



Audizione Unioncamere

Commissione straordinaria per la verifica dell'andamento generale dei prezzi al consumo e per il controllo della trasparenza dei mercati

Senato della Repubblica

Roma, 17 Marzo 2009

PREMESSA

Nel 2008 l'inflazione ha toccato un nuovo massimo decennale. Dall'estate 2007, la significativa accelerazione della dinamica dei prezzi – sostenuta dai rincari di molti generi alimentari di prima necessità, come pasta e pane, nonché dall'aumento dei carburanti e delle tariffe di energia elettrica e gas per uso cottura e per il riscaldamento – ha fatto sì che, in meno di dodici mesi, l'inflazione balzasse in avanti di oltre 2.5 punti percentuali, passando dall'1,6% dell'estate 2007, al 3% del mese di gennaio 2008, fino a toccare il 4.1% dello scorso agosto.

L'estate del 2008 si è poi rivelata una fase cruciale per lo scenario dei prezzi: l'ampia correzione verso il basso delle quotazioni del petrolio (attualmente intorno ai 40 dollari al barile), infatti, ha aperto la strada ad una significativa revisione delle prospettive di crescita dei prezzi del comparto energetico; in base a ciò si è passati, in modo repentino, da un quadro caratterizzato da forti e persistenti aumenti ad uno in cui, ai rincari, si sono sostituite flessioni di intensità non secondaria. Il 2008 si è poi chiuso con un tasso di inflazione del 2.2% a cui è corrisposto un valore medio annuo pari al 3.3%, in linea con quanto registrato nell'intera area euro.

Se è vero che, da un lato, esiste sicuramente un contributo dei principali indicatori economici di settore a sostegno dei prezzi correnti¹, dall'altro il fatto che siano trascorsi solo pochi mesi dai massimi storici toccati da molte *commodities*, e la rapidità con cui la successiva discesa si è prodotta, rivelano che alla base di quelle quotazioni “anomale” vi è stato certamente un eccesso di liquidità mondiale (causato da oltre un lustro di tassi di interesse eccezionalmente bassi), e con ogni probabilità anche di una componente di speculazione finanziaria.

Tale fenomeno, oltre a sollevare vaste preoccupazioni tra le associazioni dei consumatori/utenti rispetto ai forti aumenti che hanno messo sotto pressione i bilanci delle famiglie negli ultimi mesi, mette in luce come – nonostante il recupero del potere d'acquisto permesso dalla caduta dei prezzi dell'energia – le prospettive per i consumi non siano rosee. La discesa dell'inflazione è infatti la condizione necessaria per favorire un recupero

¹ Anche nella fase di recessione globale più profonda degli ultimi decenni come è quella che stiamo attraversando, ad esempio, le quotazioni delle materie prime agricole – per quanto calate – confermano ancora i livelli di inizio 2007, che rimangono comunque i più elevati osservati dalla seconda metà degli anni '90. Ciò spiega la sostanziale tenuta del livello attuale dei prezzi nei comparti alimentari.

significativo di tale capacità da parte delle famiglie e precludere al rilancio dei consumi sin dalla seconda metà del 2009: con uno scenario di inflazione stabilmente al di sopra del 2%, ci si troverebbe davanti ad una recessione dei consumi più severa e prolungata del previsto, con grande probabilità estesa sino a tutto il 2010.

In questo quadro, fatto di rincari che tendono a concentrarsi su molti beni di prima necessità, per favorire una rapida discesa dell'inflazione ed accelerare l'uscita della nostra economia dalla crisi è necessario lo sforzo congiunto a sostegno dei consumi di tutti gli attori operanti lungo la filiera dei prezzi. Al pari, è di fondamentale importanza mettere in campo tutta la strumentazione volta a trovare modalità di intervento più o meno diretto sul versante della sorveglianza.

La documentazione allegata vuole fornire un quadro aggiornato circa il contributo che il sistema delle Camere di commercio, con il coordinamento dell'Unioncamere, è in grado di offrire per favorire una migliore comprensione dei fenomeni in atto, inquadrarne i limiti e le carenze strutturali.

IL QUADRO ECONOMICO

Ai fini dell'indagine può essere utile fornire qualche dato sull'impatto della crisi rispetto alle opportunità di crescita del sistema delle imprese.

Qualsiasi previsione sulla durata e sulla portata della crisi che stiamo attraversando appare quantomeno azzardata. La situazione è andata sensibilmente peggiorando negli ultimi mesi dello scorso anno, tanto da portare a una flessione del PIL pari a $-1,0\%$ per l'intero 2008. E il 2009, sulla base delle previsioni dei maggiori organismi nazionali e internazionali, dovrebbe chiudersi per l'Italia con una perdita di almeno due punti percentuali del PIL.

L'ondata è partita dagli Stati Uniti, ma ha presto investito tutte le altre economie industrializzate: dal Giappone (nel quarto trimestre 2008, il PIL ha ceduto del 12,7% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente) ai Paesi dell'Unione europea, con una punta negativa in Germania ($-2,1\%$ in termini congiunturali nel trimestre ottobre/dicembre 2008) che pone seri interrogativi sulle prospettive dell'export italiano in questo mercato.

In base ai dati più recenti delle Camere di commercio, nell'ultimo trimestre 2008 i principali indicatori congiunturali sono risultati di segno negativo per l'intero aggregato delle

PMI manifatturiere: -6,4% la produzione e -5,3%. Ma è soprattutto il consistente calo degli ordinativi (-7,2%) a gettare ombre sulle aspettative per l'inizio del nuovo anno.

Nel nostro Paese la recessione sta investendo le imprese di ogni dimensione, anche se con intensità non uniforme: in un quadro simile, in particolare, sono soprattutto le piccole imprese e l'artigianato a presentare i più evidenti segnali di crisi. Per le piccole aziende manifatturiere si rileva infatti una flessione del 7,6% per la produzione e del 7,3% per gli ordinativi su base annua, contro il -4,9% e il -7,0% per quelle di medie dimensioni. Rallentano anche le esportazioni (-1,0%), in particolare per le medie imprese (-2,5%), più proiettate verso i Paesi extraeuropei e, quindi, più soggette alla crisi dei mercati internazionali.

Le regioni con le difficoltà più marcate sono quelle del Nord-Ovest, dove tutti gli indicatori risultano al di sotto della media, mentre fino alla fine del 2008 risulta in tenuta (+1,1%) l'*export* nel Nord-Est.

In riduzione anche le vendite delle imprese commerciali: nei tre mesi di fine 2008 hanno subito una riduzione dell'1,5% rispetto allo stesso periodo del 2007. I segni di sofferenza si stanno protraendo anche a inizio d'anno, con il 30% dei commercianti che prevede una flessione delle vendite nei primi tre mesi del 2009 e solo un 14% che segnala invece un aumento.

I risultati dell'attività di monitoraggio svolta da Unioncamere sulla Grande Distribuzione Organizzata, mostrano come le vendite di iper e supermercati abbiano beneficiato solo in parte dell'aumento dei consumi a fine anno. L'espansione del fatturato della GDO nell'ultimo bimestre 2008 (+3,5% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente) è stata infatti frutto unicamente dell'aumento dei prezzi (+3,7%), a fronte di un ulteriore arretramento dei volumi di vendita (-0,2%).

L'aumento generalizzato del costo della spesa ha ridotto il potere d'acquisto delle famiglie che si sono trovate a fronteggiare non solo i rincari dei prodotti di largo consumo ma anche quelli di altri beni, in primis quelli energetici. L'entità della crisi per i bilanci familiari si può comprendere anche considerando come nemmeno la minor crescita del costo della spesa registrata alla fine del 2008 non abbia incoraggiato il recupero dei volumi, in calo del -0.2%, risultato negativo soprattutto se si considera che il periodo considerato è il più importante dell'anno per via delle festività natalizie.

Nonostante il recupero del potere d'acquisto permesso dalla recente caduta dei prezzi di energia e alimentari (con un'inflazione al 3,3% in media per il 2008 e all'1,6% a gennaio 2009), pertanto, le prospettive dei consumi appaiono critiche. Gli acquisti di beni durevoli (automobili, elettrodomestici e mobili) e semidurevoli (abbigliamento e calzature) risultano già in forte ridimensionamento a inizio d'anno. Sul clima di fiducia delle famiglie, evidentemente, pesa in modo particolare l'incertezza sulla situazione economica determinatasi a seguito della crisi finanziaria internazionale.

Considerando in particolare il versante dei prezzi, il recente monitoraggio realizzato dall'Indis, l'Istituto dell'Unioncamere per lo studio e la promozione del settore della distribuzione e dei servizi, evidenzia come nel 2008 l'inflazione italiana ha raggiunto i livelli massimi dell'ultimo decennio, attestandosi su un valore medio annuo del 3,3%.

Alla base di tale risultato è possibile mettere due tendenze dei prezzi tra loro contrapposte, di cui la prima – dall'inizio dell'anno fino all'estate – si è caratterizzata per i forti rialzi delle quotazioni dei generi alimentari e dell'energia, mentre la seconda – che ha definito i mesi autunnali – è stata segnata da un forte rallentamento dell'inflazione al consumo, favorito dal calo dei prezzi dei prodotti energetici, in particolare sulla scia delle consistenti flessioni dei prezzi dei carburanti registrate sul finire del 2008. Poiché il comparto energetico rappresenta circa l'8% del paniere dei beni e dei servizi al consumo, si può ben comprendere come le sue dinamiche possano avere inciso fortemente sulla tendenza complessiva.

In generale si è potuto osservare un percorso di forte oscillazione di natura ciclica delle componenti più volatili dell'inflazione intorno alla dinamica di fondo. Tuttavia, se è vero che alla fine del 2008 i prezzi dell'energia sono tornati in media su livelli inferiori a quelli di fine 2007 (con una variazione del -1.3% anno su anno a dicembre 2008), diversa è stata la reazione dei prezzi del comparto alimentare rispetto alla stabilizzazione delle quotazioni cerealicole. Considerando, infatti, la fase di aumenti che aveva seguito i rincari delle materie prime, ad oggi si scorgono scarsi segnali della trasmissione a valle dell'inversione dei prezzi dei cereali iniziata già nella scorsa primavera. Sebbene in molti mercati all'origine, come quello dei frumenti e del latte, si sia manifestata una fase di netto calo dei prezzi, in molte filiere alimentari vi sono prodotti che continuano a registrare ritmi annui di crescita anche a due cifre.

Il percorso dell'inflazione sperimentato in Italia è ampiamente condiviso a livello europeo: pur con differenziazioni in termini di saggi di crescita, in tutti paesi dell'area si è registrata la tendenza ad un rapido aumento delle dinamiche inflazionistiche sino all'estate, momento in cui è stato raggiunto il punto più elevato al 4% in ragione d'anno, cui è seguita una altrettanto rapida fase di rientro, tanto che a dicembre 2008 il saggio di inflazione è sceso all'1.6%.

Come in Italia, anche in Europa le spinte più forti alla dinamica inflativa sono derivate da fattori esogeni – vale a dire il significativo aumento dei prezzi delle componenti energetiche e alimentari – e l'inversione di tendenza si è sviluppata a partire dal mutamento del quadro internazionale delle materie prime legato al calo della domanda internazionale. Va tuttavia sottolineato come, malgrado il percorso inflativo sia condiviso a livello europeo, nella fase di rallentamento si è aperto un differenziale piuttosto significativo tra l'inflazione europea e quella italiana. L'indice dei prezzi armonizzato (di riferimento nel caso di confronti tra paesi dell'area) a dicembre ha registrato in Italia una variazione del 2.4% (lievemente più elevata rispetto a quella rilevata per l'indice NIC, l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività, attestata al 2.2% anno su anno), con un differenziale di otto decimi rispetto al corrispondente valore europeo (sceso all'1.6%).

L'apertura di questo differenziale è da attribuirsi alla maggiore resistenza alla discesa dei prezzi mostrata dal nostro paese rispetto agli altri dell'area euro, sia per quanto riguarda il comparto dell'*energy*, che i comparti alimentari. In un'ottica più complessiva emerge come, in diversi mercati, i prezzi in Italia abbiano tempi di reazione più lenti rispetto agli altri mercati europei. Sebbene la fase di trasmissione delle dinamiche inflative abbia avuto avvio nello stesso momento, infatti, la fase di rincari è stata più rapida negli altri paesi, ha raggiunto prima il picco di massimo e sta ora scendendo più rapidamente di quanto non si stia verificando per il mercato italiano.

Questo in parte ha a che vedere con le diverse abitudini alimentari nei diversi paesi europei che si riflettono in diverse abitudini di spesa e di consumo delle famiglie. C'è inoltre da dire che le tariffe di energia elettrica e gas devono ancora recepire pienamente la brusca caduta delle quotazioni del petrolio di fine 2008: nel complesso, la componente energetica dell'indice dei prezzi si prevede fletterà nell'anno di oltre sette punti percentuali.

Una volta superata la fase di assestamento rispetto ai corsi delle materie prime sia nel comparto energetico che alimentare, comunque, il differenziale di inflazione tra Italia e area euro dovrebbe tendere a ridursi.

Nonostante il recupero del potere d'acquisto permesso dalla caduta dei prezzi, tuttavia, le prospettive per i consumi non sono particolarmente rosee. Di fatto, il rapido peggioramento del quadro congiunturale ha portato la gran parte degli operatori a rivedere verso il basso le stime sull'inflazione che, nel complesso, è attesa su valori di poco superiori all'1% in media annua. Secondo le attese, gli acquisti da parte delle famiglie di beni durevoli (automobili, elettrodomestici e mobili), e semidurevoli (come l'abbigliamento e le calzature), saranno ridimensionati. Il clima di incertezza che grava sulle prospettive del mercato del lavoro, inoltre, con tutta probabilità contribuirà nei prossimi mesi a determinare una riduzione ulteriore della propensione al consumo degli italiani.

IL RUOLO DELLE CAMERE DI COMMERCIO

Per stimolare la domanda interna e contribuire al rilancio di un'economia nazionale in stato di crisi, risulta fondamentale individuare strumenti ed iniziative volte a promuovere e sostenere la fiducia da parte di consumatori/utenti rispetto alla correttezza dei prezzi praticati dal mercato.

In un contesto complesso come quello attuale, pertanto, è opportuno mettere in campo tutti gli strumenti utili per comprendere i criteri di formazione dei prezzi (materie prime, semilavorati e prodotti finiti) e delle tariffe, monitorandone il relativo andamento, al fine di mettere in evidenza eventuali anomalie di mercato e bolle speculative a danno del consumatore/utente finale.

Informazione e conoscenza

Sin dai primi del '900, le Camere di commercio rivestono un ruolo strategico in materia di tutela e di trasparenza del mercato, attraverso la gestione delle venti borse merci fisiche e le quaranta sale di contrattazione presenti nel territorio nazionale, nonché la costante attività dei propri "uffici prezzi" nella rilevazione e pubblicazione, nei propri listini e mercuriali, dei prezzi all'ingrosso di vari prodotti.

Negli ultimi anni, ed in particolar modo dopo l'introduzione dell'euro, l'impegno delle Camere di commercio in tema di prezzi si è rafforzato. La percezione da parte delle famiglie e delle imprese rispetto ad una dinamica dei prezzi più accentuata di quanto registrato dalle statistiche ufficiali, nonché le condizioni di generale sofferenza dei redditi, hanno infatti indotto il Sistema camerale ad attribuire una sempre maggiore attenzione alla tematica.

Considerate soprattutto le dinamiche dei prezzi dell'ultimo biennio, è emersa l'esigenza di attivare osservatori locali per poter disporre di una maggiore ricchezza informativa, soprattutto con riferimento alle dinamiche che si localizzano sul territorio (dinamiche che un ragionamento di necessaria "sintesi" a livello nazionale può contribuire a sottostimare). Ciò non solo per contribuire ad accrescere le conoscenze circa l'esatta natura dei fenomeni economici ed individuare le ragioni sottostanti tali fenomeni, ma anche a stimolare la partecipazione degli *stakeholder* economici e sociali nel dare un supporto concreto alla definizione di interventi di politica economica.

Le Camere di commercio, infatti, sono il luogo istituzionale ove si condensano professionalità e strumentazioni in grado di far emergere le aree di tensione lungo le filiere produttive e distributive, nonché il luogo in cui è possibile fare "sintesi" ad un livello territoriale sufficientemente ampio da permettere di individuare con ragionevole precisione non solo i fenomeni, ma anche le possibili soluzioni.

Parallelamente al tema dei prezzi, si è affermata la necessità di intervenire anche in materia di tariffe, valorizzando una funzione di monitoraggio proprio sul comparto di quei "prezzi" dei servizi pubblici offerti sul territorio che non solo sono in grado di incidere significativamente sul reddito di imprese e cittadini, ma che, proprio partendo da scelte locali, costituiscono una fonte di forte differenziazione non accuratamente indagata nel momento in cui si assume un dato «di sintesi» a livello generale.

In generale, il filone di ricerca che mira ad evidenziare le dinamiche anomale del comparto tariffario risulta estremamente strategico poiché proprio le tariffe, incidendo anche sui costi delle imprese, finiscono per condizionare direttamente anche il livello dei prezzi di prodotti e servizi. In quest'ottica l'Unioncamere ha avviato una ricognizione sul fronte delle tariffe locali, con particolare riferimento a quelle che maggiormente incidono

sulla spesa delle famiglie (tariffe di smaltimento dei rifiuti urbani; tariffe idriche; tariffe dei trasporti locali; tariffe del gas da riscaldamento).

Tra le ulteriori molteplici iniziative attivate dal Sistema camerale per rafforzare il quadro di conoscenze in materia, si possono citare – a titolo di esempio – l'estensione a livello provinciale del lavoro svolto in materia di prezzi e vendite nel canale della Grande Distribuzione Organizzata (GDO) curato dal Centro Studi Unioncamere (*Venditeflash*), l'ampliamento del numero dei prodotti oggetto delle quotazioni della BMTI, e la realizzazione da parte dell'Unioncamere, di apposite analisi di filiera, con particolare riferimento ai settori dell'energia (energia elettrica, gas naturale e carburanti per autotrazione).

A titolo di esempio, una recente analisi sulla filiera dei carburanti in Italia – effettuata sulla base delle indicazioni rese disponibili dall'Unione petrolifera nonché raccolte dall'Autorità garante della concorrenza – ha evidenziato due grandi criticità: la forte concentrazione a monte della filiera, non solo nella fase di raffinazione ma in particolare anche in quella di stoccaggio, e la difficoltà di poter contare a valle su una pluralità di forme distributive.

Il nostro paese è quello con volumi di erogato di gran lunga inferiori a quelli dei maggiori paesi della UE e che dovrebbe lavorare per adeguare e rendere più efficiente la rete distributiva. Lo scenario nazionale è anche caratterizzato da un'incidenza minima delle cosiddette “pompe bianche”, ossia appartenenti a marchi commerciali meno noti, e dalla scarsissima presenza della Grande Distribuzione Organizzata (GDO). In questo quadro, la frammentazione e sovrapposizione di competenze tra Stato, Regioni e Province sul settore, rappresenta un ulteriore ostacolo ad una azione di ammodernamento delle rete.

In questo settore, pertanto, è difficile negare che il miglioramento delle condizioni concorrenziali nella fase di distribuzione debba passare per una liberalizzazione dei vincoli commerciali e territoriali che impediscono l'entrata di nuovi attori. Una politica di maggiore liberalizzazione produrrebbe, probabilmente, un processo di selezione degli impianti più efficienti basato unicamente sulle regole del mercato, tale da indurre le stesse società petrolifere a mantenere unicamente quelle strutture capaci di maggiori economie di scala o con migliori posizionamenti in riferimento alla rete logistica o con maggior

capacità di introito derivante dalle attività cosiddette *non oil*. Attività il cui ampliamento allargherebbe il gioco competitivo fra i vari attori.

A fronte del presidio storico e strategico delle Camere di commercio nel campo della rilevazione dei prezzi e dell'informazione economica, e parallelamente all'istituzione della figura del "Garante per la sorveglianza dei prezzi" prevista dalla legge finanziaria per il 2008, il Governo ha chiesto al Sistema camerale di rafforzare ulteriormente il proprio impegno in materia e stimolare una la maggiore attenzione sui fenomeni della formazione dei prezzi.

Alle Camere, in particolare, è stato chiesto di rendere note al pubblico, tramite comunicato stampa o sito internet, le attività ed i riferimenti dei propri "uffici prezzi", ai quali i consumatori possono segnalare le presunte "anomalie" nelle quotazioni registrate sul territorio. In seguito, al fine di gestire in modo unitario e standardizzato la mole di informazioni dirette agli uffici prezzi delle Camere di commercio, è stato istituito un numero verde nazionale (dal 1° febbraio 2008), ed attivato un *call center*, che raccoglie e smista le segnalazioni dirette ai singoli uffici prezzi delle Camere. I dati, le informazioni e gli elementi di valutazione così acquisiti, vengono raccolti nell'ambito di un unico *database* nazionale, condiviso dalle Camere di commercio, dalle Unioni Regionali, dal Ministero dello sviluppo economico (il Garante) e dall'Unioncamere.

In circa 12 mesi di operatività, il *call center* ha raccolto circa 3.500 segnalazioni sul territorio nazionale. Tra le province più "attive", oltre a Roma e Milano, vi sono molte realtà del Centro e del Mezzogiorno, tra cui Firenze, Bologna, Cagliari, Napoli, Palermo, Lecce, Bari, Salerno e Catania. Circa il 47% delle segnalazioni ha riguardato i prezzi dei principali prodotti alimentari: latte fresco, pasta, yogurt ed, *in primis*, il pane.

Per lo svolgimento di queste nuove attribuzioni, le Camere di commercio hanno attivato appositi tavoli di analisi sulla situazione provinciale con l'obiettivo di fornire un contributo di analisi, monitoraggio e informazione sulle dinamiche dei prezzi e delle tariffe, rilevando ed approfondendo gli eventuali focolai di tensione su prezzi e tariffe in atto o prevedibili a livello locale. La composizione dei tavoli prevede la contemporanea presenza di esperti delle filiere economiche ed esperti delle associazioni dei consumatori, e ciò al fine esplicito di garantire una interlocuzione "tecnica" in cui le "ragioni" delle imprese possano misurarsi con le aspettative dei consumatori.

L'attività dei tavoli è alimentata anche attraverso analisi economiche e statistiche realizzate da strutture nazionali specializzate, come il Centro Studi Unioncamere, l'INDIS e la BMTI (Borsa Merci Telematica Italiana). Nella fattispecie, l'Unioncamere trasmette ad ogni Camera di commercio specifici *report* trimestrali contenenti, per quanto riguarda i prezzi, una lettura del quadro dell'inflazione a livello nazionale e degli specifici settori oggetto di tensioni sui prezzi, le risultanze delle riunioni dell'Osservatorio prezzi e mercati INDIS-Unioncamere (costituito nel 1982), le indicazioni sull'andamento delle vendite e dei prezzi di acquisto delle famiglie a livello provinciale nei punti vendita della GDO ed un quadro di sintesi degli andamenti dei prezzi all'origine desunti dalle rilevazioni di BMTI. Sul versante delle tariffe, invece, l'Unioncamere trasmette analisi di dettaglio sulle dinamiche tariffarie, mettendo in evidenza la misura dell'entità dei rincari, con riferimento al tasso di inflazione, ovvero alla dinamica di province limitrofe, ovvero rispetto ad una crescita media a livello nazionale (e regionale).

Parallelamente si è proceduto all'avvio di iniziative di promozione circa la conoscenza delle attività che le Camere realizzano e, in particolare, delle risultanze delle analisi compiute nell'ambito di operatività dei tavoli. Questi ultimi – e, più in generale, gli Osservatori – svolgono infatti un ruolo attivo nella diffusione di informazioni presso i consumatori, soprattutto di quelle che consentono di operare con consapevolezza della reale dinamica del mercato.

L'Unioncamere ha inoltre avviato un programma di formazione e riqualificazione che mira a fornire ai funzionari camerali degli uffici studi, prezzi e statistica, nonché quelli che si occupano di regolazione di mercato, le conoscenze necessarie a gestire ed a svolgere le funzioni di segreteria dei tavoli, fornendo a questi ultimi elementi utili a misurare la “temperatura” dei prezzi, leggere ed interpretare il fenomeno inflazionistico e la congiuntura economica dei consumi locali, nonché raccogliere informazioni utili, con riferimento anche alle tariffe locali.

Regolazione del mercato

Negli ultimi anni le Camere di commercio sono divenute in misura sempre maggiore enti autonomi di regolazione del mercato: dalla legge di riforma in poi (n. 580 del 29 dicembre 1993) – e coerentemente con l'evoluzione del ruolo dello Stato verso un

approccio “regolatorio”, la cui caratteristica risiede nell’affidamento a soggetti terzi indipendenti delle funzioni di regolazione e garanzia dei rapporti economici – tutte le funzioni che sono state attribuite alle Camere sono state concepite nel senso di prevederne un intervento neutrale nell’economia, finalizzato a promuovere un maggiore equilibrio delle dinamiche di mercato grazie alla correzione di diseconomie e asimmetrie informative.

La l. 580/93 (art. 2) ha assegnato alle Camere di commercio italiane importanti compiti per la realizzazione di un mercato sempre più equilibrato e trasparente. La norma, infatti, prevede che le Camere possano promuovere la costituzione di commissioni conciliative ed arbitrali per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori e utenti; predisporre contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti; promuovere forme di controllo delle clausole inique inserite nei contratti; costituirsi parte civile nei delitti contro l’economia pubblica, l’industria e il commercio, nonché di agire per reprimere la concorrenza sleale ai sensi dell’art. 2601 del codice civile.

Questi riconoscimenti - che peraltro si aggiungono alle funzioni “storiche” svolte dalle Camere in materia di regolazione del mercato attraverso – ad esempio – la raccolta degli usi e delle consuetudini, nonché la gestione delle borse merci fisiche e delle sale di contrattazione, hanno consentito alle Camere di commercio di svolgere numerose funzioni allo scopo di favorire una concorrenza corretta tra le imprese, e tutelare in maniera sempre più adeguata i consumatori, nell’interesse generale dell’economia.

Le Camere di commercio, infatti, sono soggetti vicini al territorio – al confine tra la pubblica amministrazione e l’impresa – che svolgono le proprie funzioni nella veste di organi pubblici neutrali, ai quali sono demandate funzioni connesse all’interesse oggettivo dell’economia nel suo complesso: non solo interesse a garantire rapporti corretti tra le imprese, favorendo la libera e leale concorrenza, ma anche un altrettanto pregnante interesse diretto a tutela dei consumatori e degli utenti.

Sebbene enti esponenziali del sistema delle imprese, è lo stesso sistema delle imprese ad avere interesse che nei reciproci rapporti e verso i consumatori, vi siano minori occasioni di controversie (predisposizione di contratti tipo), vi sia reciproca fiducia (controllo delle clausole vessatorie), e vi sia anche maggiore speditezza nella soluzione

delle controversie (conciliazione e arbitrato). Il beneficio che i consumatori e gli utenti possono trarre dallo svolgimento delle funzioni di regolazione del mercato svolte dalle Camere sono diretti, nel senso che sono gli effetti positivi di cui possono beneficiare tutti i protagonisti del mercato nella sua complessità, in termini di migliori condizioni contrattuali, minori asimmetrie informative, maggiore trasparenza in termini di costi e prezzi.

Alle Camere di commercio è stato anche assegnato un importante ruolo anche all'interno di quello che nel nostro ordinamento costituisce la legge di riferimento in materia di tutela dei consumatori: il Codice del Consumo. L'art. 37 cod. consumo (già art. 1469 sexies c.c.) riconosce infatti alle Camere la legittimazione attiva all'esperienza dell'azione inibitoria delle clausole abusive contenute in contratti conclusi tra imprese – private e pubbliche – e consumatori.

Questa funzione consente alle Camere di agire in qualità di regolatori del mercato per ristabilirne il necessario equilibrio eliminando clausole vessatorie contenute nei contratti di consumo. I benefici di questa attività sono “collettivi”, vale a dire ricadono sia sul versante dei consumatori (che hanno subito il contenuto lesivo della determinata clausola), sia su quello delle imprese coinvolte nel medesimo ciclo produttivo, le quali potranno utilizzare modelli contrattuali maggiormente trasparenti. All'art. 141 dello stesso Codice, alle Camere è stato inoltre riconosciuto il ruolo di organismi di risoluzione delle controversie di consumo, nel rispetto delle raccomandazioni della Commissione europea in materia (quella del 1998 e quella del 2001).

Gli ultimi dati disponibili sulla gestione di strumenti di risoluzione alternativa delle controversie mostrano come l'impegno del Sistema camerale in questo ambito sia in crescita esponenziale.

Per quanto riguarda i servizi di conciliazione, in oltre 10 anni dalla loro attivazione, le Camere di commercio hanno gestito oltre 50mila conciliazioni, di cui oltre 10.000 solo nel primo semestre del 2008, un incremento di oltre l'80% registrato rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Tra queste, la maggior parte – 8.707 casi – riguarda controversie insorte tra imprese e consumatori e le restanti 2.000 controversie tra imprese. Campania, Sicilia, Calabria e Toscana sono le regioni che più di frequente hanno fatto

ricorso a questa forma stragiudiziale di composizione delle controversie insorte tra imprese e tra imprese e consumatori.

Per quanto riguarda le procedure di arbitrato, nel periodo 1997-2007 le 69 Camere Arbitrali attive presso le Camere di commercio hanno gestito complessivamente 3.018 arbitrati, di questi oltre il 75% relativi a rapporti tra imprese e circa un quarto relativi a rapporti tra imprese e consumatori. Il valore medio delle domande di arbitrato amministrate nel 2007 è risultato di euro 234.600 mentre la durata media è stata di 124 giorni (rispetto ai 136 giorni del 2006).

Sempre in tema di regolazione del mercato, le Camere di commercio svolgono funzioni espressamente orientate alla tutela della fede pubblica attraverso le attività degli uffici metrici. In base a quanto previsto dal d.lgs. n. 112/1998, infatti, alle Camere sono stati trasferiti i compiti esercitati dagli uffici metrici provinciali e dagli uffici provinciali dell'industria, commercio e artigianato (ex UPPICA) e, parallelamente, si è provveduto ad individuare un responsabile delle attività finalizzate alla tutela del consumatore e della fede pubblica.

Anche le attività di metrologia legale sono state interpretate alla luce di un generale ruolo *super partes* finalizzato a garantire la correttezza e la trasparenza del mercato. Gli uffici metrici, infatti, nel garantire la correttezza delle misure utilizzate per le transazioni commerciali, tutelano la fede pubblica nei rapporti economici. A dicembre 2007, gli ispettori metrici delle Camere di commercio hanno effettuato oltre 170.000 verifiche sugli strumenti di misurazione, di cui quasi 72.000 riguardanti le bilance e quasi lo stesso numero sui distributori di carburante.

Nello svolgimento di tali funzioni, le Camere di commercio – insieme ad Unioncamere ed alle Agenzie nazionali specializzate – hanno avviato uno sforzo innanzitutto culturale, poi organizzativo e anche finanziario, consolidando un rapporto di grande collaborazione con il Ministero dello Sviluppo Economico, mantenendo un collegamento costante con le associazioni di categoria, con le quali hanno condiviso tutto il percorso e collaborando con i principali organismi tecnici ed i laboratori.

CONCLUSIONI

La crisi economica iniziata a fine 2008 non sembra sia destinata ad esaurirsi in breve tempo e , prima del 2011, sarà improbabile vedere chiari segnali di ripresa. Ad essere penalizzate saranno soprattutto le produzioni destinate ai mercati esteri. Tuttavia, l'attuale crisi potrebbe essere considerata un'occasione preziosa per porre mano ai ritardi strutturali, risolvendo i quali il Paese potrà cogliere prima e meglio gli effetti della ripresa economica.

Tra gli interventi utili per affrontare il difficile momento congiunturale, infatti, è di assoluta priorità mettere a punto interventi e *policies* che contribuiscano a dare avvio ad un cambiamento forte nel modello di sviluppo del paese, stimolando un percorso di crescita che orientata al mercato interno che faccia maggiormente leva sulle componenti della domanda domestica: politiche in favore dell'ambiente, del turismo, interventi in favore dello sviluppo infrastrutturale, dell'attuazione delle liberalizzazioni e della crescita dei mercati locali.

In tema di liberalizzazioni, ad esempio, vale la pena soffermarsi sul comparto dei mercati energetici.

Da molti anni ci si lamenta di come l'eccessivo costo dell'energia nel nostro paese abbia contribuito a deteriorare la competitività del sistema produttivo italiano, in particolare le PMI, rispetto ai competitor internazionali. Ma nel 2008, le dinamiche del petrolio in termini di rincari dei carburanti e delle tariffe dell'energia, oltre ad intaccare la competitività delle imprese rispetto ai *competitor* europei, hanno drenato alle famiglie italiane circa un punto di potere d'acquisto: un equivalente di risorse con cui era stata finanziata buona parte del progresso dei consumi nel 2007.

I mercati energetici, nell'ultimo decennio, sono stati investiti da un lungo percorso di liberalizzazione nell'ottica di pervenire ad una gestione più efficiente dei servizi e, contestualmente, di assicurare condizioni di approvvigionamento più vantaggiose a famiglie ed imprese, dando loro l'opportunità di scegliere liberamente il proprio fornitore alle migliori condizioni d'offerta. Tuttavia, sebbene siano trascorsi oltre nove anni dalla nascita del libero mercato dell'energia elettrica e quasi due anni (1° luglio 2007) dalla liberalizzazione nel comparto delle utenze domestiche, larga parte dei clienti non domestici, del manifatturiero e dei servizi, non ha mai cambiato fornitore. A distanza di

sei anni dalla liberalizzazione operata nel mercato del gas naturale (2002), inoltre, il 95% delle famiglie non ha mai cambiato fornitore.

Le ragioni di questa situazione possono essere ascritte alla presenza di un *deficit* culturale, sia delle imprese che dei consumatori, relativo alle dinamiche di mercati che hanno conosciuto nel tempo profonde e repentine trasformazioni. La mancanza di riferimenti chiari rispetto, ad esempio, ai prezzi per forniture di prodotti energetici o alle differenze “territoriali” nei costi degli approvvigionamenti che gravano sui bilanci d’impresa, hanno finora impedito ai consumatori e alle pmi di operare scelte razionali e di cogliere opportunità di risparmio che già oggi sono tangibili.

Questa generale mancanza di *expertise* e del supporto tecnico necessari a confrontarsi con le complesse logiche che governano alcuni mercati e, al contempo, la grande esperienza e capacità delle Camere di commercio di leggere, interpretare ed anticipare le tendenze dell’economia, prospettano un ruolo ancora più forte per queste ultime nel promuovere la concorrenza effettiva come assetto che prelude modalità di formazione dei prezzi e delle tariffe più idonea.

Nel settore dell’energia, gli ambiti di questo intervento possono spaziare dalla raccolta e diffusione delle conoscenze, alla misurazione dei benefici effettivamente conseguiti in termini di riduzione dei costi, dalle verifiche circa la trasparenza delle condizioni contrattuali applicate alle PMI sino alla rilevazione e alla pubblicazione di prezzi indicativi per profili di consumatore “tipo”: questi sono alcune delle risposte che qualificano l’azione del sistema camerale e il suo rinnovato ruolo.

Trasparenza e pubblicità ai risparmi di costo rappresentano un elemento in grado di orientare le PMI nella scelta del fornitore e nella valutazione delle offerte commerciali che vengono loro sottoposte. Sono mancati e ancora oggi mancano riferimenti sui prezzi e sui costi sostenuti dalle imprese, cioè gli elementi essenziali di conoscenza che testimoniano il funzionamento di un mercato.

Riconoscendo questo limite, il Sistema camerale sta investendo su tali tematiche attraverso l’avvio di un progetto di sistema – ovvero un progetto che coinvolge tutta la rete camerale – muovendo dall’esperienza sviluppata dall’Unioncamere con la Camera di Commercio di Milano: quest’ultima da circa un anno rileva presso grossisti e venditori i prezzi dell’energia elettrica per “forniture tipo” attivate da PMI che opportunamente

sintetizzate vengono pubblicate nell'ambito dei mercuriali diffusi da detta Camera di Commercio.

Si tratta attualmente del primo e unico riferimento circa i prezzi praticati sul mercato libero esistente in Italia, che consente alle PMI di orientarsi tra le offerte e ai fornitori di evidenziare la propria capacità di offrire energia elettrica a condizioni economiche competitive. Siamo all'inizio di un percorso con iniziative che nei prossimi anni vivranno una progressiva estensione alla rete delle Camere di Commercio di strumenti innovativi in grado di avvicinare le imprese al mercato libero e a promuoverne un uso maggiormente consapevole.