



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori LANNUTTI, BELISARIO, GIAMBRONE, CAFORIO,
PEDICA, CARLINO, DE TONI, DI NARDO e RUSSO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 NOVEMBRE 2009

Istituzione della Commissione tecnica per gli interventi sui prezzi e le tariffe, nonché delega al Governo in materia di controlli a tutela degli interessi degli utenti e dei consumatori

ONOREVOLI SENATORI. — Con il presente disegno di legge si intende riproporre, con le necessarie modifiche, la proposta di legge atto Camera n. 224 già presentata alla Camera dei deputati nella XV legislatura, al fine di favorire una adeguata ed efficace azione di controllo e di contenimento dei prezzi e delle tariffe, provvedendo così ad adottare una serie di disposizioni a tutela degli interessi degli utenti e dei consumatori.

La spesa pubblica finalizzata all'incentivazione della ripresa economica e dello sviluppo nel nostro Paese non deve essere vista solamente in termini di incentivi agli investimenti, magari rafforzando e qualificando l'offerta, ma anche con una adeguata politica di agevolazioni e di incentivazioni a una riduzione dei costi, anche tenendo d'occhio i consumi sociali primari ed i prodotti e servizi interni, che hanno in definitiva una grande incidenza sulla qualità della vita soprattutto delle fasce sociali più deboli ed esposte.

Questo è l'obiettivo che si prefigge il disegno di legge che sottoponiamo alla vostra attenzione.

È indispensabile, infatti, contrastare la grande corsa degli aumenti dei prezzi, per recuperare almeno una parte del potere di acquisto del reddito delle famiglie medie e meno abbienti, attraverso incentivazioni pubbliche alla stessa distribuzione, favorendo una sua razionalizzazione e di conseguenza una reale diminuzione del suo costo complessivo e per unità di prodotto e principalmente sui consumi sociali, in una logica di equa selezione sociale.

In questo senso diversi sono i settori e gli ambiti sui quali è possibile intervenire efficacemente al fine di favorire un effettivo rientro dei prezzi e delle tariffe. Esaminiamo

questi settori e quali possono essere gli specifici campi di intervento.

Tariffe pubbliche

In questo settore risulta necessaria, tra le altre cose, una ridefinizione delle tariffe pubbliche e delle accise secondo criteri di bisogni sociali; un effettivo e maggiore controllo dei costi e delle tariffe; una ridefinizione dei sistemi di aggiornamento e di adeguamento automatici delle tariffe in rapporto al variare delle materie prime, sia nei tempi di applicazione che nei parametri valutativi; una consultazione e una contrattazione sociali con le associazioni rappresentative degli interessi diffusi degli utenti e dei consumatori, riconosciuti come rappresentanti del soggetto sottoposto all'onere di finanziamento del servizio. Per concludere, risulta necessaria una riduzione immediata delle tariffe di competenza pubblica e delle accise, quantomeno di quella parte corrispondente all'aumento dei relativi introiti fiscali.

Tariffe dei servizi pubblici (convenzioni e concessioni)

In questo ambito, tra i tanti interventi possibili, sottolineiamo l'attribuzione alle Autorità di garanzia di funzioni sanzionatorie per le violazioni degli obblighi contrattuali; uno sviluppo delle funzioni conoscitive e di analisi dei settori da parte delle Autorità di garanzia connesse con la funzione del riscontro di veridicità delle analisi dei costi; la previsione di strumenti di partecipazione e di controllo diretto da parte degli utenti attraverso le loro associazioni e le Autorità di garanzia, degli *standard* di qualità del servizio stabilito nelle concessioni e rispetto al quale sono determinate le tariffe, in assenza dei quali non è legittimata la tariffa stessa e si ha diritto al rimborso o all'indennizzo; la previsione di li-

velli massimi per gli utili delle società di erogazione dei pubblici servizi erogati in regime tariffario al di sopra dei quali si sostanzierebbero evidenti manipolazioni anche documentative di un corretto rapporto costi di gestione/tariffe; la verifica pubblica dei costi di base del calcolo delle tariffe; il principio di responsabilità amministrativa al fine di contrastare sprechi e disservizi.

Servizi pubblici liberalizzati (banche, assicurazioni, telecomunicazioni)

Anche in questo settore è necessario prevedere norme finalizzate alla riduzione dei prezzi. Tra queste segnaliamo la necessità di definire dei limiti tra libera concorrenza e diritto al servizio pubblico attraverso l'individuazione di norme tese a temperare la libera concorrenza tra le offerte e il diritto al servizio pubblico secondo criteri di rapporto costi/prezzi; la previsione di limiti anti-speculazioni, in un quadro di democrazia economica, con la tutela dei soggetti più deboli e limiti ai soggetti forti del mercato, applicabili in termini percentuali al rapporto costi/prezzi dei servizi; lo sviluppo della concorrenza attraverso norme tese a favorire l'ottimizzazione dei costi e la riduzione dei prezzi; la contrattazione sociale dei criteri per la definizione di prezzi o di tariffe di servizi derivanti da obblighi di legge anche se forniti da soggetti privati, con le autorità di riferimento in funzione di soggetto terzo e di garante di rispetto degli accordi; l'individuazione, come illecito sanzionabile amministrativamente, di ogni ostacolo posto al passaggio da un fornitore di servizio all'altro; una maggiore concorrenza e informazione; la riduzione dei premi assicurativi per la responsabilità civile auto; l'eliminazione o la riduzione delle commissioni di massimo scoperto fra i costi bancari.

Prodotti agroalimentari freschi

È indispensabile prevedere: l'esposizione del prezzo di acquisto e di vendita di tutti i

passaggi come deterrente ad aumenti ingiustificati ed elemento conoscitivo necessario per una corretta concorrenza; un limite massimo - sulla base di specifici studi di settore - del ricarico rispetto al prezzo di acquisto per ciascun passaggio della filiera distributiva, determinato periodicamente dallo stesso andamento del mercato, in conformità alla legge vigente sull'usura, che sia il limite di distinguo tra una legittima transazione commerciale ed una illecita speculazione, se non addirittura un aggio; la creazione di strutture pubbliche di servizio per la conservazione e la preparazione commerciali del prodotto fresco, per trasformare la deperibilità da elemento di «ricatto commerciale» in servizio alla produzione e ristabilire una parità commerciale fra domanda ed offerta, eliminando quel punto di ricarico della filiera e sostituendolo con una voce di costo aggiuntivo della produzione molto contenuta e irrisoria se gestita in modo pubblico dagli enti locali in sostituzione di tanti incentivi; l'incentivazione della filiera corta, ossia l'istituzione di un fondo per iniziative delle regioni e degli enti locali per la realizzazione di servizi alla commercializzazione accorpati e orientati alla diminuzione dei passaggi commerciali e alla diminuzione dei costi di distribuzione; un regime fiscale agevolato per le aziende di distribuzione che si impegnano al rispetto di norme anti-carovita.

Generi alimentari conservati

Secondo una corretta etica di mercato il prezzo - nel caso dei generi di prima necessità, specie se alimentari - deve essere applicato da parte di chi confeziona e garantisce il prodotto, la sua qualità ed i tempi di consumo. In tal modo la concorrenza commerciale si sviluppa nei termini di minore costo di produzione/minore prezzo e non può divenire pura speculazione della distribuzione, per la quale maggiori sono il bisogno e la domanda e maggiore è il prezzo indipendentemente dal costo. In quest'ottica, tra i prin-

cipali interventi da attuare proponiamo: l'obbligo di determinazione del prezzo al consumo da parte del produttore-confezionatore con esplicito riferimento alla quantità ed avendo già inseriti gli oneri della distribuzione oggetto di accordo tra i vari operatori; l'obbligo di ritiro degli alimenti confezionati alla data della loro scadenza onde evitare fenomeni di vendita di alimenti non più commestibili e il cui valore commerciale non ha più alcuna corrispondenza con il prezzo. Il presente disegno di legge propone inoltre: una etichettatura chiara e confrontabile per concorrenza qualità-quantità-prezzo; l'obbligo di registrazione e di autorizzazione della immissione sul mercato, con l'indicazione, oltre che del contenuto in termini di qualità e di quantità, anche della inammissibilità del prezzo che non deve superare un limite di ricarico speculativo nel rapporto costi/prezzi; la realizzazione di studi di settore con pubblicazione di bollettini dei prezzi medi, come informativa pubblica ai consu-

matori (in quanto non tutti sono in grado di valutare correttamente un rapporto qualità/prezzo e non per questo devono essere imbrogliati in special modo quando si tratta di generi alimentari e di prima necessità); sconti e riduzioni di prezzi. Poiché in prossimità della scadenza un prodotto conservato vale oggettivamente meno, in quanto ne è diminuita la disponibilità per il consumatore, il presente disegno di legge propone infine: sistemi di sconto e di riduzione dei prezzi; la previsione di un sistema di distribuzione basato sulla definizione del prezzo alla produzione comprensivo dei costi di distribuzione secondo accordi tra produzione e distribuzione, con indicazione di un solo prezzo, e previsione di un sistema di acquisto e di rivendita, a stoccaggio, con indicazione del doppio prezzo e una norma automatica di limitazione del ricarico, calcolata secondo parametri percentuali discendenti dall'andamento del mercato stesso.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Principi generali e settori di intervento)

1. La presente legge reca disposizioni per favorire una riduzione dei costi in settori fondamentali dell'economia nazionale attraverso un'adeguata politica di agevolazioni e di incentivazioni, con particolare attenzione ai consumi sociali primari ed ai prodotti e servizi interni, tenuto conto della loro incidenza sulla qualità della vita, soprattutto per le fasce più deboli della popolazione.

2. Ai fini di cui al comma 1, gli ambiti e i settori di intervento oggetto della presente legge sono:

a) servizi pubblici in convenzione e in concessione;

b) servizi pubblici liberalizzati: banche, assicurazioni e telecomunicazioni;

c) settore agroalimentare: generi alimentari freschi e conservati e generi di prima necessità.

Art. 2.

(Istituzione della Commissione tecnica per gli interventi sui prezzi e le tariffe)

1. Presso il Ministero dello sviluppo economico è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, la Commissione tecnica per gli interventi sui prezzi e le tariffe, di seguito denominata «Commissione», con il compito di monitorare l'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge.

Art. 3.

(Delega al Governo in materia di controllo dei prezzi e delle tariffe dei servizi pubblici in convenzione e in concessione)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti misure di controllo e di riduzione dei prezzi e delle tariffe nell'ambito dei settori di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *a*), nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere l'istituzionalizzazione, nelle convenzioni e nelle concessioni relative a servizi, della contrattazione sociale con le associazioni rappresentative degli interessi diffusi degli utenti e dei consumatori;

b) attribuire alle competenti Autorità di garanzia funzioni sanzionatorie in caso di violazioni degli obblighi contrattuali da parte dei soggetti del mercato;

c) sviluppare le funzioni conoscitive e di analisi dei settori di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *a*), da parte delle competenti Autorità di garanzia, in connessione con la loro funzione di riscontro di veridicità delle analisi dei costi;

d) prevedere strumenti di partecipazione e di controllo diretto da parte degli utenti e dei consumatori, attraverso le loro associazioni e le competenti Autorità di garanzia, degli *standard* di qualità del servizio oggetto delle concessioni o delle convenzioni in relazione al quale la tariffa è stata determinata, prevedendo altresì la possibilità di rimborso della tariffa qualora essa non sia congrua con i suddetti *standard* di qualità;

e) escludere dalle procedure di formazione dei costi le attività non direttamente connesse al servizio;

f) prevedere, per gli utili delle società di erogazione dei servizi pubblici in regime tariffario, livelli massimi al di sopra dei quali si sostanziano evidenti manipolazioni anche

documentative di un corretto rapporto tra costi di gestione e tariffe;

g) prevedere la verifica pubblica dei costi di base del calcolo delle tariffe; assicurare sistemi di verifica pubblica eseguiti dalle competenti Autorità di garanzia in contraddittorio con le associazioni degli utenti e dei consumatori, come strumento di eliminazione di possibili aumenti dei costi;

h) stabilire il principio della responsabilità amministrativa per atti che, causando sprechi, determinano ricadute negative sui prezzi e sulle tariffe o in termini di disservizi e di interruzione del servizio, comprese le controversie per la gestione del lavoro;

i) prevedere misure idonee ad evitare incrementi dei costi non direttamente connessi a parametri economici quantificabili;

l) eliminare le doppie tassazioni, in particolare l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) sulle quote già tassate da tasse erariali, al fine di consentire la riduzione del costo del servizio;

m) defiscalizzare le voci accessorie, i canoni fissi e i costi di gestione non direttamente connessi al consumo, nel quadro di una distinzione, per quanto attiene al valore aggiunto, tra servizio e fornitura;

n) prevedere il blocco e la moratoria di tutti i meccanismi automatici di rivalutazione delle tariffe derivanti dalla normativa vigente, ivi compresi quelli collegati ad aumenti delle materie prime o del tasso inflattivo;

o) ridefinire le tariffe pubbliche e le accise, in modo da garantire il controllo dei costi secondo criteri basati sui bisogni sociali e sugli effetti indotti sulla determinazione dei costi delle produzioni e dei costi dei servizi di prima necessità, provvedendo altresì alla loro ottimizzazione, anche attraverso l'eliminazione delle diseconomie e degli sprechi gravanti su di essi;

p) ridefinire i sistemi di aggiornamento e di adeguamento automatici delle tariffe in rapporto al variare delle materie prime, sia

nei tempi di applicazione che nei parametri valutativi;

q) istituzionalizzare la consultazione e la contrattazione sociali con le associazioni rappresentative degli interessi diffusi degli utenti e dei consumatori, riconosciuti come rappresentanti del soggetto sottoposto all'onere di finanziamento del servizio;

r) stabilire misure finalizzate al contrasto dell'aumento dei costi, prevedendo la responsabilità diretta degli amministratori nei casi di abusi riscontrati nel ricorso agli appalti esterni;

s) fissare i criteri per la riduzione delle tariffe di competenza pubblica e delle accise intervenendo, in particolare, sulla parte corrispondente all'aumento dei relativi introiti fiscali, al fine di impedire la partecipazione dello Stato agli utili derivanti dall'incremento dei prezzi conseguenti all'introduzione dell'euro, anche attraverso un blocco di tutti i meccanismi automatici di rivalutazione delle tariffe derivanti da norme di legge o da convenzioni, ivi compresi quelli collegati ad aumenti delle materie prime o del tasso inflattivo.

Art. 4.

(Delega al Governo in materia di controllo dei prezzi e delle tariffe dei servizi pubblici liberalizzati)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati al controllo e alla riduzione dei prezzi e delle tariffe nell'ambito dei settori di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) definire i limiti tra libera concorrenza e diritto al servizio pubblico, attraverso la previsione di norme tese a contemperare la libera concorrenza tra le offerte e il diritto al servizio pubblico;

b) prevedere, in un quadro di democrazia economica e di tutela dei soggetti più deboli, limiti all'incremento speculativo dei prezzi applicabili in termini percentuali al rapporto tra costi e prezzi dei servizi. In particolare prevedere, nell'ambito dei servizi privati, l'istituzione di un elenco dei servizi a prevalente valore sociale o connessi ad obblighi di legge, per i quali deve essere stabilita la separazione contabile e di fatturazione da servizi ulteriori eventualmente erogati dal medesimo soggetto;

c) prevedere meccanismi di determinazione dei costi atti a garantire una concorrenza basata sul rapporto tra ottimizzazione dei costi e riduzione del relativo prezzo;

d) prevedere, al fine di garantire maggiore chiarezza nella valutazione di concorrenzialità, la netta distinzione tra costi generali di gestione incidenti sul singolo servizio e costi diretti. A tale scopo, nella determinazione dei costi assunti come base per la definizione dei prezzi dei servizi non sono considerate le perdite connesse alla non efficiente attività della società di gestione in attività non di servizio pubblico;

e) prevedere la valutazione pubblica di congruità e di ammissibilità dei costi dichiarati da parte delle autorità competenti;

f) prevedere la contrattazione sociale dei criteri per la definizione dei prezzi o delle tariffe di servizi derivanti da obblighi di legge anche se forniti da soggetti privati, con le Autorità competenti in funzione di soggetto terzo e di garante del rispetto degli accordi;

g) considerare come illecito sanzionabile amministrativamente ogni azione finalizzata a contrastare il passaggio da un fornitore di servizio ad un altro;

h) prevedere l'emanazione di norme recanti criteri per la definizione delle carte di qualità dei servizi e obblighi per il mantenimento degli *standard* dichiarati dai gestori dei servizi e relative sanzioni, al fine di migliorare l'informazione e realizzare condizioni di concorrenzialità tra i fornitori dei servizi nonché di effettiva reale capacità de-

gli utenti di valutare dell'offerta più conveniente;

i) prevedere la revisione del sistema sanzionatorio per l'informazione commerciale e pubblicitaria ingannevole, configurandola quale reato penale punibile anche con la sanzione interdittiva dagli incarichi di gestione amministrativa;

l) vietare gli aumenti dei prezzi e delle tariffe dei servizi pubblici anche se in regime di fornitura privata;

m) eliminare la commissione di massimo scoperto fra i costi bancari;

n) ridurre i premi assicurativi per la responsabilità civile auto (RCA) relativi ai costi per incidentalità e per indennizzo diretto, anche attraverso il ricalcolo dei costi e la definizione di un indice medio statistico e di parametri di congruità delle tariffe.

Art. 5.

(Delega al Governo in materia di controllo dei prezzi e delle tariffe nel settore agroalimentare)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati al controllo e alla riduzione dei prezzi e delle tariffe nell'ambito del settore di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *c)*, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) in relazione ai prodotti agroalimentari freschi:

1) prevedere l'obbligo di esposizione del prezzo di acquisto e di vendita dei prodotti in tutti i passaggi della filiera distributiva come deterrente ad aumenti dei prezzi non giustificati da parametri economici ed elemento conoscitivo necessario a garantire una corretta concorrenza;

2) prevedere, sulla base di specifici studi di settore, un limite massimo del ricarico rispetto al prezzo di acquisto per ciascun

passaggio della filiera distributiva, determinato periodicamente dallo stesso andamento del mercato, in conformità a quanto stabilito dalla legislazione vigente in materia di usura;

3) realizzare strutture pubbliche per la conservazione e la preparazione commerciale del prodotto fresco, in modo da trasformare la caratteristica della deperibilità alla produzione e ristabilire una parità commerciale fra domanda e offerta, eliminando tale fattore di ricarico della filiera e sostituendolo con una voce di costo aggiuntivo della produzione gestita in modo pubblico dagli enti locali in sostituzione degli attuali incentivi;

4) incentivare la filiera corta, prevedendo l'istituzione di un fondo destinato alle regioni e agli enti locali per la realizzazione di servizi alla commercializzazione accorpati e orientati alla diminuzione dei passaggi commerciali e dei costi di distribuzione;

5) prevedere un regime fiscale agevolato per le aziende di distribuzione che si impegnano al contenimento dell'inflazione assicurando la copertura dei minori introiti mediante rimodulazioni delle aliquote IVA sui prodotti interessati;

b) in relazione ai generi alimentari conservati:

1) prevedere l'obbligo di determinazione del prezzo al consumo da parte del produttore-confezionatore con esplicito riferimento alla quantità e comprensivo degli oneri della distribuzione;

2) prevedere l'obbligo di ritiro degli alimenti confezionati alla data della loro scadenza al fine di evitare fenomeni di vendita di alimenti non commestibili;

3) prevedere l'obbligo di un'etichettatura chiara e confrontabile con prodotti analoghi;

4) prevedere l'obbligo di registrazione e di autorizzazione dell'immissione sul mercato, con l'indicazione, oltre che del contenuto in termini di quantità, della ammissibilità del prezzo che non deve superare

un limite di ricarico speculativo nel rapporto tra costi e prezzi;

5) realizzare studi di settore con pubblicazione di bollettini dei prezzi medi, come informativa pubblica ai consumatori per consentire loro un'adeguata valutazione del rapporto tra qualità e prezzo;

6) prevedere sconti e riduzioni di prezzi in prossimità della data di scadenza di un prodotto conservato;

c) in relazione ai generi alimentari di prima necessità:

1) prevedere un sistema di distribuzione basato sulla definizione del prezzo alla produzione comprensivo dei costi di distribuzione secondo accordi tra produzione e distribuzione con indicazione di un solo prezzo, nonché un sistema di acquisto e di rivendita, a stoccaggio, con indicazione del doppio prezzo e una norma automatica di limitazione del ricarico, calcolata secondo parametri percentuali discendenti dall'andamento del mercato stesso;

2) realizzare studi di settore con pubblicazione di bollettini dei prezzi medi come informativa pubblica ai consumatori, per consentire loro un'adeguata valutazione del rapporto tra qualità e prezzo;

3) prevedere la diminuzione delle tariffe per i produttori e gli esercenti in rapporto ad accordi stipulati a livello regionale per la riduzione programmata di determinate quantità di prodotti.