pente, confessa e consente di scoprirlo.

Lottare con i cartelli è difficilissimo. Non ci troviamo di fronte a dei *boy scout*, ma a giganti che adottano delle contromisure per nascondere quello che fanno. Il programma di *leniency* funziona soprattutto in Germania e in Gran Bretagna; da noi non ha successo perché c'è la paura di incorrere in responsabilità penali, il che è difficile. Tuttavia, spesso ci vengono a sussurrare nell'orecchio, ma poi quando si tratta di mettere le cose per iscritto si teme per le responsabilità personali.

In questo senso, un chiarimento legislativo per i grandi cartelli sarebbe importante. Ora, la domanda mi permette di dare un ulteriore chiarimento. Oggi il problema della nostra economia riguarda assetti dei mercati globali o europei, quindi anche la tutela della concorrenza si fa a livello europeo e globale. Noi abbiamo rapporti frequentissimi - cosa anche pesante - con le altre autorità, con la Commissione europea e così via. Molte dinamiche sono stabilite non da soggetti

che operano in Italia, ma da multinazionali. Quella è la nuova frontiera dell'*Antitrust*. In questo ambito, abbiamo, peraltro, un caso importante in ebollizione, ma non vi dico altro perché non posso. Il punto centrale è che nel fare questo operiamo in collaborazione e la Guardia di finanza, che ci dà un apporto fondamentale. I rapporti, infatti, sono ottimi.

Sull'ultima questione del prezzo della benzina, sappiamo che una grossa componente del prezzo è fiscale, quindi non dipende dalla concorrenza. Un'altra parte riguarda la distribuzione, sulla quale siamo intervenuti con misure di liberalizzazione che stanno dando i loro frutti. C'è stato, infatti, un calo del prezzo della benzina dopo quelle misure. Qualcos'altro si può fare con altri dettagli. A volte, tante cose piccole creano il successo di un'iniziativa. Per esempio, avevamo proposto una *app* o comunque uno strumento informatico — ancora una volta vengo all'importanza che internet ha nel mondo — al Ministero dello sviluppo economico. Infatti, se una persona esce e deve fare benzina, ma va di fretta perché deve lasciare i bambini a scuola o andare a lavorare non gira per vedere il cartello del distributore di carburante dove si risparmia. Spesso, ci si ferma lungo la strada, ma sarebbe utile sapere che in un posto la benzina costa di più che in un altro. Ecco, la concorrenza richiede che sia chiaro dove costa di più e dove meno. Pertanto, avevamo chiesto che ci si potesse collegare

con un *app* o con sito gestito dal Ministero dello sviluppo economico per sapere quali sono i prezzi praticati dai gestori dei distributori in una certa area geografica. È un modo semplice per rendere effettiva una spinta concorrenziale e amplificarla.

Sul cartello abbiamo fatto indagini, come anche i nostri *partner* europei. Tuttavia, l'esistenza di un cartello in questo campo è uno dei buchi neri delle *antitrust* mondiali, quindi o il cartello non c'è oppure sono bravissimi a nascondere. Di fatto, non lo abbiamo mai trovato, nonostante i ripetuti interventi.

Grazie ancora; spero che questo sia il primo di una serie di incontri.

PRESIDENTE. Ringrazio il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato Giovanni Pitruzzella, per il suo prezioso contributo e per gli stimoli su molti argomenti che avremo modo di continuare ad approfondire in futuro anche sul versante delle iniziative legislative. Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 18 ottobre 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

