

Luci e ombre del “Decreto Bersani”

Commento ai principali articoli del Decreto Bersani-Visco

Il Decreto Legge 223 del 4 luglio 2006 recante “Misure urgenti per lo sviluppo, la crescita e la promozione della concorrenza e della competitività, per la tutela dei consumatori e per la liberalizzazione di settori produttivi” rappresenta un primo passo organico verso una rimozione dei lacci e laccioli che ingabbiano l'economia italiana. Pur con luci e ombre, i provvedimenti qui contenuti puntano a inoculare elementi di mercato in settori finora chiusi, protetti, o schermati dalla competizione. Se bisogna esprimere una valutazione complessiva del Decreto, almeno nella sua forma originale, essa è positiva in quanto, per la prima volta, si affronta il tema delle liberalizzazioni non già come misure mirate, ma come principio da coniugare secondo le necessità dei vari settori. Se bisogna invece esprimere una critica, essa attiene alla filosofia di fondo che affiora in diversi articoli: l'idea, cioè, che la competizione non sia un processo naturale, ma un meccanismo che può essere ingegnerizzato dal governo. È inoltre criticabile la decisione di inserire nello stesso Decreto una parte dedicata alla lotta all'evasione e all'elusione fiscale. In questa maniera, infatti, si avvalorano le tesi secondo cui le liberalizzazioni siano state una sorta di “foglia di fico”. Inoltre, così facendo si mischiano temi che poco o nulla hanno a che vedere l'uno con l'altro e ciò, soprattutto se verrà posta la questione di fiducia durante i passaggi parlamentari, può impedire una serena valutazione che distingua ciò che, all'interno del Decreto, aumenta la libertà economica da quel che la riduce.

PROFESSIONI

L'articolo 2 del Decreto Bersani 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.

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. È 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 Decreto Bersani 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.

ASSICURAZIONI

L'articolo 8 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".

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 (gli automobilisti), 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).

INFORMAZIONI SUI PREZZI

L'articolo 9 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.

COMMERCIO

L'articolo 3 del Decreto Bersani 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.

DISTRIBUZIONE DEI MEDICINALI

Con l'articolo quinto, viene introdotta la possibilità di vendita dei medicinali da banco al di fuori dalle farmacie. Mentre l'articolo due prevede esplicitamente la presenza di un farmacista impiegato per la vendita dei prodotti da banco, se il Decreto sostiene il divieto di svendite ed altre promozioni commerciali, l'articolo 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.

TAXI

L'articolo 6 del Decreto Bersani originariamente prevedeva la possibilità per i Comuni di bandire concorsi pubblici per l'assegnazione di licenze a titolo oneroso, oltre i limiti della programmazione numerica. Se non si poteva 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 trattava egualmente di provvedimenti importanti, come la forza della stessa protesta ha segnalato.

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.

SNELLIMENTO BUROCRATICO

L'articolo 11 del Decreto Bersani 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.

PANIFICATORI

L'articolo 4 del Decreto 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 abilitativo 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.

BANCHE

Considerazioni in parte analoghe si possono sviluppare in merito all'articolo 10 (“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.

APPARATI PUBBLICI REGIONALI

L'articolo 13 del Decreto Bersani pone un limite allo statalismo regionale: esso impone che le società pubbliche regionali create per svolgere compiti di pertinenza delle Regioni stesse 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.

FISCO

L'avvio del processo di liberalizzazioni, per quanto timido, non ha nel breve termine un impatto sulle casse dello Stato, mentre nel lungo termine produrrà probabilmente effetti positivi. Altri punti del Decreto invece prevedono aumenti di spesa: più di mezzo miliardo di euro per le linee metropolitane di Roma capitale, poco meno di due miliardi di euro per le Ferrovie dello Stato, un miliardo per l'ANAS e via dicendo. In totale è previsto un extra costo di 4,2 miliardi di euro nell'anno in corso, 1,6 nel 2007 e 2,3 l'anno successivo.

Il compito degli ultimi articoli del Decreto (da 36 a 40) è precisamente quello di rintracciare risorse attraverso la lotta all'evasione e all'elusione fiscale. Il testo originale verrà sicuramente modificato dallo stesso Governo, che ha annunciato in particolare la cancellazione dell'effetto retroattivo per cinque anni della norma che cancella l'esenzione dal pagamento dell'Iva nelle compravendite immobiliari. Proprio il settore immobiliare è al centro di una importante "stangata". Basandosi su dati dell'Agenzia del Territorio e su un rapporto sul mercato immobiliare presentato da Nomisma, la relazione tecnica stima che nel 2003 il volume d'affari reale delle agenzie immobiliari è stato di circa 3,3 miliardi di euro, da confrontare con il dato dichiarato di 1,9 miliardi. Dunque "emerge un maggior valore pari a circa 1,4 miliardi di Euro". Il 74% in più (pag 69 del testo presentato al Senato).

I punti toccati dagli articoli fiscali sono tanto numerosi quanto specifici. Ecco solo qualche esempio: 1) ci saranno ancora agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie, ma a condizione che nelle fatture siano sempre esposti separatamente i costi della manodopera; 2) l'imposta di registro agevolata per i terreni edificabili in aree soggette a piani urbanistici particolareggiati che spettava a condizione che entro cinque anni avvenisse l'utilizzazione edificatoria dell'area, viene eliminata (si stima che questo dovrebbe fare incassare allo Stato 235 milioni di euro nel 2007); 3) viene esclusa la "no-tax area" per i soggetti di imposta non residenti (nel 2007 lo Stato spera di incassare 43 milioni di Euro in più); 4) viene eliminata la possibilità di applicare una aliquota ridotta per la tassazione del TFR nei casi di "incentivi all'esodo" dei lavoratori (stima per il 2007: più 171 milioni); 5) ci sarà un giro di vite sulle stock options (stima per il 2007: più 137 milioni).

La manovra sul Comune di Campione d'Italia nel 2007 dovrebbe rendere 60 milioni, quella sulle plusvalenze derivanti da cessioni di immobili oggetto di donazione circa 26 milioni, mentre i tecnici del ministero non sono stati in grado di stimare quanto renderà l'aumento dell'IVA dal 10 al 20% per le consumazioni obbligatorie nei locali da ballo.

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.



I POSITION PAPERS

I "Position Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione e dei policy makers, un'analisi approfondita di alcune questioni di policy nodali per il Paese. Essi - come tutte le pubblicazioni dell'Istituto Bruno Leoni - sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.