

## Liberalizzazioni: fu vera gloria?

a cura di Luigi Ceffalo

Questo Position Paper fornisce un quadro aggiornato e completo dei contenuti dei tre provvedimenti in tema di liberalizzazioni del ministro Pierluigi Bersani. Due di essi – il [decreto legge 4 luglio 2006 n.223](#) e il [decreto legge 31 gennaio 2007 n.7](#) – sono stati già convertiti in legge. Il terzo – il [disegno di legge n.1644](#) – è stato licenziato dalla Camera ed è attualmente in discussione al Senato. Rispetto al [ddl governativo](#), il testo giunto al Senato ha subito lo stralcio prima della parte relativa all'istruzione tecnico-professionale (ad aprile), poi di quella sulla portabilità delle targhe e l'abolizione del Pra (a giugno).

Il presente Position Paper offre una rilettura complessiva dei tre documenti, nel tentativo di capire cosa sia rimasto in termini di liberalizzazioni, cosa sia stato migliorato o peggiorato, e cosa sia invece scomparso.\*

*Luigi Ceffalo è fellow dell'Istituto Bruno Leoni.*

---

\* Questo Position Paper riprende e integra le considerazioni contenute nei paper [Luci e ombre del decreto Bersani](#) e [Bersani 2: Dove sono le liberalizzazioni?](#).

**Indice**

Professioni .....	p. 3
Antitrust .....	p. 3
Informazioni sui prezzi .....	p. 4
Assicurazioni .....	p. 5
Commercio .....	p. 6
Snellimento burocratico .....	p. 6
Distribuzione dei medicinali .....	p. 7
Taxi .....	p. 8
Panificatori .....	p. 9
Apparati pubblici regionali e locali .....	p. 9
Banche .....	p. 10
Telecomunicazioni .....	p. 11
Carburanti .....	p. 12
Distribuzione del Gpl .....	p. 12
Componentistica dei veicoli a motore .....	p. 13
Trasporto ferroviario .....	p. 13
Trasporto aereo .....	p. 14
Trasporto innovativo .....	p. 15
Capitalizzazione delle imprese .....	p. 15
Impresa più facile .....	p. 16
Misure per le imprese .....	p. 18
Liberalizzazione di alcune attività economiche .....	p. 19
Rottamazione .....	p. 19
Gas .....	p. 20
Intermediazione commerciale e affari .....	p. 20
Portabilità della targa e abolizione del Pra .....	p. 21
Prezzo dei libri .....	p. 21
Istruzione tecnico-professionale e organi collegiali delle istituzioni scolastiche .....	p. 22
Modernizzazione degli strumenti di pagamento .....	p. 23
Passaggi di proprietà .....	p. 23

## Professioni

L'articolo 2 del c.d. "Decreto Bersani 1" riafferma il principio comunitario di libera concorrenza e di libertà di circolazione delle persone e dei servizi. Abolendo le tariffe obbligatorie fisse o minime, il divieto anche parziale di pubblicità, il divieto di fornire servizi interdisciplinari, costringendo all'adeguamento dei codici deontologici in vigore introduce, di fatto, i principi cardine di una riforma attesa da decenni. Non entra nel merito delle funzioni e dei compiti degli Ordini e dei Collegi ma di fatto richiama con decisione ciò che l'Autorità Garante ha più volte ribadito, sancendo il principio che anche l'attività professionale è attività d'impresa e come tale deve essere valutata.

In sede di conversione del decreto è stato compiuto qualche passo indietro. L'abolizione del divieto anche parziale di pubblicità è stata di fatto compromessa attribuendo agli Ordini la nuova funzione di vigilare sul rispetto dei criteri di veridicità e trasparenza nello svolgimento della pubblicità da parte dei propri iscritti.

Attualmente al servizio professionale è affidato status di funzione pubblica; lo Stato delega ai professionisti una parte delle funzioni pubbliche; la prestazione diventa un bene fiduciario perché, si sostiene, il cliente non ha le conoscenze adeguate per valutare la qualità del servizio prestato. E' in virtù di tale asimmetria informativa che si giustifica il permanere di tariffe minime obbligatorie, divieto di pubblicità, divieto di fornire servizi professionali di tipo interdisciplinari. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha messo in luce come il "rispetto delle regole concorrenziali non appare incompatibile con l'esistenza delle libere professioni o degli Ordini professionali, costituendo al contrario un elemento indispensabile per favorire il rinnovamento del settore così da renderlo più adeguato alla realtà economica e sociale". In particolare, osserva il Garante, "L'assoggettabilità delle libere professioni alle regole della concorrenza deriva dalla nozione d'impresa adottata dall'Autorità, secondo cui ai fini dell'applicazione della disciplina della concorrenza deve qualificarsi impresa qualsiasi entità che esercita un'attività economica a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento".

## Antitrust

L'articolo 14 del c.d. "Decreto Bersani 1" amplia i poteri dell'Autorità Antitrust in tre direzioni: adozione di misure cautelari di emergenza, incremento delle sanzioni nel caso in cui le imprese vengano meno agli impegni presi con l'Autorità, e la facoltà di ridurre le sanzioni se le imprese collaborano fattivamente con l'Autorità. Queste misure rischiano di essere un'arma a doppio taglio. In generale è positivo rafforzare le competenze dell'Antitrust a scapito di quelle degli organi politici e garantire all'Autorità il massimo livello di indipendenza. Tuttavia, il raggio d'azione dei provvedimenti andrebbe pure limitato e, in particolare, occorre istituire un discrimine tra le azioni che possono essere intraprese contro abusi derivanti dall'esistenza di posizioni di rendita garantite da norme o regolamenti e situazioni che si vengono a creare come risultato di un processo di mercato.

In questo senso è da valutarsi positivamente l'abolizione della rinnovabilità e della prorogabilità delle misure cautelari dell'Autorità, previste nel decreto ed escluse invece dalla legge di conversione.

Qualche perplessità suscita, invece, il ruolo paralegislativo che verrebbe attribuito all'Autorità garante della concorrenza e del mercato dal D.d.l Bersani come approvato

alla Camera e attualmente in discussione al Senato. La Legge annuale per la promozione della concorrenza e la tutela dei consumatori prevista all'art 59, recando "disposizioni modificative o abrogative, anche mediante conferimento di delega legislativa al Governo, di disposizioni statali vigenti in contrasto con i rilievi, i pareri e le segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, espressi ai sensi e con le modalità di cui agli articoli 21, 22 e 23 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nonché con i rilievi formulati dalle autorità di settore e da altri enti nazionali e comunitari", vede riconosciuta una sorta di potere "mediato" d'iniziativa legislativa in capo all'Authority.

### **Informazioni sui prezzi**

L'articolo 9 del c.d. "Decreto Bersani 1" prevede misure criticabili, non tanto in sé (in sostanza si mette a disposizione degli enti locali un più agevole collegamento ai sistemi informativi di alcuni ministeri), quanto per la visione del mercato e dell'economia che ad esse è sottesa.

In primo luogo, l'idea di "consumatore informato" che traspare da tutto ciò è quella di un consumatore che riceve periodiche comunicazioni dall'ente pubblico, che è tanto suo "amico" quanto invece gli è "nemico" l'imprenditore che produce o commercializza i prodotti agro-alimentari. Nella realtà, quando c'è una grave siccità nelle aree che producono ananas o banane, il consumatore è indotto a consumare meno questi prodotti (divenuto preziosi) non già da un dettagliato monitoraggio della meteorologia di mezzo mondo e delle sue ripercussioni sulla produzione agricola, ma dal semplice innalzamento dei prezzi che egli trova sulle bancarelle.

In secondo luogo, l'idea che gli enti pubblici debbano tenere "sotto controllo" il mercato delle pesche o quello delle zucchine lascia intendere che il ceto politico debba studiare incessantemente il comportamento del mercato per valutare se "liberalizzarlo", quando ciò gli appare utile e necessario, o se invece deve più opportunamente "pianificarlo", quando le conclusioni a cui perviene sono di altro genere.

Il costante monitoraggio dei prezzi agro-alimentare che l'articolo intende assicurare nella migliore delle ipotesi è inutile, e nella peggiore è solo la premessa per il permanere di logiche pianificatrici, del tutto in contrasto con lo spirito più autentico delle liberalizzazioni.

## Assicurazioni

L'articolo 8 del c.d. "Decreto Bersani 1" punta ad allargare la concorrenza in materia di assicurazione per la responsabilità civile auto. Se l'obiettivo è da lodarsi, il metodo utilizzato appare inadeguato. Le norme introdotte, infatti, restringono l'autonomia negoziale dei soggetti. In particolare, vietano la stipula di clausole contrattuali "di distribuzione esclusiva, di imposizione di prezzi minimi o di sconti massimi".

Questi divieti sono estesi dall'art. 5 del c.d. "Decreto Bersani 2" alle clausole contrattuali di distribuzione esclusiva di polizze relative a tutti i rami di danni che danno origine a responsabilità civile.

La "filosofia" sottostante è ben nota: si ritiene che perché un mercato sia aperto il legislatore abbia il diritto ed il dovere di intervenire a tutela dei soggetti ritenuti deboli: che in questo caso non sarebbero neppure i consumatori, ma piuttosto gli agenti. Nel caso specifico che la norma intende regolare, la presunzione che i contratti in esclusiva siano necessariamente un qualcosa di negativo (e che quindi si debba superare la situazione attuale, caratterizzata dalla presenza di agenti monomandatari) rimane tutta da dimostrare. Al contrario, è evidente che in determinati mercati e in ben precise situazioni le imprese assicurative possono ritenere vantaggiosa la scelta di organizzare la distribuzione in tal modo, e che questa possa essere l'opinione degli stessi agenti.

Se compagnie assicurative e agenti operano in un mercato libero, la loro decisione di regolare i propri rapporti attraverso contratti di esclusiva sarà premiata unicamente se soddisfa veramente il consumatore, che in caso contrario si orienterà verso quanti offrono soluzioni alternative. Ad ogni modo, l'unico modo per sapere se sia meglio avere agenti monomandatari o in grado di offrire una vasta gamma di differenti polizze consiste nell'aprire quanto più è possibile il mercato: in questo modo, se davvero vi è una convenienza (in termini di efficacia, e quindi alla fine anche in termini di costi) dalla parte degli agenti plurimandatari è chiaro che vi saranno imprese assicurative, specie tra quelle interessate a penetrare nel mercato, che si orienteranno in tale direzione e che trarranno beneficio dal permanere di agenti monomandatari (che, secondo l'opinione del legislatore, offrirebbero servizi di peggiore qualità).

Anche sul fronte dei rapporti fra intermediario e clienti l'autonomia negoziale delle parti è limitata. In questo caso il legislatore interviene addirittura prima che l'accordo sia raggiunto, imponendo all'intermediario di informare preventivamente il cliente dell'ammontare (che in seguito dovrà essere comunque riportato su eventuali preventivi e polizze) delle proprie provvigioni.

Altre innovazioni del settore, previste dal c.d. "Decreto Bersani 2", ribadiscono la "filosofia consumerista" che permea tutto il provvedimento. La facoltà di recedere annualmente senza oneri dai contratti poliennali, la tenuta di un tariffario comparativo a disposizione dei consumatori a cura del Ministero dello Sviluppo Economico, l'estensione ex lege delle condizioni contrattuali al familiare che sottoscrive una polizza analoga a quella già sottoscritta dal congiunto con la medesima impresa assicuratrice ne sono gli esempi principali.

## Commercio

L'articolo 3 del c.d. "Decreto Bersani 1" enfatizza la libertà di mercato di cui devono godere le imprese nell'ambito della distribuzione commerciale e alimentare, limitando sostanzialmente la loro possibilità di operare all'inserimento nei registri opportuni, per la tutela della salute e delle condizioni igienico-sanitarie. Fatta salva la disciplina vigente dei saldi, l'articolo elimina i requisiti professionali previsti da eventuali leggi regionali per l'apertura di un esercizio, abolisce i vincoli di distanza minima fra un esercizio e l'altro, abolisce i minimi all'assortimento merceologico, lasciandoli al solo arbitrio del negoziante.

Tali cambiamenti rientrano in una logica di ricostruzioni di maggiori margini di libertà per chi gestisca un esercizio commerciale, e vanno in una direzione auspicabile, di liberazione dei dettaglianti da vincoli tutt'ora gravosi, a diversi livelli.

Sostanzialmente invariato in sede di conversione, è confermato anche dall'art. 1 del D.d.l Bersani rubricato "Eliminazione di ostacoli alle attività commerciali e alla prestazione di servizi".

## Snellimento burocratico

L'articolo 11 del c.d. "Decreto Bersani 1" sopprime diverse commissioni consultive. Vengono in particolare aboliti organismi, non indispensabili ai processi amministrativi, di cui facevano parte talvolta anche rappresentanti di categoria, che potevano esercitare un ruolo conservatore nel rilascio di permessi e autorizzazioni. In particolare vengono cancellate: le commissioni provinciali e comunali per il rilascio della licenza di pubblico esercizio; le commissioni presso le Camere di Commercio per l'iscrizione al ruolo degli agenti immobiliari e la rispettiva commissione ministeriale di secondo grado per l'esame di ricorsi; la commissione camerale per l'iscrizione al ruolo degli agenti di commercio e la rispettiva commissione ministeriale per l'esame dei ricorsi. La confusione burocratica e la molteplicità di interlocutori costituiscono spesso un disincentivo agli investimenti, oltre ad aprire spazi di corruzione più o meno vasti. Sotto questo profilo il Decreto opera un passo avanti nel rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione. Un successivo comma dell'articolo esclude i mediatori immobiliari ancora in attività dalle commissioni d'esame che devono valutare l'idoneità dei mediatori immobiliari stessi. Questi provvedimenti non rappresentano, evidentemente, una rivoluzione, ma comportano un guadagno di trasparenza; inoltre, si inseriscono in un più generale ridimensionamento del peso e del ruolo degli organismi associativi.

## *Distribuzione dei medicinali*

Con l'articolo quinto del c.d. "Decreto Bersani 1", viene introdotta la possibilità di vendita dei medicinali da banco al di fuori dalle farmacie. Mentre il comma due prevede esplicitamente la presenza di un farmacista impiegato per la vendita dei prodotti da banco, anche se il Decreto sostiene il divieto di svendite ed altre promozioni commerciali, il comma tre stabilisce che "ciascun distributore al dettaglio può determinare liberamente lo sconto sul prezzo indicato dal produttore o dal distributore sulla confezione del farmaco, purché lo sconto sia esposto in modo leggibile e chiaro al consumatore e sia praticato a tutti gli acquirenti". Tale libertà di sconto a livello di prodotti non rimborsabili, tuttavia, pare destinata a rimanere più che altro teorica, poiché nel Decreto non vi è traccia di una possibile revisione della "pianta organica", ovvero della pianificazione territoriale delle farmacie.

L'introduzione della vendita dei medicinali da banco al di fuori delle farmacie è da segnalare come un grande passo in avanti, a diversi livelli. Il provvedimento non incide ovviamente sui medicinali coperti dal servizio sanitario nazionale, incide molto parzialmente sul mercato (gli OTC contano solo per l'8% del mercato). Le possibili evoluzioni di questo provvedimento sono evidenti: da una parte, la possibilità di eliminare l'ultimo vincolo della presenza di un farmacista al banco, all'interno di altri esercizi commerciali, per consentire la vendita degli OTC esattamente come fossero prodotti comuni (soluzione caldaggiata ad esempio dall'Aduc). Dall'altra, l'estensione della vendita dei medicinali su ricetta all'interno di altri esercizi commerciali, facendo leva sulla presenza, appunto, di un professionista qualificato, e per così dire più "giustificato" dalla necessità di distribuzione di prodotti a maggior rischio e maggiormente necessitanti una particolare attenzione.

Peccato che la prima delle possibili evoluzioni appena prospettate sia al momento esplicitamente esclusa dal testo del D.d.l Bersani, modificato alla Camera e appena approvato al Senato, che al primo comma dell'art. 2 recita: "La dispensazione al pubblico dei medicinali comunque classificati è riservata in via esclusiva al farmacista, ai sensi dell'articolo 122 del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265".

Fra le altre innovazioni quelle che meritano un giudizio positivo sono l'abolizione dell'obbligo di essere iscritti nell'albo della provincia in cui ha sede la farmacia che si gestisce, l'innalzamento del limite – da una a quattro – del numero di partecipazioni possibili dello stesso soggetto nelle società che gestiscono farmacie nella stessa provincia e, soprattutto, la cancellazione dell'odiosissimo privilegio degli eredi di titolari di farmacia che consentiva di mantenere, pur se sprovvisti dei necessari requisiti, la titolarità della stessa fino al trentesimo anno di età ovvero entro dieci anni dalla successione di modo che potessero tranquillamente provvedere a conseguire la laurea e ad iscriversi all'albo.

Da non dimenticare il riconoscimento in capo al grossista della libertà di decidere sulla quantità e varietà dei farmaci da detenere finora esclusa da predeterminazioni ministeriali.

**Taxi**

L'articolo 6 del c.d. "Decreto Bersani 1" prevede la possibilità per i Comuni di bandire concorsi pubblici straordinari per l'assegnazione di licenze a titolo gratuito o a titolo oneroso, oltre i limiti della programmazione numerica ma fermo restando il divieto di cumulo. Se non si può parlare – al di là delle proteste che hanno visto protagonisti i tassisti stessi – di una vera e propria liberalizzazione (che consisterebbe nel limitare ad un requisito facilmente soddisfabili, come la partecipazione ad uno specifico corso, per l'ottenimento di un "patentino" da taxista, con susseguente possibilità di utilizzare come servizio di trasporto la propria auto), si tratta egualmente di provvedimenti importanti, come la forza della stessa protesta ha segnalato. Una protesta tale da indurre i comuni a non bandire i concorsi per l'assegnazione di nuove licenze "ove – come afferma il decreto – la programmazione numerica manchi o non sia ritenuta idonea dal comune ad assicurare un livello di offerta adeguato".

La possibilità dell'utilizzo di una licenza già in vigore come punto di partenza per dare vita ad una attività di fatto imprenditoriale, che consenta dunque di impiegare con un rapporto dipendente altri due guidatori, era da salutare con favore, ma non è sopravvissuta alle contestazioni della categoria.

Il governo è ripiegato di fatto sulle proposte dei tassisti, miranti alla previsione di ulteriori turni giornalieri – in cui le medesime automobili potranno essere guidate da parenti dei licenziatari. Gli elementi neanche di liberalizzazione, ma di "efficientizzazione" del servizio attuale, non rimangono che in forma blanda: è prevista la possibilità di poter assegnare licenze temporanee in casi eccezionali, e si fa riferimento a possibili servizi "innovativi", non meglio definitivo.

La proposta all'epoca presentata dall'Istituto Bruno Leoni, per l'assegnazione di una licenza supplementare (scambiabile o trattenibile) agli attuali licenziatari, è stata avanzata, in forma di emendamento al decreto, alla Camera da Daniele Capezzone, al Senato da Natale D'Amico, ma non è stata approvata.

Previste in sede di conversione sono, invece, "la possibilità per gli utenti di avvalersi di tariffe predeterminate dai comuni per percorsi prestabiliti" e la possibilità di istituire "un comitato permanente di monitoraggio del servizio di taxi al fine di favorire la regolarità e l'efficienza dell'espletamento del servizio e di orientare costantemente le modalità di svolgimento del servizio stesso alla domanda effettiva, composto da funzionari comunali competenti in materia di mobilità e di trasporto pubblico e da rappresentanti delle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative, degli operatori di radiotaxi e delle associazioni degli utenti".

Non sembra che la previsione di tariffe obbligatorie fissate con delibera dalle giunte comunali e la costituzione dell'ennesimo comitato misto di garanzia possano onestamente definirsi delle "liberalizzazioni".

## ***Panificatori***

L'articolo 4 del c.d. "Decreto Bersani 1" mira ad operare un'ampia liberalizzazione del settore della panificazione. Per aprire un panificio sarà sufficiente dare comunicazione di inizio attività al Comune competente, anche se tale "dichiarazione deve essere corredata dall'autorizzazione della competente Agenzia sanitaria locale in merito ai requisiti igienico-sanitari e dall'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, dal titolo abitativo edilizio e dal permesso di agibilità dei locali". Il permanere di queste autorizzazioni appesantisce senza dubbio la procedura, gravando il potenziale imprenditore di un onere in termini di tempo che – restando nella logica del legislatore – potrebbe essere ridotto introducendo quanto più è possibile semplici autocertificazioni, che riservino all'ente pubblico la responsabilità di vigilare e non attribuiscono ai cittadini compiti che non sono suoi.

L'elemento più significativo, ad ogni modo, è il venir meno della possibilità (già prevista dalla legge 1002/56) che la Camera di commercio non rilasci la licenza adducendo a motivo la densità dei panifici esistenti e il volume della produzione nella località in cui è chiesta l'autorizzazione. Queste misure erano state a lungo difese dai panificatori in attività, al fine di limitare l'arrivo di concorrenti, ma il Decreto provvede ad abolirle.

Sostanzialmente invariato, ha avuto una curiosa integrazione in sede di conversione. Per adempiere gli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario è prevista l'emanazione di un decreto ministeriale volto a disciplinare l'utilizzo delle denominazioni "panificio" e "pane fresco" e della dicitura "pane conservato".

L'art. 5 dell'attuale testo del D.d.l Bersani, se approvato, sancirebbe un'ulteriore liberalizzazione del settore con l'eliminazione dei vincoli in materia di chiusura domenicale e festiva per le attività di panificazione.

## ***Apparati pubblici regionali e locali***

L'articolo 13 del c.d. "Decreto Bersani 1" pone un limite allo statalismo regionale e degli enti locali: esso impone che le società pubbliche regionali e locali create per svolgere compiti di pertinenza delle stesse Regioni e degli stessi enti locali non possano operare al di fuori di tale vincolo, cioè che non possano entrare in competizione con imprese del settore privato. In questa maniera si impedisce che le imprese pubbliche possano fare concorrenza sleale al settore privato essendo di fatto sollevate dal rischio di fallimento, o potendo scaricare sull'ente pubblico di riferimento gli extra costi dovuti al ricorso a pratiche predatorie. Si tratta di un provvedimento ragionevole, soprattutto se è un preludio a ulteriori mosse tese a spingere alla privatizzazione delle imprese pubbliche e all'outsourcing dei compiti amministrativi.

In sede di conversione sono state escluse dall'applicazione di tale normativa le società che erogano servizi pubblici locali e le società pubbliche di intermediazione finanziaria.

## Banche

Considerazioni in parte analoghe si possono sviluppare in merito all'articolo 10 del c.d. "Decreto Bersani 1" ("Condizioni contrattuali dei conti correnti bancari"), il quale si propone di tutelare il titolare di un conto corrente bancario nei casi in cui l'istituto modifichi i tassi e le altre condizioni contrattuali. La norma impone alla banca di comunicare al cliente per iscritto tale decisione con un preavviso minimo di trenta giorni e concede sessanta giorni al cliente per recedere dal contratto senza alcuna penalità e senza alcuna spesa.

La sensazione è che si cerchi di curare il sintomo senza cogliere la vera ragione del problema. La possibilità di avere buoni servizi bancari e a costi contenuti è legata essenzialmente all'apertura dei mercati, e anche alla riduzione dei gravami fiscali, regolamentari e burocratici. In particolare, quanto più il sistema bancario italiano sarà liberalizzato (aperto alla presenza di nuovi istituti italiani e a soggetti stranieri), tanto migliori saranno le condizioni offerte ai consumatori.

Nello specifico, poi, limitarsi ad eliminare per legge ogni onere correlato alla chiusura del conto significa semplicemente indurre le banche a trovare altrove (nei costi legati alla gestione del conto o all'apertura dei mutui, ad esempio) quelle risorse che fino ad ora esse hanno ottenuto grazie a tale operazione. Non si tratta di definire nel dettaglio le relazioni contrattuali tra gli istituti di credito e i correntisti, quanto invece di liberalizzare con coraggio il mercato, creando quella pressione concorrenziale che sola può spingere le imprese del settore a tagliare costi inutili, a produrre innovazione, a modernizzare la propria organizzazione e, grazie a tutto questo, ad offrire servizi migliori e a condizioni più favorevoli.

Sempre in ambito bancario, il c.d. "Decreto Bersani 2" ha apportato altri cambiamenti influenzati dalla medesima "filosofia". Se all'art. 7 viene fatto divieto di clausole penali in caso di estinzione anticipata dei mutui immobiliari, all'articolo successivo viene fatto lo stesso per le clausole penali in caso di surrogazione.

L'articolo 36 del D.d.l Bersani, come approvato alla Camera e attualmente in discussione al Senato, intende operare a difesa del cittadino consumatore, nella forma specifica del cliente di banca. Il nostro sistema creditizio, caratterizzato da una scarsa disintermediazione delle banche, presenta costi molto alti per il consumatore, che spesso avverte di essere in una condizione di disagio. Tuttavia, prioritario sarebbe cercare di curare non già i "sintomi" (gli alti costi dei servizi), ma le "cause". Il risultato perverso di questa situazione è che il legislatore, volendo tutelare il consumatore, finisce per introdurre – come già nel caso delle assicurazioni – una limitazione della libertà negoziale e, in particolare, finisce per limitare la possibilità di contratti che includano commissioni di massimo scoperto al caso in cui il patto, non rinnovabile tacitamente, sia redatto in forma scritta e il corrispettivo sia predeterminato "unitamente al tasso debitorio per le somme effettivamente utilizzate, in misura onnicomprensiva e proporzionale all'importo e alla durata dell'affidamento richiesto dal cliente e sia specificatamente evidenziato e rendicontato al cliente con cadenza massima annuale evidenziando l'effettivo utilizzo avvenuto nello stesso periodo, fatta comunque salva la facoltà di recesso del cliente in ogni momento". Evidentemente il legislatore ritiene che gli oneri di questi contratti non abbiano giustificazione, ma tale valutazione è essenzialmente arbitraria, dal momento che non dovrebbe essere il legislatore – bensì i consumatori ed il mercato – a rifiutare una specifica tipologica di contratti. E' chiaro che l'anomalia italiana della clausola di massimo scoperto, che in altri paesi non esiste, suggerisce vi siano dei problemi di concorrenza nel settore. Eppure, intervenire con

una sorta di “controllo dei prezzi” in un settore irrigidito da una serie di fattori anticompetitivi non pare una soluzione particolarmente efficace, almeno nel lungo termine. Infatti, in assenza di interventi “a monte”, l'imposizione di una limitazione al potere contrattuale tra i soggetti “a valle” rischia di distorcere ulteriormente la concorrenza, e potenzialmente generare un beneficio inferiore a quello atteso, nullo o addirittura negativo: l'abolizione della clausola di massimo scoperto aumenta il rischio relativo per le banche, le quali pertanto potrebbero tutelarsi con altri mezzi. Il modo per farlo è un aumento dei costi per l'utente, per giunta spalmato su tutte le categorie di correntisti (inclusi quelli più “virtuosi” e risparmiatori). Posto, dunque, che il problema con cui il governo si è confrontato sia tale, la soluzione proposta pare più foriera di conseguenze indesiderabili, che di autentica concorrenza.

### Telecomunicazioni

L'art. 1 del c.d. “Decreto Bersani 2” interviene a gamba tesa nel mercato della telefonia mobile. I divieti posti sulle spalle degli operatori paiono sottoporre il settore ad un regime di prezzi amministrati ulteriormente regolamentato piuttosto che liberalizzarlo. Vengono, infatti, introdotti il divieto di applicazione di costi fissi e di contributi per la ricarica di carte prepagate, il divieto di previsione di scadenze per l'utilizzo del traffico o dei servizi acquistati e il divieto di previsione, a carico del cliente, di spese “non giustificate da costi dell'operatore” in caso di recesso.

Se – come si è già potuto appurare – questi divieti sul piano teorico non hanno contribuito a liberalizzare alcunché, sul piano pratico hanno determinato o determineranno a breve il riassorbimento dei costi aboliti *ex lege* nelle tariffe danneggiando i consumatori più avveduti.

Numerose perplessità ha suscitato l'ipotesi di un servizio gratuito di conoscibilità dell'operatore che gestisce il numero chiamato che, comportando un ulteriore innalzamento dei costi sopportati dalle compagnie di telefonia mobile, contribuirebbe ad un ulteriore lievitazione delle tariffe: di fatti l'approvazione dell'attuale testo del D.d.l Bersani ne comporterebbe l'abrogazione.

Unica – tenue – nota positiva per il conferimento, presente all'art. 52 dell'attuale testo del D.d.l che comporterebbe una modifica dell'art. 45 del codice delle comunicazioni elettroniche, all'Autorità delle garanzie per le telecomunicazioni del compito di “definire regole dirette ad assicurare che l'amministrazione e la gestione di tutti gli elementi che compongono la rete di accesso e le risorse correlate, ivi incluse le componenti necessarie alla fornitura di servizi a larga banda, siano sottoposte, nei riguardi dell'operatore titolare di notevole forza di mercato, a un regime improntato, anche attraverso le più appropriate misure organizzative, a criteri di autonomia, di neutralità e di separazione funzionale dalle altre attività dell'impresa, con la piena garanzia della parità di trattamento esterna e interna per tutti gli operatori che chiedono accesso”. Nella speranza che si tratti del primo timido passo per arrivare alla separazione dell'ultimo miglio della rete fissa dall'operatore dominante.

## Carburanti

L'art. 2 del c.d. "Decreto Bersani 2", secondo l'ormai diffusa retorica del consumatore informato, impone un obbligo di informazione agli automobilisti dei prezzi dei carburanti attraverso cartelli, radio e segnalazione luminose a carico dei gestori delle reti stradali principali e autostradali con conseguente onere informativo dei gestori dei distributori ai concessionari delle strade e autostrade circa i prezzi praticati. Anche in questo caso si può presumere che i costi dei servizi imposti si riverseranno sui consumatori tramite un aumento dei prezzi dei carburanti alla pompa e dei pedaggi autostradali.

Sul fronte della distribuzione l'articolo 1 del D.d.l Bersani interviene per "eliminare limitazioni allo svolgimento di attività commerciali tra loro complementari". Ciò avviene attraverso l'abolizione di contingentamenti numerici e distanze minime, oltre alla rimozione di "qualunque limitazione riguardo all'abbinamento della vendita di prodotti o servizi complementari e accessori rispetto a quelli principali". Sicuramente si tratta di provvedimenti giusti. La stessa propaganda governativa, tuttavia, ha enfatizzato l'effetto della norma, probabile e positivo, dell'apertura di punti di rifornimento presso gli ipermercati. È meno chiaro, però, se la liberalizzazione sarà "simmetrica", se cioè sarà effettivamente consentito ai gestori degli impianti di espandere le loro attività verso prodotti non oil, che all'estero possono rappresentare anche il 70 per cento del fatturato. Si tratta di un punto fondamentale, perché la forte dipendenza dai prodotti petroliferi è uno dei principali elementi di inefficienza della rete italiana (gli altri sono l'eccessivo numero delle stazioni e la scarsa penetrazione del self service, col risultato che l'erogato medio italiano è tra i più bassi in Europa). In particolare, andrebbe consentito ai benzinai di vendere beni quali giornali e tabacchi. Inoltre, sarebbe opportuno liberalizzare anche orari e turni, in modo da trasformare la natura stessa dei distributori e alleggerire la pressione su benzina e gasolio – con un risparmio potenziale di 3-4 centesimi di euro per litro. Il giudizio è moderatamente positivo sull'articolo in sé, moderatamente negativo per quel che riguarda le vistose parti mancanti.

Sul fronte fiscale, invece, è da rilevare la riduzione, compensativa le maggiori entrate dell'IVA "derivanti dalle variazioni del prezzo internazionale del petrolio greggio", dell'accisa sui prodotti energetici usati come carburanti ovvero combustibili per riscaldamento per usi civili prevista all'art. 4 dell'attuale testo del D.d.l. Bersani. Dal momento che le dimensioni delle imposte che gravano il pieno di carburante arrivano al 70 per cento del prezzo alla pompa, la riduzione prevista non può non sembrare beffeggiatoria.

## Distribuzione del Gpl

L'articolo 4 del D.d.l Bersani sancisce che i serbatoi di Gpl non potranno più essere installati in comodato d'uso col vincolo di esclusiva sul rifornimento del gas, ma dovranno essere dati in locazione con contratti quinquennali. Si tratta di una evidente intromissione nella libertà contrattuale, che – come molte altre norme contenute in questo ddl – fa riferimento più all'ottica della tutela del consumatore che a quella delle liberalizzazioni. Infatti, le tipologie contrattuali con cui le imprese assegnano i "bomboloni" ai clienti non possono in alcun modo essere considerato un ostacolo alla concorrenza in un settore che, peraltro, vede una competizione serrata tra una molteplicità di soggetti.

Nel testo approvato alla Camera e trasmesso al Senato il divieto di installare i serbatoi di Gpl in comodato d'uso con vincolo d'esclusiva è stato cancellato; il divieto del vincolo d'esclusiva permane nei casi in cui i serbatoi siano venduti o dati in locazione. Ai contratti è imposta una durata massima trascorsa la quale il cliente deve essere libero di scegliere altri fornitori. La limitazione dell'autonomia negoziale delle parti resta evidente.

### **Componentistica dei veicoli a motore**

L'art. 3 del D.d.l Bersani prevede la possibilità di installare sui veicoli a motore componenti o sistemi di componenti che non sono stati previsti in sede di omologazione volti a migliorare le prestazioni, il comfort e la sicurezza dei mezzi. Viene abolito l'obbligo del rilascio di un preventivo nulla osta della casa costruttrice del veicolo e dell'effettuazione di una visita e prova presso gli uffici della Motorizzazione civile. I componenti installati dovranno essere certificati da una relazione tecnica di un ente a ciò abilitato. Il provvedimento interessa un settore, quello del cosiddetto *after market*, in forte crescita negli ultimi anni e nel quale le aziende italiane occupano un ruolo di assoluto rilievo; il superamento di una regolamentazione anacronistica ed in contrasto con le direttive comunitarie relative alla libera concorrenza delle attività economiche ed alla libera circolazione delle merci e dei servizi non potrà che produrre effetti positivi sia per i produttori che per i consumatori i quali potranno evitare qualche superflua trafila burocratica. Un piccolo lacciuolo in meno: il giudizio positivo è vanificato dallo stralcio dell'intero articolo operato alla Camera.

### **Trasporto ferroviario**

L'articolo 6 (art. 13 nella versione approvata al Senato) del D.d.l Bersani delinea alcuni principi ispiratori per l'apertura al mercato del settore ferroviario ed in particolare la separazione fra autorità regolatrice e gestore della rete, l'efficiente gestione della stessa rete con allocazione non discriminatoria della capacità di rete e dei terminali. L'adozione dei provvedimenti amministrativi per attuare tali principi è posticipata di sei mesi, entro i quali dovrebbe essere completata un'indagine conoscitiva sullo stato dell'arte. I principi enunciati sembrano andare nella giusta direzione ma per una valutazione definitiva delle ricadute del provvedimento occorrerà aspettare l'emanazione delle norme attuative. Perché il processo possa portare a risultati positivi appare imprescindibile procedere alla separazione di Rfi da Trenitalia mettendo fine alla *holding*, per poi procedere allo "spezzatino" di Trenitalia con la creazione di società indipendenti: una per i servizi merci e la logistica (Cargo), alcune società per la gestione e il *leasing* del materiale rotabile e alcune società per la gestione dei servizi passeggeri. Tutte queste società dovrebbero essere privatizzate completamente e partecipare, anche contro concorrenti esteri alle gare per la gestione dei servizi. Il giudizio sul contenuto di questo articolo è sospeso nell'attesa di vedere come effettivamente si tradurrà nella pratica.

Anche in questo caso la Camera ha eliminato, in attesa della costituzione dell'Autorità dei trasporti, la facoltà del Ministero dei trasporti di adottare provvedimenti ad uopo. Rebus sic stantibus al Ministero dei trasporti resterebbe solo un generico dovere di vigilanza "sul rispetto delle condizioni di non discriminazione e di apertura alla concorrenza da parte del gestore nell'assegnazione di capacità ferroviaria". Le liberalizzazioni sono rimandate.

## Trasporto aereo

L'art. 3 del c.d. "Decreto Bersani 2" fa divieto alle compagnie aeree di diffondere "offerte e messaggi pubblicitari di voli aerei recanti l'indicazione del prezzo al netto di spese, tasse e altri oneri aggiuntivi, ovvero riferiti a una singola tratta di andata e ritorno, a un numero limitato di titoli di viaggio o a periodi di tempo delimitati o a modalità di prenotazione, se non chiaramente indicati nell'offerta". L'attuale testo del D.d.l Bersani sancirebbe, se approvato, che l'eventuale violazione di suddetto divieto costituirebbe, con tutte le conseguenze del caso, "pubblicità ingannevole". Di liberalizzazioni non c'è traccia.

Il D.d.l Bersani invece, all'articolo 5 (art. 10 nella versione approvata al Senato), si propone di promuovere la liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti, assegnando al ministero dei Trasporti il compito di monitorare (nei sei mesi successivi dall'entrata in vigore della legge) il grado di apertura di tali mercati e attribuendo al ministero stesso la facoltà di adottare i provvedimenti necessari. L'obiettivo è lodevole anche se, al momento attuale, nulla si può dire sui mezzi adottati. E' però vero che dalla norma traspare una visione secondo cui gli aeroporti dovrebbero restare sotto il controllo pubblico e per questa ragione sarebbe necessario assicurare ad ogni attore potenziale la medesima facoltà di accedere al mercato dei servizi a terra. Una prospettiva coerentemente liberalizzatrice, al contrario, dovrebbe preoccuparsi di privatizzare gli aeroporti (proibendo ogni presenza di quegli enti pubblici così spesso presenti nell'azionariato), eliminare ogni ostacolo alla creazione di nuove strutture aeroportuali e poi lasciare che tali imprese private gestiscano liberamente e a loro discrezione (secondo piani industriali che non possono interessare né il legislatore né i regolatori) i servizi a terra e ogni altra attività correlata. Resta il fatto che, in presenza di proprietà pubblica, è opportuno istituire il principio per cui i servizi vengono appaltati tramite gara. Tuttavia, l'articolo non prevede specificamente questa o altre misure, quindi il giudizio non può che essere sospeso.

La Camera, inoltre, ha ridotto la portata della disposizione: resta l'assegnazione al ministero dei trasporti il compito di monitorare il grado di apertura dei mercati dei servizi aereo portuali –che è anzi esteso indefinitamente oltre i sei mesi dopo l'entrata in vigore della legge-, ma viene eliminata la facoltà di adottare provvedimenti ad uopo che viene sostituita dalla ben più blanda presentazione di una relazione semestrale.

### **Trasporto innovativo**

L'articolo 7 (art. 14 nella versione approvata al Senato) del D.d.l Bersani prevede che il rilascio di licenze e autorizzazioni per la prestazione di servizi di trasporto locale di carattere innovativo non sia soggetto a limitazione numerica. Tra i servizi innovativi è indicato anche un non meglio precisato "trasporto ecologico". Se la rimozione di barriere quantitative all'entrata è da valutarsi positivamente, nel provvedimento vi sono però altri elementi che destano più di una perplessità. Innanzitutto saranno i comuni a decidere chi e come potrà offrire nuovi servizi definendo livelli minimi di servizio, formule di pagamento e abbonamento, modalità di prenotazione, eccetera. Si configura quindi un'elevata discrezionalità dei comuni in merito alle possibilità di rifiuto di *newcomers* che rischia di annullare i potenziali benefici del provvedimento. Da valutarsi negativamente inoltre la previsione di incentivi pubblici a favore di tali servizi innovativi. Il settore del trasporto pubblico locale già oggi assorbe ingentissime risorse, intorno ai 4 miliardi all'anno. Non sembra proprio il caso di aggiungerne altre.

La non soggezione a limitazione numerica del rilascio delle autorizzazioni non ha superato il vaglio della Camera. L'unico elemento positivo della provvedimento è scomparso.

### **Capitalizzazione delle imprese**

L'articolo 21 è inserito nel Titolo II, ma non ha nulla a che fare con le semplificazioni e non si comprende per quale motivo sia stato inserito qui. Al contrario, esso introduce agevolazioni fiscali volte a favorire l'accesso delle imprese italiane al mercato borsistico e la presenza nel capitale di rischio delle società italiane da parte di organismi di investimento collettivo in valori mobiliari. Si tratta di norme che riducono la tassazione e quindi in tal senso vanno sicuramente apprezzate, anche se sarebbe stato meglio operare tagli indiscriminati (senza obiettivi di "politica economica"), dato che misure ad hoc come questa intervengono in maniera distorsiva, inducendo ad esempio ad entrare in borsa anche talune imprese che – in assenza di incentivi – non l'avrebbero fatto: non giudicandolo conveniente né opportuno. È anche bene ricordare che la modernizzazione del sistema proprietario delle imprese italiane dovrebbe avere luogo entro regole generali e uguali per tutti, e non già quale effetto di meccanismi discriminatori di tipo incentivante.

Nella versione approvata al Senato, al di là della mutata numerazione (ora art. 23) l'articolo è sostanzialmente invariato.

### *Impresa più facile*

Gli articoli da 9 a 18 compongono il Capo I del Titolo II del D.d.l Bersani e sono accomunati da un argomento che farebbe ben sperare: “Abolizione e semplificazione degli adempimenti amministrativi per gli impianti produttivi”. Purtroppo il contenuto non corrisponde interamente all’etichetta.

Il fulcro delle disposizioni è l’articolo 9 che istituisce lo sportello unico per le attività produttive: in astratto l’idea può essere positiva. Certamente non è una trovata recente: di sportelli unici si parla (e ne sono stati istituiti) da più di un decennio. Leggendo il testo dell’articolo, d’altra parte, si comprende che questo sportello poi tanto unico non è: nel comma 5 si autorizzano i comuni ad accorpate presso tale sportello “unico” le competenze dello sportello “unico” per l’edilizia e di “altri uffici comunali preposti al rilascio di titoli autorizzatori”. Forse questa avrebbe potuto essere l’occasione per disporre la creazione di uno sportello veramente “unico”, per ogni rapporto autorizzatorio (e magari anche certificativo) che intercorre tra la Pubblica Amministrazione e i privati (organizzazioni o persone fisiche).

L’articolo 10 è strettamente collegato con l’articolo 9, di cui costituisce una naturale prosecuzione. Secondo tale disposizione, l’apertura e la modifica degli impianti produttivi sarebbe subordinata alla semplice presentazione – presso lo sportello “unico” di cui all’articolo precedente – di una dichiarazione di conformità “corredata dagli elaborati progettuali e dalla dichiarazione di conformità del progetto alla normativa applicabile, resa sotto la propria responsabilità dal progettista dell’impianto o dell’intervento dichiarato, che a tal fine deve essere munito di idonea assicurazione per responsabilità professionale” (comma 3). La ricevuta rilasciata dallo sportello “unico” costituisce titolo sufficiente per l’immediato avvio dell’intervento dichiarato, e vale anche come titolo edilizio. L’impostazione sembra assolutamente apprezzabile, ma una lettura più attenta conduce a una valutazione critica.

Innanzitutto, il comma 5 inserisce una precisazione il cui significato non è per nulla immediato: la dichiarazione di conformità avrebbe ad oggetto, “in particolare”, gli aspetti edilizi ed urbanistici e quelli attinenti ai prescritti pareri igienico-sanitari e in materia di sicurezza. Il primo dubbio concerne proprio quell’inciso, “in particolare”: sta a significare che questo debba essere il contenuto minimo essenziale della dichiarazione? Oppure vi può essere qualcosa di meno, o di ulteriore? Alla fine del comma 5 si aggiunge una precisazione che sembra ridurre la possibilità di presentare la dichiarazione ai casi in cui non debbano essere effettuate valutazioni discrezionali da parte dell’Amministrazione. Potenzialmente, ciò potrebbe limitare a casi tendenzialmente marginali la portata innovativa della disciplina introdotta dal Capo I del Titolo II di questo disegno di legge.

L’articolo 11 è certamente quello che desta più perplessità nell’intero Capo, e ne comporta, di fatto, la sostanziale inutilità (soprattutto se letto in combinato disposto con l’ultima parte del comma 5 dell’articolo 10). Viene esclusa dalla procedura “facilitata” di apertura di impianti produttivi una casistica veramente ampia: si va dagli aspetti inerenti la tutela artistica, paesaggistica e ambientale, agli impianti nucleari, passando per tutte le ipotesi in cui la normativa comunitaria preveda l’adozione di atti amministrativi formali (cioè sempre di più) per giungere, in relazione all’autorizzazione commerciale, alle medie e grandi strutture di vendita. Viene sinceramente da chiedersi se possa rimanere ancora una qualche attività produttiva di dimensioni apprezzabili interessata dalle semplificazioni dell’articolo 10 e dallo sportello unico dell’articolo 9. L’articolo 11 è il principale punto debole: la sua ampiezza è il chiaro segno della sostanziale inuti-

lità di questa riforma. Gli altri articoli del Titolo II contengono disposizioni di dettaglio e di delega al riassetto normativo settoriale complessivamente rivolte soprattutto alla creazione di una rete di controlli sulle dichiarazioni di inizio delle attività produttive (si vedano in particolare gli articoli 14 e 15).

Complessivamente sarebbe stato certamente molto meglio sostenere l'iter parlamentare del progetto di legge "[7 giorni per un'impresa](#)" avanzato da Daniele Capezzone e altri, che avrebbe permesso sia la delegificazione di tutta la normativa in materia di inizio di attività produttive, che quindi avrebbe potuto essere successivamente modificata con un semplice regolamento del Governo in rapporto agli eventuali aggiustamenti resi evidenti dalla pratica, e, soprattutto, in funzione di ulteriori, caldamente auspicabili semplificazioni; sia la predisposizione di un sistema basato su una tempistica certa, generalmente sette giorni a disposizione dell'Amministrazione, per un rifiuto motivato dell'autorizzazione, ferma restando la regola del silenzio assenso.

Gli articoli dal 9 al 15 sono stati soppressi in commissione referente. In compenso sono comparsi nuovi curiosi provvedimenti come il "rafforzamento delle azioni per il contrasto alle contraffazioni" (che, tra l'altro, esclude la punibilità di pubblici ufficiali che acquistino prodotti contraffatti a fini investigativi), le "agevolazioni per i prodotti del commercio equo e solidale" (che prevedono un regime fiscale agevolato), "interventi a favore delle imprese di spettacolo e di cultura, nonché di istituti culturali" (che prevedono un'estensione alle imprese culturali degli aiuti in favore delle piccole e medie imprese) e una delega al governo in materia di "trasparenza ecologica dei mercati" (che prevede "la diffusione della contabilità ambientale ed energetica anche attraverso la misurazione dei flussi di materia").

Risulta senz'altro più "liberalizzatore" quanto stabilito al riguardo dal c.d. "Decreto Bersani 2". L'art. 9 di questo provvedimento prevede, infatti, una comunicazione unica "quale assolvimento di tutti gli adempimenti amministrativi previsti per l'iscrizione al registro delle imprese ed ha effetto, sussistendo i presupposti di legge, ai fini previdenziali, assistenziali, fiscali individuati con il decreto di cui al comma 7, secondo periodo, nonché per l'ottenimento del codice fiscale e della partita IVA". Con la conseguenza che le autorità competenti devono comunicare codice fiscale e partita IVA immediatamente e "gli ulteriori dati definitivi relativi alle posizioni registrate" entro sette giorni dall'avvenuta comunicazione". Forse non sarà proprio "unica" ma è già qualcosa. E consentendo l'utilizzo di mezzi telematici semplifica davvero la vita agli imprenditori.

### *Misure per le imprese*

Le norme incluse nel Titolo II del D.d.l. Bersani (articoli 19-27) incarnano perfettamente una caratteristica generale del provvedimento: esso non riguarda “liberalizzazioni” in senso stretto, ma forme più o meno efficaci di riordino o semplificazione amministrativa. L’articolo 19 riguarda la procedura per la verifica degli impianti a pressione e degli apparecchi di sollevamento. La norma impone al proprietario e al gestore dell’impianto di inviare una semplice comunicazione di affidabilità, unita a un’attestazione da parte di un professionista abilitato: trascorsi trenta giorni, l’impianto può essere utilizzato. Il ricorso all’autocertificazione rappresenta un miglioramento rispetto al passato: certamente si sarebbe potuto dimezzare il periodo di attesa, ma è comunque importante che sia affermata l’idea che l’attività delle Asl deve essere ispettiva e non può ostacolare senza fondati motivi le attività delle imprese. L’articolo 20 punta a semplificare le procedure per il rilascio del certificato di prevenzione incendi, ma si tratta di una semplice delega al Governo: per valutarne le effettive ricadute bisognerà quindi aspettare le future scelte dell’esecutivo. L’articolo 24 mira giustamente a prevedere la pubblicazione in via informatica degli atti nell’albo pretorio (con riduzione dei costi e accelerazione delle procedure), mentre l’articolo 25 prevede l’abolizione di alcune certificazioni dovute dalle imprese (estendendo il ricorso ad autocertificazioni che autorizzino le amministrazioni pubbliche ad effettuare la necessaria acquisizione di dati presso le loro banche-dati). La volontà di semplificare talune incombenze legate alla rappresentanza dell’imprenditore e al compimento di atti telematici è all’origine dell’articolo 26, mentre l’articolo successivo si propone di semplificare la tenuta dei libri obbligatori e dell’elenco soci, prevedendo che l’iscrizione al registro delle imprese abbia efficacia dirimente rispetto a più acquisti successivi, fino a rendere superflua la tenuta dei libri sociali da parte delle srl.

L’art. 19 è stato stralciato alla Camera. Gli altri articoli, pur avendo mutato numerazione, sono rimasti sostanzialmente invariati. Restano le deleghe al governo con fini semplificatori “in materia di norme ed enti tecnici, certificazioni e dichiarazioni di conformità da parte di enti tecnici accreditati indipendenti” (oggi art. 17) , “per il riassetto normativo delle prescrizioni e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese” (oggi art. 18), “per la semplificazione delle procedure per il rilascio del certificato di prevenzione incendi” (oggi art. 21) e per la “semplificazione e abolizione di alcune procedure e certificazioni dovute dalle imprese” che intendano partecipare a gara ad evidenza pubblica (oggi art. 28). Confermata anche la pubblicazione in via informatica degli atti nell’albo pretorio (oggi art. 27). Letteralmente identico a quello del testo iniziale il dispositivo dell’art.26 (oggi 30). Lievemente mutato quello dell’art. 27 (oggi 33).

### **Liberalizzazione di alcune attività economiche**

In base a quanto stabilito dall'art. 10 del c.d. "Decreto Bersani 2" non sono più necessarie autorizzazioni amministrative per esercitare la professione di acconciatore, di estetista, l'attività di pulizie e disinfestazione, l'attività di facchinaggio, la professione di guida turistica e l'attività di autoscuola.

L'attività di parrucchieri, barbieri ed estetiste è subordinata alla sola presentazione della dichiarazione di inizio attività presso lo sportello unico del comune entro il quale si vuole esercitare. Restano necessari, se prescritti, i rispettivi requisiti professionali. Viene abolito il turno infrasettimanale obbligatorio di chiusura.

L'attività di pulizie e disinfestazione e quella di facchinaggio sono subordinate alla sola presentazione della dichiarazione di inizio attività presso la camera di commercio. Per le imprese di pulizia e disinfestazione restano necessari i requisiti di onorabilità e di capacità economico-finanziaria. Per l'impresa di facchinaggio viene meno, invece, anche il requisito economico-finanziario.

L'attività di guida turistica non può più essere soggetta ad autorizzazioni preventive. Per fare la guida turistica o l'accompagnatore è sufficiente avere i requisiti professionali previsti dalle leggi regionali. Non può ad ogni modo essere negato l'esercizio dell'attività ai soggetti titolari di laurea in storia dell'arte, in archeologia, in materie turistiche e titoli equipollenti che dimostrino le necessarie conoscenze linguistiche e del territorio.

L'attività di autoscuola è subordinata alla sola presentazione della dichiarazione di inizio attività presso la competente amministrazione provinciale. Restano necessari i requisiti morali e professionali, della capacità finanziaria e degli standard tecnico-organizzativi già previsti. Parallelamente vengono inasprite le pene per l'esercizio abusivo dell'attività.

Lo stesso articolo abolisce l'obbligo di iscriversi all'albo dei consulenti del lavoro incumbente sui professionisti già abilitati negli altri paesi della Comunità Europea per esercitare la professione anche in Italia.

### **Rottamazione**

L'art. 13 del c.d. "Decreto Bersani 2" prevede l'assegnazione di un contributo di 80 euro per chiunque rottami un autoveicolo 'euro 0' o 'euro 1'. Chi, fra questi, non acquista un autoveicolo nei tre anni successivi alla rottamazione ha altresì diritto al rimborso dell'abbonamento per il trasporto pubblico per un anno.

Non a niente a che fare né con liberalizzazioni né con semplificazioni amministrative. Si tratta dell'ennesimo discutibile incentivo di Stato.

## Gas

L'art. 11 del c.d. "Decreto Bersani 2" si propone il fine lodevole di accrescere gli scambi sul mercato nazionale del gas naturale e il fine discutibile di facilitare l'accesso ai piccoli e medi operatori. Per raggiungerli prevede, da una parte, l'emanazione di un decreto del Ministro dello sviluppo economico che determini "le modalità con cui le aliquote del prodotto della coltivazione di giacimenti di gas dovute allo Stato, a decorrere da quelle dovute per l'anno 2006, sono cedute dai titolari delle concessioni di coltivazione presso il mercato regolamentato delle capacità" e, dall'altra, la subordinazione delle autorizzazioni all'importazione di gas all'obbligo di offrire sul mercato regolamentato una quota del prodotto importato.

L'articolo 8 (art. 15 nella versione approvata al Senato) del D.d.l. Bersani stabilisce il riordino degli incentivi non fiscali a favore delle imprese di distribuzione del gas naturale "con l'intento di favorire la crescita dimensionale degli operatori e la loro aggregazione". Tale obiettivo può o non può essere desiderabile, ma in una prospettiva liberale non spetta al governo definire le dimensioni ottimali delle imprese – che del resto vengono determinate automaticamente dal mercato nel modo più economicamente efficiente. Quindi, l'esistenza di incentivi – monetari e no – nella migliore delle ipotesi ricalca quella che sarebbe la situazione del mercato (al netto dei costi amministrativi), più realisticamente comporta una perdita di efficienza. Gli incentivi andrebbero rimossi.

## Intermediazione commerciale e affari

L'articolo 2 (art. 6 nella versione approvata al Senato) del D.d.l. Bersani è il classico caso in cui qualcosa è meglio di niente. L'abolizione di alcuni ruoli ed elenchi (agente di affari in mediazione e agente immobiliare; agente o rappresentante di commercio; mediatore marittimo; spedizioniere; raccomandatario marittimo) è certamente un passo in avanti: la nuova normativa riconduce parte della disciplina di alcune attività nell'alveo delle normali regole che presidono le attività imprenditoriali. Vale comunque la pena sottolineare tre profili critici. In primo luogo, i requisiti professionali e tecnici (nonché soggettivi morali e finanziari) previsti dalle leggi vigenti non vengono modificati. Ciò significa che non c'è alcun passo verso un riesame della questione del valore legale dei titoli di studio. Secondariamente, a livello di tecnica legislativa, si introduce (al comma 10) un caso di abrogazione innominata. Tutti i manuali di tecnica legislativa condannano questa prassi, che certamente non contribuisce alla certezza del diritto. Infine, è evidente come, sotto il profilo pratico, la portata di questo intervento sia molto ridotta. Si sarebbe dovuti passare ad una fase di profonda e radicale liberalizzazione dell'intero accesso al mondo del lavoro (soprattutto nelle libere professioni): questa è la strada maestra per tutelare il diritto al lavoro proclamato dalla Costituzione.

### **Portabilità della targa e abolizione del Pra**

L'articolo 35 del disegno di legge introduce la "portabilità della targa", ovvero il "regime personale della targa dei veicoli, che consente il collegamento permanente della targa con il relativo titolare, nonché l'identificazione del proprietario del veicolo". A dispetto delle prime, affrettate rappresentazioni giornalistiche, questo articolo non introduce la piena libertà di personalizzazione della targa dell'autoveicolo, ma semplicemente la possibilità di avere una targa "personale", legata all'automobilista e non all'autoveicolo. Vi è dunque effettivamente da questo punto di vista un avvicinamento al sistema adottato negli Stati Uniti (in cui la license plate è associata al proprietario e non al veicolo) ma senza che sia concesso, come in quel paese, di personalizzare l'identificazione dell'autoveicolo, previo pagamento. Il provvedimento può essere considerato adeguato ed auspicabile per ragioni di praticità amministrativa (il numero di automobilisti cresce a un tasso inferiore rispetto al numero dei veicoli), ma difficilmente può essere considerato una "liberalizzazione". Per quanto si tratti comunque di un ambito della vita economica molto limitato, la liberalizzazione delle targhe avrebbe potuto avere (ancorché modeste) ricadute in termini di indotto: un provvedimento come questo può invece facilitare i passaggi di proprietà e le nuove immatricolazioni, ma per esprimere un giudizio più articolato sarà necessario verificarne le modalità di attuazione.

Con gli articoli 36-41 del decreto è chiara l'intenzione di semplificare la situazione attuale, che prevede sia un pubblico registro automobilistico che un archivio in cui sono registrati i dati tecnici e di proprietà. Eliminando il Pra e i connessi adempimenti di legge, l'Italia si allinea al sistema normativo degli altri paesi europei, dove non esiste un pubblico registro automobilistico, ma semplici archivi in cui sono registrati dati tecnici e di proprietà.

Gli articoli inerenti alla "semplificazione del regime della circolazione giuridica dei veicoli" sono stati stralciati. Costituiscono un autonomo progetto di legge (2272 bis-ter) affidato ora in prima lettura alla IX commissione trasporti della Camera. Troppo presto, quindi, per giudicare le modifiche approntate al progetto iniziale.

### **Prezzo dei libri**

Su proposta di Benedetto Della Vedova è stato approvato un emendamento al D.d.l. Bersani che abroga la c.d. disciplina del prezzo fisso dei libri. Se questa norma non sarà modificata al Senato diverrà possibile per le librerie operare sconti superiori al 20% sul prezzo di copertina anche per i primi due anni seguenti alla pubblicazione.

Si tratta di un buon provvedimento: ha già sollevato le proteste di numerose associazioni di categoria.

### ***Istruzione tecnico-professionale e organi collegiali delle istituzioni scolastiche***

L'articolo 28 del D.d.l Bersani è esplicitamente finalizzato a potenziare gli istituti tecnici e professionali: lo dice chiaramente il primo comma, che è formulato in modo da costituire null'altro che una petizione di principio. Condivisibile la volontà di ridurre il numero degli attuali indirizzi degli istituti tecnici e professionali (comma 2), come anche il riassetto dei profili educativi e delle "indicazioni nazionali" attraverso regolamenti ministeriali e non più governativi. Le perplessità sono soprattutto di ordine costituzionale. E' noto che la distribuzione delle competenze in materia di istruzione sia stata effettuata in modo molto confuso da parte del legislatore costituzionale del 2001: le "norme generali sull'istruzione" sono competenza esclusiva statale; mentre l'"istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale" è competenza concorrente (e dunque lo Stato può dettare solo principi fondamentali). Tutto ciò nell'ambito del più ampio principio della libertà d'insegnamento. Ne conseguirebbe che l'istruzione professionale dovrebbe essere competenza legislativa residuale delle regioni. Da una parte, dunque, sembra perlomeno maldestro il tentativo di far ricadere gli istituti tecnici e professionali nell'ambito del "sistema dell'istruzione secondaria superiore" allo scopo – evidente – di giustificare il titolo di esercizio della competenza legislativa. Dall'altra, non pare proprio possibile procedere ad una disciplina tramite successivi regolamenti autorizzati dall'articolo in esame: l'art. 117 della Costituzione, comma 6, prevede che la competenza regolamentare sia esercitabile dallo Stato nelle sole materie di competenza esclusiva (quindi nemmeno nell'ambito della competenza legislativa concorrente "istruzione"), e le "norme generali sull'istruzione" sembrano escludere ogni possibilità di normazione di dettaglio. Ciò detto, ignorando i dubbi di costituzionalità, il giudizio sull'articolo è positivo.

L'articolo 29 del D.d.l Bersani conferisce la delega al governo per la riorganizzazione degli organi collegiali delle istituzioni scolastiche. Si tratta di una riforma di cui si discute ormai da un decennio: gli organi collegiali erano (forse) funzionali alle esigenze degli anni Settanta, ma ormai sembrano veramente il prototipo delle forme più inutili di partecipazione democratica. Su questo punto la valutazione del ddl governativo è nettamente negativa. Piuttosto che prevederne una razionalizzazione (leggi: riduzione, sia nel numero sia nella composizione), si prevede anche la possibilità di istituire un comitato tecnico "volto a supportare e monitorare la corretta attuazione del piano dell'offerta formativa durante l'intero anno scolastico". Invece che pensare a forme di collegamento col mondo esterno (enti locali, Università, associazioni, fondazioni, organizzazioni rappresentative del mondo del lavoro e del terzo settore...), sarebbe stato meglio procedere alla soppressione di organi manifestamente inutili (si pensi alle interclassi nella scuola elementare, che peraltro limitano la libertà d'insegnamento del docente) e a una robusta "dieta" per alcuni organi pletorici (si pensi al consiglio di circolo o di istituto, che, a regime, può essere composto da quasi venti membri). Piuttosto che procedere su un terreno ormai arido, il Governo dovrebbe prendere atto della realtà che è sotto gli occhi di tutti gli operatori che, a vario titolo, orbitano nel mondo della scuola: in molti istituti è ormai divenuto impossibile riuscire a trovare i candidati per coprire tutti i posti elettivi, sintomo evidente della percezione generale dell'inutilità di (quasi) tutti gli organi collegiali scolastici.

Gli articoli inerenti a “scuola, impresa e società” (artt. 28-31 del D.d.l Bersani) sono stati stralciati. Costituiscono un autonomo progetto di legge (2272 ter) affidato ora in prima lettura alla VII commissione cultura della Camera. Troppo presto, quindi, per giudicare le modifiche approntate al progetto iniziale.

### ***Modernizzazione degli strumenti di pagamento***

Anche l'articolo 33 del D.d.l Bersani può difficilmente essere classificato come una “liberalizzazione”, visto che non va nella direzione di ridurre i vincoli cui sono sottoposti gli attori economici. Nello specifico, l'articolo 33 si pone l'obiettivo di ridurre “i costi finanziari ed amministrativi derivanti dalla gestione del denaro contante e dei titoli di credito cartacei”, muovendo nella direzione di fare maggiormente assegnamento su pagamenti elettronici. L’“introduzione di una soglia massima oltre la quale lo stipendio, la pensione ed i compensi comunque corrisposti in via continuativa a prestatori d’opera non possono essere corrisposti in contanti o con assegni” riguarda le modalità di pagamento della pubblica amministrazione, e può essere considerata positiva anche per ragioni di trasparenza. L’auspicio dell’introduzione di incentivi, anche di natura fiscale, per favorire la dotazione, anche per i soggetti privati, di strumenti idonei a consentire la ricezione di pagamenti tramite moneta elettronica può essere valutata in modo analogo, mentre sono senz’altro interessanti la revisione della disciplina concernente l’imposta di bollo sui documenti relativi alle operazioni bancarie in modo da agevolare il trattamento tributario di quelle effettuate in via telematica ed elettronica, ed il superamento progressivo dell’obbligo di trasmissione dell’elenco clienti e fornitori in ragione della graduale introduzione dell’emissione della fattura in forma elettronica. Troppo vago è invece il proposito espresso di individuare “strumenti idonei a ridurre i costi amministrativi a carico degli operatori ed i costi amministrativi e finanziari a carico degli utenti”, per poter esprimere un giudizio.

### ***Passaggi di proprietà***

L’art. 7 del c.d. “Decreto Bersani 1” stabilisce che l’autenticazione degli atti aventi oggetto passaggi di proprietà di beni mobili registrati (auto, moto, barche...) possa essere richiesta, oltre che ai notai, anche agli uffici comunali e ai titolari degli sportelli telematici dell’automobilista. In un’ottica liberale il provvedimento delude: piuttosto che un aumento dei soggetti ai quali è possibile richiedere l’autenticazione sarebbe stata preferibile un’abolizione della prescrizione della stessa.

## IBL Position Paper

### CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

### POSITION PAPER

I "Position Paper" dell'Istituto Bruno Leoni presentano analisi sintetiche ma accurate delle principali politiche che hanno impatto sulla vita economica italiana. Attraverso un'analisi critica, che mette al centro un punto di vista di mercato, i "Position Paper" IBL vogliono essere strumenti a disposizione di imprese ed individui che desiderano comprendere le conseguenze delle nuove norme o dei progetti di riforma, oltre che più in generale delle linee di azione dei governi, sulla loro libertà di fare e di intraprendere.

I "Position Paper" IBL non hanno cadenza periodica, e sono frutto del lavoro di studiosi e ricercatori che collaborano con l'Istituto e ne condividono la *mission*.