

EDITORIALE

1. Per ridare slancio alla crescita economica va liberata l'iniziativa dei privati dai vincoli burocratici? È necessario, inoltre, aprire settori tradizionalmente protetti, come le professioni regolate, le farmacie, i taxi? Occorre, infine, organizzare in senso concorrenziale i servizi pubblici affidati agli enti territoriali, non ancora approdati agli assetti che hanno rivoluzionato il regime delle grandi *public utilities*? Queste sembrano le scelte di politica economica adottate dal governo Monti nel provvedimento disegnato per favorire la ripresa: il decreto "cresci Italia". Tra le misure approvate e gli ambiziosi propositi perseguiti vi è una congruità piena o almeno adeguata?

Questi interventi s'innestano nel solco di quelli adottati alla fine dell'estate del 2011 quando l'instabilità creditizia ha contagiato i debiti sovrani, facendo vacillare l'equilibrio della finanza pubblica italiana. È stato osservato che quelle disposizioni erano espressione più di una "retorica liberista" che norme idonee a rafforzare le libertà d'impresa. È parso servissero più a rassicurare le piazze finanziarie sulla vocazione *market friendly* del Paese che a far evolvere il rapporto Stato-mercato.

Le misure progettate dal nuovo esecutivo, approvate dalla sua larga ed eterogenea maggioranza, presentano la medesima debolezza? Più in generale, in che modo ridisegnano la posizione dello Stato nell'economia in una fase in cui estesi fallimenti del mercato potrebbero far ricrescere l'intervento pubblico diretto? Il precedente del Ventinove e le tesi ultra-keynesiane propugnate da studiosi Nobel per l'economia impongono di non trascurare quest'aspetto.

2. Per non cedere a giudizi liquidatori, occorre analizzare distinguendo tra misure generali, interventi puntuali e correzioni del regime dei servizi pubblici locali.

Sono eliminate le previsioni di limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione per l'avvio di un'attività economica, eccetto che tali titoli non siano giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità. Da abrogare sono anche le norme contenenti divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati e proporzionati alle finalità perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, inad-

guati e proporzionati rispetto alle finalità dichiarate. Ciò dovrà aversi con l'emanazione di regolamenti governativi di delegificazione.

Tali previsioni hanno l'ambizione di far cedere tendenzialmente tutti i provvedimenti che condizionano *ex ante* l'accesso al mercato. Non si esclude, però, la permanenza di controlli successivi. Allora, è lecito chiedersi se si tratti di una liberalizzazione oppure solo di una semplificazione del sistema amministrativo. Dove c'è un'abilitazione espressa, i regolamenti delegati la sostituiranno con una Segnalazione certificata di inizio attività (Scia)? Emerge forte l'ambiguità dell'inquadramento positivo per il quale la Scia è uno strumento di liberalizzazione. Se viene meno la ragione del controllo, esso dovrebbe essere eliminato (*de-regulation*), non reso successivo. Così si avrebbe un'effettiva riduzione dei "lacci" amministrativi. Differire nel tempo l'efficacia degli interventi è un'opportunità ma insieme un limite della delegificazione. Si rinvia ad altro momento l'individuazione puntuale dei procedimenti che frenano l'economia. Né l'aver affidato al governo il compito d'incidere su di essi attenua la forza degli interessi contrari alla riduzione dei vincoli pubblicistici. L'esecutivo dovrà presentare alle Camere, per il loro assenso, una relazione su periodi e ambiti d'intervento degli atti regolamentari. In questa interazione governo-parlamento vi sarà un altro bilanciamento tra innovazione e conservazione. La delegificazione poi si potrà avere solo nelle materie di competenza statale. L'art. 117 Cost. infatti dà alle regioni potestà regolamentare, oltre che negli ambiti di legislazione generale-residuale, nelle numerose materie a competenza concorrente.

L'impronta politica della misura è netta. L'interesse collettivo prioritario coincide con la libertà d'iniziativa e di mercato. Essa dovrebbe dare slancio per la ripresa economica. Gli altri interessi pubblici, che hanno giustificato procedure abilitative, restrizioni, pianificazioni e programmazioni, divengono recessivi con la sola eccezione della tutela di diritti costituzionalmente protetti, entro il limite di stretta proporzionalità. È un approccio molto orientato al mercato, in netta discontinuità con la tradizione italiana legata a regimi pubblicistici di attività economiche pervasivi, sovente ordinati a scopi di protezione e, più in generale, di legittimazione di apparati burocratici altrimenti da abolire. Tuttavia, la misura generale sulle liberalizzazioni ha notevoli debolezze. Annuncia interventi che si concreteranno poi. La delegificazione non esaurisce la dialettica con i portatori d'interessi incisi, che si ripeterà quando saranno precisati gli interventi. La disposizione non è immune da dubbi di legittimità costituzionale. Fissa i criteri e i principi che dovranno ispirare i regolamenti, ma non precisa l'ambito da delegificare. Il perimetro delle misure è ristretto allo Stato per via delle nuove e più estese competenze regionali.

Quando da misure generali si passa a *specifici ambiti* le resistenze si elevano. Nelle professioni regolate si liberalizza il regime tariffario. Ma le regole fondanti il sistema ordinistico, specie quelle sull'accesso, non sono incise. Il numero delle farmacie è un po' incrementato. Ma la disciplina di vendita dei farmaci è invariata a detrimento delle para-farmacie. Anche il numero dei notai è elevato di poco, nonché ampliata la loro competenza territoriale. Anche qui, però, si tratta di una correzione marginale. È liberalizzata l'installazione d'impianti di distribuzione di carburanti, ma solo in aree extraurbane. Ai gestori di questi impianti è data la libertà di vendere anche altri prodotti, ma la vendita di tabacchi è consentita solo a impianti di notevoli dimensioni. È rilanciata la separazione proprietaria tra la rete del gas (Snam) dall'Eni. Questa misura è indispensabile all'effettiva transizione alla concorrenza. Però, si è stabilita una procedura farragিনosa, che dovrebbe esaurirsi dopo la fine della legislatura.

Correzioni sono apportate anche alla disciplina dei *servizi pubblici locali*, emanata nel settembre 2011. È incrementata la propensione del nuovo regime alla "concorrenza per il mercato". Si ampliano le condizioni in cui l'affidamento diretto è sostituito da una gara: la soglia del valore economico del servizio entro cui si ammette l'*in house* è abbassata da novecentomila a duecentomila euro. Per altro verso, la transizione verso la concorrenza vera, quella "nel mercato", non riceve un impulso. Gli enti territoriali prima di provvedere all'analisi di mercato, propedeutica all'individuazione eventuale di attività che possono essere rimessi ai privati tra loro in competizione, devono precisare i «contenuti degli obblighi di servizio pubblico o universale» da garantire. Una simile previsione rallenterà il già complesso processo di contrazione delle riserve. Inoltre, i risultati di queste analisi, svolte da enti con più di dieci mila abitanti, vanno sottoposte al parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) che è obbligatorio, ma privo di forza vincolante. S'incide anche sugli "ambiti o bacini territoriali ottimali" favorendo l'aggregazione dei gestori piccoli. L'obiettivo è rafforzare l'organizzazione di tali imprese, ampliando il relativo mercato rilevante. L'incentivo grazie al quale raggiungere questo giusto obiettivo è però la possibilità di prolungare l'affidamento diretto dei servizi aggregati oltre il termine entro cui altrimenti tali affidamenti sono fatti cessare.

3. Per creare mercati concorrenziali in ambiti dove barriere legali precludevano l'accesso si devono realizzare insieme tre condizioni difficili. In primo luogo, la concorrenza deve essere praticabile; il mercato dev'essere appetibile perché remunerativo. In secondo luogo, l'interazione tra poteri pubblici e privati deve informarsi alla regolazione che protegga e promuova

il nuovo ordine competitivo. In terzo luogo, la mano riformatrice deve essere politicamente forte per resistere alle reazioni dell'interesse alla conservazione. Comprendere se la prima condizione vi sia, richiede tempo e può imporre di modificare il perimetro del mercato rendendolo "rilevante". La seconda è legata all'affidamento dei compiti regolatori ad autorità indipendenti dotate di *expertise*. Anche questa trasformazione incontra resistenze. Tale considerazione introduce all'ultima. Un esecutivo che si regga su una maggioranza parlamentare ampia ma eterogenea e frazionata ha la forza necessaria per incidere in profondità sugli ultimi segmenti dell'ordinamento in cui lo Stato sottrae spazio al mercato anziché essere a suo supporto?

Il decreto "cresci Italia" (ma prima il "salva Italia") tocca molti nodi senza avere la forza di scioglierne nessuno. La sua cifra, infatti, non è la riforma radicale, bensì la correzione marginale realizzata entro vincoli stringenti. Tra questi vi è lo scarso tempo e la necessità di tenere coesa la maggioranza parlamentare. In questa strozzatura, vi è la genesi di misure che diverranno effettive solo dopo azioni ulteriori differite oppure che mantengono regimi protettivi.

Si potrebbe affermare che la "manutenzione" è meglio dell'inazione; che essa produce un effetto non trascurabile anche sulla cultura giuridica. Concorre a sedimentare l'idea che la libertà d'iniziativa e il mercato competitivo sono principi irrinunciabili. Questo segnale politico nell'attuale congiuntura non va sottovalutato. La crisi economico-finanziaria è di tale profondità da poter essere paragonata a quella del Ventinove. Allora al fallimento del mercato seguirono ricette che rafforzarono potentemente l'influenza pubblica nell'economia. Basti evocare il *Nira* rooseveltiano o l'Iri di Beneduce. Che l'ennesima manifestazione dell'insufficienza del mercato non spinga a una nuova oscillazione del pendolo a favore dello Stato non è scontata e merita di essere segnalata.

Attuare politiche di liberalizzazione è arduo. Le resistenze possono essere fortissime. La debolezza delle burocrazie ministeriali, che concretamente redigono le disposizioni normative, porta a provvedimenti generali (meglio generici) di liberalizzazione che presentano numerose mende. Di quelle specifiche si è accennato prima. Ne rimane un'altra: forse la più difficile da rimediare. L'esistenza di controlli pubblici delle attività private, entro una certa misura, è imprescindibile. L'impressione che destano previsioni *omnibus* che vogliono la transizione dall'atto autorizzativo espresso al silenzio dell'amministrazione e al suo eventuale intervento *ex post* pare un'implicita dichiarazione di impotenza. Non riuscendo a rendere efficiente, rapida, retta la burocrazia si seguita a congegnare procedure che le impediscano di danneggiare con la sua inadeguatezza il sistema economico.

Ma se quei controlli corrispondono alla persistenza d'interessi collettivi da curare si dovrebbe rendere l'amministrazione pubblica migliore non ridurla al silenzio, ancorché giuridicamente significativo. Peraltro, alcune attività amministrative sono desiderate dalle imprese. Il seguente ne è un esempio emblematico. Per favorire gli investimenti in reti di accesso in fibra ottica (Ngan), nel 2008, si è disposto che per eseguire le opere sia sufficiente una Dichiarazione di inizio attività (Dia) e non un'autorizzazione espressa, come statuiva la disciplina abrogata. Le imprese, però, più che di un'estrema semplificazione per agire, hanno l'esigenza che i comuni svolgano una programmazione delle opere civili, mettendo a disposizione infrastrutture di loro proprietà e di altri enti pubblici, ecc., svolgano cioè un'azione di governo in assenza della quale è ancor più difficile che l'innovazione degli assetti infrastrutturali sia avviata. Di sicuro, nell'esempio evocato, l'attenuazione dell'onere burocratico non è stata uno stimolo adeguato.

L'abbattimento del vincolo burocratico non favorisce gli investimenti per la realizzazione dei quali molti pensano sia necessario un intervento finanziario dei pubblici poteri. Ecco che il ragionamento torna al punto dal quale si erano prese le mosse. Le politiche di liberalizzazione da sole hanno la forza di invertire l'andamento recessivo dell'economia? Il rischio concreto è che il Paese rimanga impigliato nell'incapacità di perseguire in modo vigoroso l'estensione e il rafforzamento del mercato aperto e concorrenziale. Senza il completamento di questa transizione immaginare interventi di stampo keynesiano per modernizzare infrastrutture strategiche e rilanciare l'espansione del sistema economico è velleitario. L'andamento dei differenziali di rendimento dei nostri titoli di Stato indica che politiche che amplino il disavanzo pubblico non sono ancora nel perimetro delle scelte realistiche. Se non rimane che proseguire nelle liberalizzazioni allora bisognerebbe farlo con rigore. Ciò però non andrebbe dissociato dal rilancio della produttività dell'amministrazione pubblica, la quale, oltre una certa misura, non può essere fatta arretrare, anche per il bene del mercato.

Lorenzo Saltari

