

## **Liberalizzazioni: un nuovo avvio della riforma che rischiava di partire con il piede sbagliato**

*Antonio Lirosi*

Si è conclusa, con l'approdo sulla Gazzetta Ufficiale, la faticosa vicenda del decreto-legge sulle c.d. "liberalizzazioni". La legge di conversione è stata pubblicata (è la numero 27 del 24 marzo 2012) e raccoglie le modifiche e le aggiunte apportate dal Parlamento: dal Senato per l'esattezza, perché la Camera dei deputati ha licenziato il provvedimento nella stessa versione modificata al Senato.

La legge contiene 21 articoli in più rispetto ai 98 originari del testo deliberato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 20 gennaio. Ma di tutte queste disposizioni solo una quarantina sono riconducibili alla materia delle liberalizzazioni, intesa nella sua accezione più ampia (politica e non dottrinale), e cioè quelle che riguardano la ri-regolazione in chiave pro-concorrenziale e di tutela degli interessi dei consumatori di settori economici, professioni e mercati. Si fa fatica ad affermarlo, e anche a riconoscerlo (da parte del Governo e dei media), ma l'impianto del provvedimento governativo è stato arricchito e reso più efficace grazie al lavoro degli organi parlamentari. Lo stesso premier Monti lo ha, pur flebilmente, dichiarato durante la conclusiva audizione parlamentare. In effetti le misure di liberalizzazione contenute nel decreto-legge del Governo non erano poi così coraggiose ed efficaci da stimolare nel breve termine investimenti, occupazione e una maggiore concorrenza tra gli operatori. Ed è proprio su queste criticità che si è concentrata l'azione propositiva del Parlamento (e in particolare del PD).

In realtà, dei partiti che sostengono il Governo, soltanto il Partito democratico e il Terzo Polo avevano, al momento del cambio di Governo, sottolineato l'importanza di intervenire, subito dopo la necessaria manovra sui conti pubblici, con un sostanzioso provvedimento per far ripartire il processo di liberalizzazione, a distanza di cinque anni dagli ultimi significativi interventi del Governo Prodi, per tentare di fornire un contributo in direzione della crescita e della competitività del sistema economico, quindi non solo per rispettare gli impegni assunti da Berlusconi con gli organismi europei.

Entrando nel merito, va ricordato che c'era stata una parziale similitudine tra gli interventi suggeriti il 5 gennaio dall'Antitrust al Governo e il pacchetto di misure elaborato e proposto dal Partito democratico già nel corso del 2011, anche sottoforma di emendamenti, durante l'esame delle manovre estive di finanza pubblica, ma mai preso

in considerazione dell'allora maggioranza di governo. Quelle misure, tuttavia, solo in minima parte erano state riprese nella versione originaria del decreto del Governo Monti, ribattezzato "Crescitalia": se è vero, infatti, che il decreto governativo ha affrontato tutti i settori d'intervento attesi, è altrettanto vero che la normativa approntata non è risultata sempre soddisfacente, anzi, aldilà dei titoli enfatici utilizzati, in alcuni casi le disposizioni previste si sono rivelate scarse, poco incisive e differite nel tempo. Ciononostante, anche chi, come il Pd, nutriva forti riserve di merito, ha preferito far prevalere l'obiettivo politico principale di difendere l'impianto normativo da possibili arretramenti di tipo corporativo che erano richiesti in modo pressante dalle rispettive *lobbies*, impegnandosi, contemporaneamente per introdurre modifiche capaci di rendere le misure di liberalizzazione più ampie, più efficaci, più chiare e accorciandone i tempi di attuazione. Buona parte di quelle proposte di modifica – circa i due terzi, articolate su una quarantina di emendamenti - è stata accolta dalla maggioranza e dal Governo, intervenendo nei settori delle banche, delle assicurazioni, dei trasporti, dell'energia, dei farmaci e della tutela dei consumatori, ampliando la portata delle disposizioni e introducendo alcune ~~en~~ norme di effetto immediato a beneficio dei consumatori. Il Governo non ha invece accolto altre proposte migliorative, come quelle a favore dei giovani nel campo delle professioni anche se la modernizzazione dell'assetto degli ordini professionali rimane una priorità. Le esitazioni su questo fronte sembrano invece esprimere una sorta di accanimento verso l'unica lobby inesistente, quella dei giovani tirocinanti, che sono stati trattati miseramente, con la previsione di riconoscere a partire dal settimo mese un rimborso spese forfettario (concordato non si sa con chi se con il cliente o con il professionista). Un passo indietro, voluto proprio dal Governo, rispetto a quanto aveva previsto con il decreto-legge n.138 di agosto il governo Berlusconi che almeno con i praticanti era stato generoso riconoscendo loro un equo compenso.

Su altri versanti, se la positiva istituzione dell'Autorità di settore sui trasporti era all'origine subordinata alla presentazione di un apposito disegno di legge in attesa del quale le funzioni e le competenze di regolazione dei rispettivi mercati venivano temporaneamente assegnate all'Autorità per l'energia e il gas che vigila in tutt'altro ambito di mercato, nella versione definitiva invece la nuova Autorità viene immediatamente istituita e sarà resa operativa entro maggio, con la nomina dei tre Commissari. Anche l'attesa ed importantissima separazione proprietaria della rete di trasporto del gas da ENI, con le modifiche approvate dal Parlamento, viene resa rapida e definitiva nei suoi contorni attuativi. Sulla distribuzione dei carburanti è stata teoricamente estesa la facoltà dei gestori dei punti di vendita di liberarsi

del vincolo di esclusiva negli approvvigionamenti di carburanti, che nel decreto era del tutto preclusa agli esercenti non proprietari delle stazioni di rifornimento. Per quanto riguarda le farmacie, l'articolo di legge è stato notevolmente ampliato dal Senato. La soppressione della pianta organica delle sedi in rapporto al nuovo quorum di densità di abitanti (saranno i comuni ad individuare le zone dove si potranno aprire oltre 4.000 nuove farmacie) di per sé rappresenta una svolta procedurale e anche culturale; l'ampliamento delle attività di vendita in regime concorrenziale (medicinali veterinari e preparazioni galeniche) che le parafarmacie potranno ora esercitare; l'eliminazione della limitazione demografica alla parziale liberalizzazione dei farmaci di fascia c (che era possibile soltanto nei comuni sopra i 12.500 abitanti); la semplificazione delle procedure di concorso e l'accorciamento dei tempi per l'assegnazione delle nuove sedi e l'adeguato riconoscimento nei concorsi della professionalità dei titolari di parafarmacie, sono tutte misure più efficaci allo scopo di assicurare un servizio distributivo più accessibile ai cittadini.

Sul controverso tema delle banche, il decreto interveniva in maniera parziale sulle polizze-vita che le banche richiedono per l'accensione di un mutuo, prevedendo l'obbligo per gli istituti di presentare al cliente almeno due preventivi. Con l'emendamento introdotto in Parlamento si è invece ripresa la tesi dell'Isvap (che con un proprio provvedimento, poi impugnato, aveva messo fine al conflitto di interesse quali banche venditrici e al tempo stesso beneficiarie della copertura assicurativa) ed è stato sancito il principio che il mutuatario deve essere libero di contrarre sul libero mercato la polizza al miglior prezzo. Anche sul versante delle assicurazioni (rc-auto), le norme originarie del decreto-legge lasciavano più di un dubbio sulla reale volontà di far scendere i premi annuali pagati dagli automobilisti e per questo tutti i gruppi parlamentari hanno presentato proposte di modifica e di integrazione. Se non è stato possibile, concentrare l'attenzione su un'ipotesi seppur minima di riforma del sistema bonus-malus in modo tale da valorizzare il sistema della patente a punti, con la modifica approvata e ora diventata legge verrà data concreta possibilità agli assicurati di conoscere in anticipo, al momento della sottoscrizione del contratto, quale sarà l'esatta entità del bonus da scontare al momento del rinnovo annuale, in assenza di incidenti con colpa.

Infine, a corollario del processo di liberalizzazione dei mercati è importante che i consumatori possano d'ora in avanti contare su un efficace strumento di tutela collettiva, come la *class action*, che funziona anche da deterrenza verso comportamenti seriali a danno dei consumatori commessi da fornitori che operano al di fuori delle regole di concorrenza. Uno strumento che finora è risultato poco praticabile a

causa delle limitazioni introdotte da una controriforma che aveva depotenziato quella introdotta dal centrosinistra nel 2008. Le modifiche legislative approvate consentono di estendere l'ambito di applicazione, di rendere più facile e meno oneroso l'adesione al gruppo da parte dei singoli consumatori, di far stipulare alle parti, su indicazione del giudice, un accordo sulla liquidazione del danno

In definitiva, certamente si poteva fare di più sul versante delle liberalizzazioni, e per questo si dovranno trovare in futuro altre occasioni per intervenire ma soprattutto si dovrà fare assolutamente molto di più per tentare di attenuare la recessione economica che si annuncia molto pesante per tutto il 2012.