

**DISPOSIZIONI IN TEMA DI LIBERALIZZAZIONE DEL REGIME
DEI PREZZI DI BENI E SERVIZI**

DISPOSIZIONI IN TEMA DI LIBERALIZZAZIONE DEL REGIME DEI PREZZI DI BENI E SERVIZI

Come più volte rilevato da autorevoli esponenti del mondo politico, imprenditoriale ed accademico, la flessibilità dei prezzi, ottenuta lasciandone la determinazione alla libera contrattazione tra le parti, è uno degli strumenti principali da utilizzare per favorire la concorrenza e la libera circolazione dei servizi.

Da questa constatazione prende le mosse la presente iniziativa normativa, che si inserisce armonicamente nel complesso di provvedimenti da adottare per adeguare la legislazione italiana agli obiettivi comunitari di eliminazione degli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi ed alla libera circolazione dei servizi, al fine di conseguire il massimo sviluppo possibile della competitività nel mercato interno.

Si tratta, com'è agevole constatare, di una normativa estremamente agile e sintetica, fondata su poche e precise regole di immediata portata precettiva, piuttosto che su uno *screening* della vasta legislazione di riferimento per singolo bene/servizio, riservato invece alla successiva normativa di dettaglio.

In particolare, il contenuto dell'articolato normativo è il seguente.

L'articolo 1 contiene la previsione generale dell'assoluta libertà delle parti (sia che si tratti di soggetti privati sia che di abbia a che fare con enti, organismi, amministrazioni ovvero altri soggetti pubblici) di determinare il prezzo del bene o del servizio nell'ambito della propria autonomia negoziale, così come indicata dal codice civile.

Nell'ambito di applicazione di tale norma rientra il prezzo di diversi beni oggi sottratti alla libera determinazione delle parti, quali, ad esempio, quello dei tabacchi, dell'ingresso ai musei, dei concorsi pronostici, dell'istruzione universitaria, dei servizi di navigazione, del canone di abbonamento al servizio radiotelevisivo pubblico, della telefonia fissa, dei servizi postali, delle tariffe professionali.

Il secondo comma del medesimo articolo prevede un elenco, invero estremamente sintetico, di beni la determinazione del cui prezzo viene sottratta alla volontà delle parti per sottoporla ad un sistema di definizione basato su criteri oggettivi predeterminati, da definire tramite regolamento d'attuazione. Si tratta, in particolare, del prezzo dell'energia elettrica, di quello dei servizi di telecomunicazione, del gas per usi domestici e da riscaldamento, dei pedaggi autostradali, dei trasporti ferroviari, di quelli marittimi di autoveicoli, dei servizi aeroportuali.

Ovviamente, restano al di fuori di tale disciplina tutte le dazioni di denaro che non costituiscono mera controprestazione ma sono, invece, inquadrabili nella diversa categoria dei tributi.

Al fine di consentire un controllo circa la corretta applicazione dei suddetti criteri determinativi dei prezzi, ai produttori, venditori, fornitori e somministratori dei beni e servizi viene imposta la tempestiva comunicazione dei medesimi all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Nel rispetto delle competenze regionali, la presente proposta di legge non interviene sui prezzi dei beni o servizi sottoposti a regime di regolamentazione locale.

Peraltro, in considerazione dell'attinenza di tale materia a quelle (riservate alla competenza esclusiva dello Stato) della tutela della concorrenza e della garanzia del cittadino alla pari determinazione su tutto il territorio nazionale di livelli di prestazioni concernenti i propri diritti civili e sociali, alle regioni ed agli enti locali viene chiesto di adeguare la disciplina dei prezzi da essi regolamentati ai principi della nuova legge.

L'articolo 2 fissa un meccanismo di immediata entrata in vigore e di differita efficacia della maggior parte delle sue disposizioni.

In particolare, l'immediata entrata in vigore della legge è finalizzata alla celere emanazione del regolamento di attuazione che conterrà – come anticipato - anche i criteri di determinazione dei prezzi dei pochi beni e servizi sottratti alla libera volontà delle parti e sottoposti al suddetto meccanismo di determinazione oggettiva.

L'efficacia delle altre disposizioni della legge e, dunque, del regime di liberalizzazione dei prezzi in esso contenuta, è differita al 30 giugno 2006, così da poter adottare per tempo tutte le necessarie misure amministrative per consentire la migliore transizione dal vecchio al nuovo regime.

DISPOSIZIONI IN TEMA DI LIBERALIZZAZIONE DEL REGIME DEI PREZZI DI BENI E SERVIZI

Art. 1

Liberalizzazione dei prezzi

1. Salvo quanto disposto dal comma 2, il prezzo di beni o servizi è liberamente determinato dalle parti, sia pubbliche che private, nell'esercizio della propria autonomia contrattuale.

2. Il prezzo dei seguenti beni e servizi è determinato secondo criteri oggettivi indicati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze, sentito il Consiglio di Stato, ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della legge 23 agosto 1988, n.400:

- a) energia elettrica;
- b) servizi di telecomunicazione;
- c) gas per usi domestici;
- d) gas da riscaldamento;
- e) pedaggi autostradali;
- f) trasporti ferroviari;
- g) trasporti marittimi di autoveicoli;
- h) servizi aeroportuali.

3. I produttori, venditori, fornitori e somministratori dei beni e servizi indicati al comma 2 comunicano tempestivamente i prezzi applicati all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

4. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, adeguano la disciplina dei prezzi da essi regolamentati al rispetto del sistema costituzionale, della tutela della concorrenza e della garanzia del cittadino alla pari determinazione su tutto il territorio nazionale di livelli di prestazioni concernenti i propri diritti civili e sociali, così come definiti dalla presente legge.

Art.2

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e diventa efficace il 30 giugno 2006, fatta eccezione per le disposizioni previste dal comma 2.

2. Il decreto previsto dal comma 2 dell'articolo 1 è emanato entro centoottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge. Con il medesimo decreto sono disciplinate le norme per l'esecuzione, l'attuazione ed integrazione della presente legge.

Proposta di scheda di progetto

La "better regulation" e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Motivazioni.

Il conseguimento delle finalità che ispirano le distinte politiche economiche dell'Unione è immediatamente correlato al rispetto delle regole che disciplinano la strutturazione e la gestione delle entrate e delle uscite del bilancio europeo. Atteso che la trasgressività alla specifica normativa comunitaria riverbera i propri effetti negativi sul piano finanziario, economico, sociale e produce la conseguenza di decomporre il rapporto fiduciario tra cittadini dell'Unione ed Istituzioni comunitarie e nazionali, risulta opportuno proporre delle proiezioni evolutive sul piano della tecnica legislativa e della cooperazione amministrativa.

Stato dell'arte.

La plurioffensività delle condotte illecite a danno della Finanza comunitaria si sostanzia sia in riflessi diretti ed immediati che di negatività indotte. In particolare, parallelamente all'incidenza di natura amministrativo-contabile sono evidenziabili le distorsioni sull'economia legale, in termini di spostamento del carico fiscale ma anche di condizionamento delle peculiari finalità di intervento sul mercato - in termini occupazionali e di crescita economica complessiva - perseguiti con i programmati interventi finanziari.

Parallelamente all'entità statistica del fenomeno, occorre pervenire ad un'esaustiva identificazione delle cause ad esso sottostanti, che possono riassumersi, in primo luogo, nel rapporto intercorrente tra comportamenti antiggiuridici da un lato ed una produzione normativa comunitaria sovrabbondante e stratificata dall'altro, che rischia di riverberare i suoi effetti negativi anche nelle successive fasi di recepimento ed applicazione all'interno degli ordinamenti dei singoli Stati Membri. In secondo luogo, è

da rilevare la diversità degli assetti istituzionali e organizzativi, adottati nei differenti Paesi e le conseguenti difformità delle tecniche e delle procedure di controllo preordinate al funzionamento del dispositivo antifrode, anche in rapporto al recente processo di allargamento.

Obiettivi e risultati attesi

Alla luce delle considerazioni suesposte l'attività progettuale è finalizzata ad una serie di misure che si concretizzano nel perfezionamento della legislazione comunitaria in chiave antifrode, nel rafforzamento delle procedure di cooperazione amministrativa tra le competenti Autorità degli stati membri e nell'adozione di regole di semplificazione e armonizzazione con particolare riferimento ai flussi di comunicazione sulle frodi ed irregolarità riscontrate, anche ai fini di un' incisiva azione di recupero delle risorse erogate.

I risultati attesi sono inerenti al rafforzamento e crescita del tessuto economico, al miglioramento della competitività e della crescita tecnologica, al rispetto delle regolari dinamiche di mercato relativamente ai profili della concorrenza - ivi compresi quelli afferenti la necessità di impedire il dirottamento delle risorse finanziarie nei canali dell'economia illegale - al miglioramento dell' indispensabile rapporto fiduciario che deve sussistere tra Istituzioni comunitarie e cittadini europei a riguardo di una trasparente ed efficace gestione del denaro pubblico.

Descrizione del progetto.

L'architettura progettuale prevede l'applicazione dei criteri ispiratori della *better regulation* ai provvedimenti comunitari in vigore che regolamentano la concessione di aiuti finanziari o che afferiscono alle risorse proprie, per conseguire una più adeguata strutturazione degli stessi. Ciò attraverso il maggiore ricorso a forme di chiarificazione della normativa, mediante un più frequente accesso alla consolidazione, alla codificazione, al rimaneggiamento ed alla semplificazione. Nell'ottica di tale azione di perfezionamento si propone con riferimento ai nuovi atti

normativi, di attribuire il giusto valore all'utilizzo dell'analisi d'impatto della regolamentazione, che per le proposte concernenti le entrate e le uscite di bilancio deve ricordarsi con la valutazione *ex ante* prevista dal Regolamento finanziario comunitario. In particolare, dovranno essere adeguatamente focalizzate le relazioni tra le emanande disposizioni e gli eventuali rischi di frode ed irregolarità, evidenziando le misure di salvaguardia previste o da integrare.

Un ulteriore elemento concerne il rafforzamento delle misure di collaborazione internazionale con l'adozione di un testo normativo per estendere la cooperazione di natura amministrativa anche alla sfera dei finanziamenti a finalità strutturali, in assenza di una base giuridica di riferimento.

Nella prospettiva di migliorare le condizioni investigative ed acquisitive nel contrasto alle frodi, risulta, altresì, necessario l'impiego di regole di semplificazione ed armonizzazione nel sistema di comunicazione delle irregolarità tra Stati Membri e Commissione.

Tempi.

In considerazione della frammentarietà e complessità della disciplina normativa concernente le entrate ed uscite di bilancio comunitario, non risulta, allo stato, possibile fissare uno specifico cronogramma stante la pluralità degli attori istituzionali coinvolti quali la Commissione, il Parlamento europeo ed il Consiglio.

GM



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento per le Politiche Comunitarie
Nucleo per la repressione delle frodi comunitarie

COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA
III Reparto Operazioni



La "better regulation" e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea

Luglio 2005

STRATEGIA DI LISBONA

La "better regulation" e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

1. Considerazioni di carattere generale
2. Effetti negativi e plurioffensività della frode sul sistema economico nazionale e comunitario
3. Dimensione delle frodi e loro caratteristiche
 - 3.1. Concause delle frodi.
 - 3.1.1. Complessità delle norme.
 - 3.1.2. Diversità degli assetti giuridici.
4. Proposte
 - 4.1. Adozione di un Testo Unico e proficuo utilizzo della valutazione d'impatto della regolamentazione.
 - 4.2. Norme di coordinamento.
 - 4.3. Regole di semplificazione e armonizzazione.
5. Esame del sistema Italia

1. Considerazioni di carattere generale.

L'analisi volta ad individuare i criteri e gli strumenti funzionali al conseguimento degli obiettivi di crescita e di sviluppo, che animano la strategia di Lisbona, deve necessariamente ricomprendere anche una specifica indagine volta a valutare l'idoneità delle misure comunitarie adottate nel tempo per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e, particolarmente, i profili trasgressivi di essi; ciò in rapporto agli effetti economici che dette "misure" come gli eventuali "profili di trasgressione" possono indurre.

In altri termini, nella prospettiva di conseguire il miglioramento delle condizioni di sviluppo economico, fertilizzando nel contempo l'area complessiva di riferimento, appare coerente, così come del resto accade in occasione di analisi aventi quale riferimento le realtà nazionali, valutare non soltanto i profili di immediata e più referenziale valenza economica, ma anche ogni altro aspetto - riconducibile, in sintesi, ai concetti di evasione, elusione e, più in genere, di trasgressione economico-finanziaria - che riverberi riflessi di natura economica e retroagisca sulle traiettorie progettuali iniziali.

Lungo questa logica, va evidenziato come il conseguimento delle finalità che ispirano le distinte politiche economiche dell'Unione è immediatamente correlato - già a far tempo dalla fase di ideazione e fino alla loro concreta realizzazione - al rispetto delle regole che disciplinano la strutturazione e la gestione del bilancio europeo¹; sostanzialmente, quindi, il conseguimento dei fini è direttamente collegato, nella sua totalità e comunque nel suo effettivo

¹ Vgs., in allegato 1, cenni sul bilancio comunitario.

dimensionamento, all'ottemperanza dei principi che alimentano la dinamica del bilancio, sia sul versante delle entrate che su quello delle spese.

Detti condizionamenti, peraltro, mutano in dimensione, qualità ed effetti al variare del tipo delle entrate comunitarie e, parallelamente - sul lato delle uscite - al mutare della tipologia dei finanziamenti. Queste diversità, in una prospettiva di analisi, impongono, naturalmente, in riferimento alle entrate come in esito agli impieghi, indagini di approfondimento differenziate.

Per quanto attiene alle entrate² esse, si radicano su tre aree:

- prelievi agricoli, contributi sullo zucchero, dazi doganali (c.d. "risorse proprie tradizionali");
- I.V.A., nella misura di un'aliquota uniforme applicata all'imponibile degli Stati Membri;
- Prodotto Nazionale Lordo Interno, in termini di una quota dello stesso costituita da una percentuale riferita alla dimensione individuale del PNL di ogni Paese^{3 4}.

Per quanto riguarda "le spese", invece, le stesse sono ripartite nelle seguenti macroaree:

- "spese amministrative", attinenti al funzionamento dell'Unione⁵;

² Decisione n. 2000/597/CE/Euratom del Consiglio del 29.9.2000, relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità.

³ Quest'ultima è anche definita "risorsa complementare" in quanto utilizzata per compensare eventuali differenze tra entrate disponibili e spese autorizzate.

⁴ Di scarso rilievo sono gli altri proventi quali gli interessi su prestiti concessi dall'Unione, ammende, introiti derivanti dalla vendita di pubblicazioni ecc..

⁵ Che incidono circa per il 6% del totale.

- "spese operative", funzionali al perseguimento ed alla realizzazione delle politiche comunitarie.

Con riferimento al tema che qui rileva e, quindi, in esito al fenomeno dell'aggressione agli interessi finanziari della Comunità, l'attenzione va posta alle "spese operative", riconducibili a specifici "fondi"⁶ diversamente finalizzati, disciplinati e verificati.

Così circoscritta l'area di riferimento concettuale dell'analisi, va ora sottolineata la singolare attenzione che l'ordinamento giuridico europeo pone in ordine alla salvaguardia della "finanza pubblica comunitaria". Questa particolare sensibilità è testimoniata dall'articolo 280 del Trattato C.E.. Detta norma stabilisce che la Comunità e i singoli Paesi "combattono" la frode e le altre attività illegali mediante misure che devono essere, nel contempo, dissuasive ma anche tali da favorire una protezione efficace negli Stati Membri. A tal fine, la norma sancisce che gli Stati provvedano a coordinare l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro la frode ed in tale prospettiva organizzino, unitamente alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le Autorità competenti.

Questo assunto - esplicito nelle prescrizioni, chiaro nelle finalità e stimolante nei progetti - ha originato, nel tempo, una particolare attenzione in tutti gli Stati Membri e trova riscontro periodico e palese nelle *"Relazioni annuali della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e lotta contro la frode"*, ove vengono:

⁶ Quali il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR, il Fondo Sociale Europeo - FSE, il Fondo Europeo Orientamento e Garanzia in Agricoltura - FEOGA, lo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca - SFOP.

- evidenziati gli insidiosi effetti, sul piano economico e giuridico, delle condotte a detrimento delle entrate ed uscite comunitarie;
- suggerite proposte ed iniziative volte al miglioramento applicativo delle discipline e, se del caso, all'integrazione o modifica dell'assetto normativo;
- auspicata formule innovative, anche sul piano organizzativo, in parallelo alle metodologie sviluppate ed alle esperienze operative acquisite.

Da ultimo, nella prospettiva di pervenire al più completo approfondimento della tematica, appare di particolare interesse, richiamare la definizione giuridica comunitaria adottata per qualificare e circoscrivere il concetto di irregolarità: *"violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico, che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita⁷"*, concetto rispetto al quale il profilo della frode⁸, rappresenta una *species* del *genus*, poiché

⁷ Reg. (CE/Euratom) n. 2988/95 del 18 dicembre 1995, articolo 1, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

⁸ L'articolo 1 della "Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee" del 26 luglio 1995 (TIF), ratificata con legge n. 300 del 29 settembre 2000, definisce frode:

- in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:
 - all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;
 - alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
 - alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto
- in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

si qualifica per l'esercizio di una condotta "intenzionalmente" rivolta al raggiungimento di un indebito vantaggio patrimoniale e viene, conseguentemente, sanzionata anche sul piano del diritto penale⁹.

Tanto il termine di "irregolarità" quanto il concetto di "frode" evidenziano immediatamente i contenuti economici dei due fenomeni e testimoniano forte e chiara la volontà comunitaria di tutelare nella maggior misura possibile le proprie finalità ed i propri programmi finanziari, costituenti, ad un tempo, le ragioni iniziali di avvio del "progetto europeo" ed uno degli obiettivi essenziali della traiettoria esistenziale, anche futura, della dimensione europea.

Anche con riferimento a questa area, è spontaneo e particolarmente significativo il parallelismo con le prospettive statuali; infatti, in questo contesto, emerge netta la straordinaria valenza dei profili della fiscalità in senso lato, fiscalità essenziale, per la sussistenza dell'Ente, da un lato, e per il perseguimento delle progettualità dello stesso, funzionale allo sviluppo della sua struttura organizzativa ed al conseguimento dei suoi fini.

In definitiva, tutto quanto appena accennato, può essere così semplicemente riassunto:

-
- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;
 - alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
 - alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi.

⁹ Cfr., in allegato 2, la "descrizione delle principali tipologie di frode".

- esistenza di articolate normative di bilancio per il finanziamento dell'Unione e per il sostegno dell'economia;
- necessità di prescrizioni per la tutela del sistema finanziario sia sul lato delle entrate che sul versante delle uscite;
- complessità dei sistemi realizzati, riflesso della complessità e della diversità di progetti;
- ricorrenza di comportamenti fraudolenti agevolati dalla articolata struttura dei settori di riferimento e dalla straordinaria varietà degli stessi;
- esigenza di interventi volti ad impedire che sulle finalità progettualmente definite, retroagiscano, in chiave economica, i comportamenti devianti.

In quest'ultima prospettiva, la presente indagine può trovare idonea collocazione in una ottica volta ad un miglioramento normativo soprattutto in chiave di *better regulation* e quindi di semplificazione delle discipline affinché, con il perfezionamento dell'assetto, induttivo di una crescita delle potenzialità investigative, si promuova un contenimento dei fenomeni fraudolenti e quindi una consistente riduzione dell'effetto deflattivo di essi sul processo di sviluppo.

Peraltro, per questa via, che concettualmente proprio a motivo delle caratteristiche appena evidenziate si colloca a pieno titolo nella logica della politica economica europea, è possibile perseguire – per gli effetti di intrinseca positività ricavabili – quel “*message of confidence and determination*” e quindi quel recupero di fiducia nelle Istituzioni e quella testimonianza di impegno concreto che alimentano trasversalmente e concretamente il progetto di Lisbona.