

LIBERALIZZAZIONI: REPETITA IUVANT?*

di Maria De Benedetto
24 febbraio 2012

Il legislatore sembra ormai orientarsi - anche per le liberalizzazioni - alla pratica del *repetita iuvant*, tornando piÃ¹ volte con le medesime formulazioni sulle medesime questioni.

Infatti, a ben guardare, la recente normazione in materia riproduce continuamente gli stessi contenuti dispositivi, assumendo un andamento quasi litanico.

Tale pratica Ã¨ tutt'altro che priva di conseguenze problematiche. Anzi, la rinnovazione degli enunciati normativi rischia di determinare piÃ¹ di un dubbio sulla portata prescrittiva delle norme e lascia spazio alla moltiplicazione delle questioni interpretative. PiÃ¹ in generale, puÃ² costituire una deminutio di credibilitÃ per le politiche di liberalizzazione. Al fondo vi Ã¨ un legislatore che sembra dubitare di se stesso e che nondimeno Ã¨ spinto ad agire in modo concitato, certamente piÃ¹ reattivo che rapido.

Si consideri, ad esempio, la libertÃ d'iniziativa economica, oggetto, peraltro, di un dibattito che ha di recente interessato la stessa formulazione dell'art. 41 della Costituzione²: questa Ã¨ stata richiamata dal decreto legislativo di recepimento della Direttiva servizi (d.lgs. n. 59/2010, art. 10), nello Statuto delle imprese (l. 11 novembre 2011, n. 180, art. 1), nella cd. manovra bis (d.l. n. 138/2011, art. 3, comma 1 e comma 6), nel decreto "Salva Italia" (art. 34, comma 2), nel decreto "Cresci Italia" (art. 1). Questa Ã¨, infine, richiamata una recentissima previsione del decreto "semplificazioni" (d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, art. 12, comma 2) con cui provvede a delegificare la semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti l'attivitÃ d'impresa contribuendo a determinare ulteriore incertezza circa l'ambito di vigenza di precedenti norme.

Si consideri, ancora, l'abolizione di restrizioni e limiti all'esercizio di attivitÃ economiche, tecnica normativa da tempo nota³ sia con riguardo alla sua struttura (norme che prevedono la rimozione di specifici vincoli e restrizioni) sia con riguardo al suo contenuto (gli specifici vincoli e restrizioni abrogati sono figure tipiche di regimi distorsivi della concorrenza, oggetto dell'attivitÃ di segnalazione dell'AutoritÃ garante della concorrenza e del mercato). Vi Ã¨ larghissima sovrapposizione tra le previsioni, ad esempio, del decreto "Salva Italia", art. 34, comma 3, con quelle del precedente d.l. 138/2011, art. 3, comma 94. L'abrogazione viene ripetuta nel corso dello stesso anno con formulazioni pressochÃ© identiche e le specifiche previsioni di abrogazione sono, per cosÃ¬ dire, rinnovate piÃ¹ che previste.

Tab. n. 1 - Abrogazioni di restrizioni e limiti

La concitazione del legislatore Ã¨ inoltre nel metodo delle liberalizzazioni. Quello che il Governo sta seguendo, anche per la pressione della congiuntura economica e istituzionale, Ã¨ un programma di liberalizzazione per decreto-legge⁵ che in qualche modo implica l'accantonamento dello strumento della legge annuale per il mercato e la concorrenza⁶. A ciÃ², sembra essersi adattata, con "realismo", anche l'AutoritÃ garante della concorrenza e del mercato⁷.

Le liberalizzazioni mal si prestano, perÃ², a un tale metodo. Innanzi tutto, nelle misure che vengono adottate non Ã¨ sempre possibile rintracciare i presupposti giustificativi di necessitÃ e urgenza richiesti dal tipo di fonte utilizzata⁸. Inoltre, l'istruttoria normativa rischia di non essere sufficientemente "meditata"⁹, non vi Ã¨ modo (n.

tempo) di acquisire una trasparente e condivisa base informativa grazie a cui prefigurare le eventuali criticità che potrebbero insorgere in fase attuativa e che potrebbero rendere necessarie delle correzioni di rotta. C'è, dunque, un'abbondanza di enunciati normativi rinnovati, confermati, ripetuti. Continua, però, a mancare un'istruttoria normativa adeguata e trasparente.

Si potrebbe obiettare che le misure di liberalizzazione (spesso misure di regolazione pro-competitiva) sono state preparate con cura e da tempo aliunde e che lo strumento del decreto legge è l'unico che possa scalzare la resistenza degli interessi.

Questa lettura, certamente zelante quanto al conseguimento di un risultato normativo, potrebbe peccare di miopia. Infatti, la trasparenza e l'accuratezza dell'istruttoria normativa sono strumentali non solo a una legittima attesa di partecipazione e alla giustificazione delle misure di regolazione economica, ma anche alla formazione e al consolidamento dell'opinione pubblica. Questa non è certo marginale in una politica di liberalizzazione, caratterizzata da benefici diffusi (scarsamente percepiti) e costi concentrati (altamente percepiti)¹⁰: occorre fornire hic (nell'istruttoria normativa) il punto di vista degli interessi, gli elementi quantitativi e i parametri che siano in grado di far verificare nel tempo ai cittadini il prodursi effettivo di quei benefici diffusi attesi dalla regolazione pro-competitiva e di contribuire alla valutazione successiva della stessa regolazione.

Le liberalizzazioni rischiano, invece, di essere tuttora considerate alla stregua di un fatto normativo, ma in prospettiva solo una opinione pubblica davvero informata e compliant - grazie ad un'adeguata istruttoria normativa, ad una appropriata comunicazione istituzionale e alla valutazione dei fatti - sarà in grado di assicurarne stabile e coerente tenuta.

* Le presenti considerazioni sono parte di un ampio scritto sulle recenti liberalizzazioni, in corso di pubblicazione sul "Giornale di diritto amministrativo", n. 3/2012.

1. M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 187
2. Sul punto v. anche G. Fonderico, *Libertà economica e controlli amministrativi*, in "Giornale di diritto amministrativo", n. 1/2012, p. 18
3. Si pensi all'art. 3 del d.l. n. 223/2006, conv. dalla l. n. 248/2006.
4. Su cui v. G. Fonderico, *Libertà economica e controlli amministrativi cit.*, p. 19-20
5. Intervista di A. Cazzullo al Ministro Corrado Passera, in "Corriere della sera", 8 gennaio 2012
6. Introdotta con la legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 47, comma 2. Sull'argomento, v. R. Cifarelli, *La legge annuale per il mercato e la concorrenza, il protagonismo degli organi di indirizzo politico e la crisi economica*, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", n. 169/2010, p. 21 ss.
7. Agcm, *Segnalazione Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2012*, 4 gennaio 2012, p. 3, dove si afferma che "la presente segnalazione si muove pertanto nel 'realismo': da un lato individua i settori sensibili e ricchi di opportunità ai fini di una maggiore crescita economica; mentre dall'altro focalizza le misure di immediata applicazione che hanno tutti i titoli per essere inserite nella legge sulla concorrenza".
8. Per delle considerazioni generali sul punto v. B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011, pag. 24-25.
9. La formula del "diritto profondamente meditato e conforme alla costituzione economica" di Wilhelm Roepke, *La crisi sociale del nostro tempo*, Torino, Einaudi, 1946, p. 64-65
10. Per una ricostruzione del tema, v. A. La Spina, *La decisione legislativa. Lineamenti di una teoria*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 365 ss. Si vedano, anche le considerazioni svolte da G. Corso, *Regole e politiche pubbliche: il punto di vista dei destinatari*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle*

regole, Milano, Giuffrè, 2005, p. 184