

Riforma Bersani articolo 3. La montagna ha partorito il topolino.

di Marilisa Bombi

Quando, ai primi di luglio dello scorso anno, il Ministro Bersani ha reso nota la sua riforma, sono stati in molti ad evidenziare una componente contraddittoria nell'operato del legislatore che, se da un lato prevedeva misure di contenimento della spesa pubblica attraverso la semplificazione e la sburocratizzazione, dall'altro aumentava il numero dei Ministeri e dei sottosegretari. Tra l'altro, parte della dottrina, l'indomani della riforma, hanno anche avanzato dubbi di costituzionalità circa la forma dell'intervento legislativo, ritenendo mancanti i presupposti legittimanti per l'esercizio del potere della decretazione d'urgenza. Malignamente, c'è stato anche chi ha pensato che il ricorso al procedimento del decreto legge era stato effettuato per eliminare il dibattito parlamentare sulle riforme avviate, che prescindono dall'indizione di una qualsivoglia concertazione con i soggetti interessati, nonostante l'impegno assunto con il programma di governo della nuova coalizione.

A pensar male si fa peccato, ma spesso ci si azzecca, diceva il senatore a vita Andreotti e, questa volta, sembra proprio che i maligni abbiano colpito nel segno, perché è sufficiente guardare alle modifiche introdotte al decreto legge 223/2006 dalla legge 248 di riconversione, per vedere come, perlomeno con riguardo all'articolo tre del decreto legge, la riforma sia stata decisamente svilita con buona pace del Ministro Bersani e di tutti coloro i quali vi avevano riposto speranze e fiducia. La solita montagna ha finito per partorire il consueto topolino.

La rubrica dell'articolo 3 recita: Regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale. La relazione del Governo, a proposito di questo articolo, è molto articolata. In due fitte cartelle è descritto lo scenario in larga misura disegnato dall'autorità garante della concorrenza e del mercato che, fin dalla sua istituzione, ha preso in esame e segnalato al Parlamento tutti i vincoli e le contraddizioni della disciplina per l'esercizio delle attività economiche, individuando anche modalità e condizioni necessarie per la modernizzazione dei diversi settori. Tutti i rilievi mossi alla disciplina esistente e a quella in itinere sia statale che regionale sono inseriti e, quindi, disponibili nel sito dell'autorità all'indirizzo www.agcm.it. Non c'è settore che non sia stato analizzato dal garante il quale, nel suo testamento politico, ha anche chiaramente illustrato le modalità per arginare l'onda degli interessi delle lobby che condizionano e frenano i mercati.

Il comma uno dell'articolo tre del decreto legge 223/2006 prevedeva la rimozione di una molteplicità di vincoli per le attività economiche di distribuzione commerciale, ivi comprese la somministrazione di alimenti e bevande. Il termine "distribuzione commerciale" è termine vago e non c'è alcuna ombra di dubbio che il Ministro Bersani abbia voluto scegliere un termine volutamente vago al fine di poter estendere a tutte le discipline e, tra queste, la vendita dei quotidiani e periodici, gli elementi innovativi della riforma. Non a caso, infatti, come risulta dalle segnalazioni dell'antitrust, quello della vendita dei quotidiani e periodici è uno dei settori maggiormente in sofferenza. Il garante, infatti, al termine dell'indagine conoscitiva iniziata nel 1999 e conclusasi ben cinque anni dopo rilevava, tra l'altro, che la distribuzione della stampa risulta caratterizzata da un'eccessiva regolamentazione, solo in apparenza funzionale all'obiettivo della tutela del pluralismo dell'informazione. Tale regolamentazione, in realtà, precisava il garante, risulta principalmente finalizzata a garantire il massimo grado di protezione possibile agli operatori presenti sul mercato, in particolare a quelli attivi nella vendita al dettaglio. Con un'abile modifica di presunta natura chiarificatrice, al vago termine "distribuzione commerciale", in sede di riconversione, è stato sostituito il meno ambiguo "attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114" con ciò automaticamente escludendo la vendita dei quotidiani e periodici che nella formulazione vaga vi erano, invece, ricompresi.

Il Governo, nella dettagliata relazione alla riforma estiva ha evidenziato, riguardo il comparto del commercio, che a livello europeo è stata indicata la necessità di un sistema regolatore fondato sulla semplificazione amministrativa, con un alleggerimento degli adempimenti che gravano sulle imprese e sull'affermazione di processi di liberalizzazione in grado di rappresentare uno stimolo concorrenziale per favorire l'incremento dell'efficienza e della produttività del settore. Ma se da un lato si plaude al fatto che, in linea con le indicazioni dell'Unione, alcuni Paesi europei (quali Regno Unito, Germania, Olanda e Svezia) hanno spontaneamente avviato concrete misure di liberalizzazione con processi di deregolamentazione che hanno eliminato barriere all'entrata e restrizioni fondate sul possesso di requisiti professionali degli esercenti, dall'altra il Governo, o i Governi dalle parole non passano ai fatti. Né il Governo Berlusconi né quello attuale, infatti, hanno – ad esempio - impugnato presso la Corte costituzionale, rispettivamente la legge della regione Friuli Venezia Giulia e Sardegna che hanno previsto, in contrasto con la riforma del commercio dello stesso Ministro Bersani della fine degli anni '90, l'obbligatorietà del requisito professionale per l'esercizio dell'attività commerciale. L'obbligo, oggi, Bersani ritiene di mantenerlo solo per la vendita dei prodotti alimentari e l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande (bar e ristoranti). Ma vien fatto di chiedersi: a quale logica questa disposizione risponde se l'Italia è tappezzata da gelaterie, pizzerie, kebaberie, piadinerie ai cui titolari non è richiesta alcuna professionalità soltanto per il motivo che si considerano artigiani? In altre parole, per quale perversa ragione da chi vende alimenti sfusi, ma anche solo confezionati, si pretende un particolare titolo di studio o la frequenza di un corso di formazione e a chi prepara e cuoce alimenti invece non si chiede nulla? Forse, sarebbe il caso di rimuovere ogni vincolo per l'accesso all'esercizio dell'attività, per due ragioni sufficientemente garantiste. La prima è che il consumatore è maturo e smaliziato, sa scegliere bene, e sa che la professionalità è indice di garanzia. L'altra ragione è che esiste un complesso sistema di controlli, in materia sanitaria, garantito da disposizioni CE, non ultimo il pacchetto igiene entrato in vigore nel gennaio del 2006.

La promozione della concorrenza, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del Titolo V della Costituzione, trova riferimento e tutela nella Costituzione. Il principio della concorrenza è quindi, oggi, valore di rilievo costituzionale e la sua tutela è affidata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, che deve promuoverla e garantirla secondo i principi degli ordinamenti comunitario e nazionale. Nonostante questo aspetto rilevante, è sufficiente scorrere l'elenco delle leggi recentemente approvate e, purtroppo, quello dei DDL presentati, perché si palesi la negazione del principio costituzionale. Nel solo 2006 sono state approvate la nuova disciplina dell'agriturismo (Legge n. 96 del 20 febbraio 2006) che tra l'altro va ad invadere la competenza regionale, nonché la disciplina dell'attività professionale di tintolavanderia (Legge n. 84 del 22 febbraio 2006) il cui settore non aveva ancora una sua regolamentazione. Queste due leggi sono state emanate subito dopo l'approvazione della legge 28 novembre 2005, n. 246 " Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 " pubblicata nella gazzetta ufficiale n. 280 del 1° dicembre 2005 che, all'art. 5 introduce la previsione di forme di autoregolazione, ove non vi contrastino interessi pubblici primari, al fine di favorire la concorrenza tra i soggetti economici e l'accrescimento delle capacità produttive del sistema nazionale. Ma se il Parlamento non dimostra molta coerenza, le regioni non sono da meno. Eppure, l'autorità antitrust in una delle relazioni annuali al Parlamento, con semplice maestria, ha spiegato che per ogni intervento di liberalizzazione è possibile individuare con esattezza la categoria che ne beneficia e quella che invece ne viene danneggiata. Si tratta di riforme assai complesse da gestire, come ben se n'è resa conto l'opinione pubblica nell'estate del 2006 in materia di attività di taxi e per quanto riguarda la vendita dei farmaci nel canale distributivo tradizionale. Infatti, alle vivaci proteste dei "danneggiati" si contrappone il silenzio dei beneficiari spesso non organizzati per un'azione pubblica e forse neanche singolarmente interessati visto che i vantaggi originati da una maggiore concorrenza sono complessivamente assai rilevanti ma spesso individualmente modesti. E' ormai dimostrato che le politiche di apertura dei mercati non

vengono quasi mai percepite dall'opinione pubblica come volte all'interesse generale e all'eliminazione di ingiustificati privilegi ma come una minaccia nei confronti di assetti consolidati e per ciò stesso legittimi.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 ha affidato alle Regioni e agli Enti locali vaste funzioni normative e amministrative in materia economica. Si tratta di un'estensione a livello nazionale del principio di sussidiarietà introdotto dall'accordo di Maastricht che ispira i rapporti tra organi comunitari e Stati membri e che risponde alla logica che le decisioni debbano essere prese dalle istituzioni più vicine ai cittadini per trovare una soluzione coerente con gli interessi e le aspirazioni dei cittadini stessi. Ma se in generale, rileva l'Autorità antitrust, la sussidiarietà produce effetti positivi per la gestione di servizi che devono essere tarati sulle esigenze dei cittadini e mal si prestano a essere governati dal centro, viceversa per quanto riguarda gli interventi di liberalizzazione dei mercati la vicinanza agli interessi coinvolti può influenzare negativamente il processo decisionale e favorire a scapito dei nuovi entranti e dei consumatori l'ingiustificata protezione delle imprese.

Una delle più interessanti disposizioni contenute all'art. 3 del decreto Bersani 223/2006 prevede il divieto di introdurre nella normazione limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale. Questo limite che secondo il garante antitrust avrebbe dovuto comportare per il commercio il definitivo passaggio dalla pianificazione commerciale (le medie e grandi strutture di vendita si aprono in base a contingenti) ad una pianificazione urbanistica (il comune individua le aree dove allocare le strutture) non è stato interpretato dalle regioni in tal senso. Eppure, oggi, sono proprio le Regioni che potrebbero svolgere il ruolo più incisivo in materia di liberalizzazione e, quindi, di competitività. Lo strumento è quello di introdurre previsioni statutarie volte a vincolare la regolamentazione regionale al principio della proporzionalità garantendo che normative restrittive della concorrenza da esse emanate contengano vincoli ai comportamenti d'impresa solo se assolutamente indispensabili al raggiungimento dei perseguiti obiettivi d'interesse generale. In questo modo risulterebbe poi molto più agevole alle assemblee e ai governi regionali resistere alle spesso pressanti richieste di protezione delle diverse categorie che si sentono minacciate dalla concorrenza e favorire invece gli interessi diffusi dei consumatori e dei nuovi entranti a vantaggio dello sviluppo economico e dell'occupazione.

A partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, è cresciuta la consapevolezza del rapporto tra qualità della regolazione e competitività dei comuni, delle regioni e dello Stato, anche al fine di attrarre investimenti. Tuttavia, a livello nazionale e regionale l'esigenza di visibilità politica dei regolatori ha portato a ritenere che gli eletti sono tanto più "bravi" quante più leggi producono. Inoltre, il diffondersi dei tavoli di concertazione, inevitabilmente viene ad incidere sulla qualità della normazione alla stessa stregua della stratificazione delle disposizioni il cui costo, alla fin fine, sarà sempre a carico delle imprese. Come ovviare a tutto ciò?

La già indicata legge di semplificazione 2005 (legge 246/2005) pubblicata nella gazzetta ufficiale n. 280 del 1° dicembre 2005 prevede che entro quattro anni, e siamo a metà del tempo concesso, il Governo deve individuare rispetto a tutta la legislazione emanata prima del 1970 per quali leggi si ritiene indispensabile la permanenza in vigore in base ai seguenti principi e criteri:

- a) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete;
- b) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini;
- c) identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione;

- d) organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse
- e) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;
- f) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica.

Il Ministro Bersani ha davanti a sé, allora, un percorso già tracciato: dare attuazione alla delega della legge di semplificazione, che non si limita a indicare una preferenza utopica, ma fornisce anche una straordinaria opportunità: l'opportunità di inaugurare la stagione della costituzione economica, che interpreti finalmente l'art. 41 Cost. nel suo senso liberale. Montesquieu diceva che «la libertà è il diritto di fare tutto quello che le leggi permettono»: ma più leggi l'individuo e l'impresa devono rispettare, meno sono liberi