

IL DECRETO "CRESCI ITALIA" TRA DISEGNO "ALTO" E DIFFICOLTÀ DI ATTUAZIONE

di Michele Grillo
27 gennaio 2012

Il decreto "cresci Italia" suscita commenti ambivalenti. Si confronta con alcune questioni fondamentali del funzionamento del meccanismo di mercato nel sistema economico italiano. E' apprezzabile la portata ad ampio spettro, con il simultaneo coinvolgimento di diversi settori e categorie che puo' aiutare a raggiungere il necessario consenso.

Sono pero' anche evidenti le resistenze incontrate e il testo finale registra intensita', modalita' e tempi di attuazione molto difforni, con alcuni protagonisti che si limitano a fugaci comparse in scena. Complessivamente i meriti del decreto stanno soprattutto nell'architettura e nelle norme di portata generale, mentre molte norme di dettaglio sono deludenti, anche dopo aver fatto ogni tara ai vezzi perfezionistici di osservatori appostati su torri d'avorio. Siamo inoltre ancora al primo atto e non e' chiaro quale sara' l'esito della fase parlamentare. Per il Presidente del Consiglio "esi" fatto il massimo senza arrivare al conflitto sociale, il che dice soprattutto dello sforzo politico di cui ha dovuto farsi carico questo Governo di fronte alla gravita' dei nodi dell'economia italiana venuti al pettine negli ultimi mesi.

L'architettura del decreto fa i conti con un contesto internazionale che non lascia spazio a scelte macroeconomiche per una politica di crescita. L'unica via e' una politica dell'offerta che, facendo leva sui meccanismi di mercato, punti finalmente a rimuovere gli ostacoli che impediscono il riassetto del sistema produttivo italiano necessario per rafforzarne la competitivita'. Lo ha rilevato bene Giorgio Ragazzi nello scorso numero di nelMerito: la vera urgenza con cui fare i conti e' alla fine rappresentata dal vincolo estero. Il decreto ha un filo rosso coerente con questa lettura. Piu' specificamente, viene recuperato un approccio di analisi sollecitato non pochi anni fa, con scarso ascolto, sia da studiosi (primo fra tutti, Riccardo Faini), sia da sedi istituzionali (le ultime due Relazioni di Tesouro da presidente dell'AGCM). Gli ostacoli al riassetto del sistema produttivo stanno prevalentemente nell'area dei servizi, che coprono piu' del 50% del PIL e sono in genere indenni da pressioni della concorrenza internazionale, ma che, attraverso gli input che forniscono, incidono ampiamente sulla competitivita' dei settori manifatturieri esposti in prima linea. Uno studio recente non solo conferma quest'analisi, in base a un confronto tra i Paesi OCSE, ma mostra anche che gli effetti maggiori passano attraverso due settori: l'energia e i servizi professionali¹. Sono, in effetti, questi i settori sui quali il decreto fa principalmente leva.

Le novita' generali piu' incisive del decreto sono essenzialmente tre.

La prima e' enunciata nell'articolo 1, "Liberalizzazione delle attivita' economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese". Superando recenti e rischiose proposte di revisione costituzionale, la norma entra nei criteri di attuazione dei principi in materia di iniziativa economica privata contenuti nell'articolo 41 della Costituzione e - fissando criteri interpretativi che, facendo leva sui Trattati europei, garantiscono che l'iniziativa economica privata e' libera, in condizioni di parita' tra tutti i soggetti presenti e futuri, entro i soli limiti necessari per la tutela della salute, della sicurezza, della liberta' e della dignita' umana - prevede l'abrogazione di tutti i divieti e le restrizioni non proporzionati a quella finalita'. La rimozione della sanzione normativa offerta a immotivate restrizioni della concorrenza lascia al mercato il compito che piu' gli e' proprio: rendere fluida ed efficiente la ricollocazione della struttura produttiva italiana nella divisione mondiale del lavoro.

L'intento e' fissato con chiarezza anche se la norma non va oltre l'enunciazione di un programma. Per definire i contenuti concreti di un quadro nel quale "esar" libero tutto cio' che non sara' espressamente e motivatamente regolato, il Governo si e' impegnato, con un processo a marce forzate da compiersi entro il 2012, a stendere i necessari regolamenti con i quali individuare i limiti e le restrizioni proporzionate. Sono comunque previsti fin d'ora l'inserimento nel codice civile di una "societa' semplificata a responsabilita' limitata" riservata ai giovani imprenditori, l'istituzione nei tribunali di sezioni specializzate in materia di impresa per accelerare la risoluzione delle controversie e l'affidamento alla Presidenza del Consiglio di funzioni di monitoraggio dalle normative regionali e locali per individuare, anche su segnalazione dell'AGCM, le disposizioni che contrastano con la tutela e la promozione della concorrenza.

Le altre due novità, di portata generale, del decreto riguardano: (i) la separazione tra proprietà e gestione della rete del gas, principio che per ora non è esteso agli altri settori a rete (in particolare, le ferrovie); e (ii) l'abrogazione delle tariffe nelle professioni inquadrato nel sistema degli ordini. Ciascuna delle due misure può essere il perno di un disegno generale di contrasto alle due forme di "monopolio istituzionale" tipiche del sistema economico italiano: il potere di mercato, individuale, dei grandi operatori dei settori a rete e il potere di mercato, collettivo, esercitato da una vasta congerie di corporazioni. Rinvio al parallelo intervento di Giuseppe Coco per il primo tema, concentrandomi qui sul secondo.

L'abrogazione delle tariffe professionali toglie ai comportamenti collusivi la sanzione pubblica. La norma fa automaticamente cadere anche un meccanismo cruciale che incentivava i professionisti ad aderire al sistema collusivo: il professionista che intendesse richiedere un decreto ingiuntivo nei confronti di clienti morosi doveva infatti presentare un parere, di conformità della parcella con la tariffa, emesso dal proprio ordine professionale. Il decreto stabilisce invece che, nel caso di liquidazione da parte di organo giurisdizionale, il compenso del professionista è determinato in base a parametri stabiliti dal ministero. Ovviamente l'abrogazione del sistema delle tariffe non elimina di per sé la possibilità di collusione; ma l'assenza di copertura pubblica permette di combatterla con le armi proprie del diritto antitrust, cosa non possibile finora.

Le norme di portata generale contengono quindi novità rilevanti e, in alcuni casi, dirompenti: sono fissati per la prima volta in modo chiaro criteri di attuazione dell'articolo 41 della Costituzione sulla libertà di iniziativa economica privata e sono abrogate le tariffe professionali. Anche se la concreta attuazione ha bisogno della fase regolamentare, i contenuti e i passaggi normativi già compiuti vincolano seriamente il legislatore di quella seconda fase, andando ben oltre le petizioni di principio ascoltate più volte ai tempi dei governi di centro destra. Almeno per quanto riguarda le possibili ricadute sui settori dei servizi nei quali l'offerta è dispersa tra un numero elevato di imprese, queste norme rappresentano alla fine la parte più promettente del decreto. Che risulta invece meno convincente quando entra nel dettaglio operativo di quei settori, lasciando spesso l'impressione di un'improbabile composizione tra la necessità di venire a capo di vicende specifiche, diventate emblematiche nel dibattito di questi anni, con la "fatica" politica di aggregazione del consenso.

Per esempio, è insoddisfacente essere intervenuti nei confronti di notai e farmacie accrescendo per decreto numeri che rimangono comunque "numeri chiusi". In settori dispersi, aumentare il numero degli operatori, senza incidere sulla libertà di entrata (sia pure a rigorose condizioni di professionalità), rafforza l'incentivo a colludere, cioè a come dividere tra un numero più grande di concorrenti una stessa torta, definita non in termini di domanda, ma di profitto. Nel caso delle farmacie, addirittura, gli effetti del provvedimento possono entrare in contrasto con alcuni fattori di concorrenza introdotti in questi anni con le parafarmacie.

Un'altra vicenda emblematica è quella dei taxi. In questo caso, la questione sul tappeto, su cui spesso il dibattito sorvola, è una riorganizzazione del servizio in grado di apportare significativi guadagni di efficienza e riduzione dei costi. Ma, per questo, è necessario trasformare una struttura di tante imprese individuali in un assetto industriale di imprese sulle quali non gravi un vincolo di crescita dimensionale, in modo da sfruttare i benefici di scala e di organizzazione interna. In molti casi ciò significa che il tassista debba trasformarsi da lavoratore autonomo in lavoratore dipendente. E' proprio questo il punto su cui i tassisti concentrano la propria opposizione, come già avvenne quattro anni fa con il decreto Bersani. E l'opposizione è tanto maggiore se non si risolve alla radice il problema della perdita di valore delle licenze (con cui occorre fare i conti, per quanto la loro acquisizione a titolo oneroso possa essere avvenuta ai margini di un illecito amministrativo). Il decreto offre elementi per confrontarsi con questo quadro complessivo, ma rinvia la materia alla nuova autorità indipendente di regolazione dei trasporti, restando generico nella definizione degli obiettivi da perseguire (aumento del numero delle licenze, possibilità di operare fuori dall'area, part-time con flessibilità negli orari) e nelle modalità per farlo (la generica previsione di adeguate compensazioni per chi ha una licenza).

Per i benzinai si apre la possibilità di acquistare liberamente il carburante, con una logica che può ricordare quella della separazione tra rete e servizio nei settori a rete. Ma il passo è compiuto solo a metà, perché questa possibilità è riconosciuta per il 50%. Così, anche se, con le aperture contenute nell'articolo 17 del decreto, il distributore di carburanti può trasformarsi in una impresa di distribuzione sempre più articolata e multi-prodotto, non si esce comunque da una logica che attribuisce l'impegno a investire in promozione del punto vendita al fornitore a monte.

Infine, le banche e le assicurazioni. A parte la previsione di una riduzione delle commissioni interbancarie che ha piuttosto natura regolatoria, gli interventi previsti fanno leva su un approccio di tutela diretta del

consumatore, peraltro di dubbia efficacia, e hanno ben poco a che vedere con un disegno volto a favorire meccanismi di mercato. Nelle assicurazioni RCA, gli agenti, anche se monomandatari, avranno l'obbligo di illustrare al sottoscrittore altre tre proposte alternative (selezionate dallo stesso agente monomandatario?). E le banche avranno l'obbligo di presentare al cliente almeno altri (questa volta, soltanto) due preventivi, concorrenti al proprio, quando stipulano polizze sulla vita legate all'erogazione di mutui (peraltro l'ISVAP ha stabilito che le banche non possono essere al contempo distributori e beneficiari di polizze assicurative). E' difficile immaginare che da simili provvedimenti possano scaturire ragionevoli benefici di allargamento del mercato. Se vi sono ragioni per ritenere che, in questa fase congiunturale, alle banche (ma anche alle assicurazioni?) sono richiesti sforzi su questioni che hanno poco a che fare con il mercato e la concorrenza, sarebbe stato preferibile lasciare per il momento il settore bancario del tutto fuori dal perimetro del decreto.

1. Guglielmo Barone e Federico Cingano, "Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries", *Economic Journal*, September 2011.