

**LA POLITICA DELLA CONCORRENZA
NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE.
PROFILI GENERALI E ASPETTI EVOLUTIVI.**

LA POLITICA DELLA CONCORRENZA NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE. PROFILI GENERALI E ASPETTI EVOLUTIVI.

1. Oltre la crisi dei mercati e la stabilizzazione finanziaria: le riforme per la crescita economica

Ci troviamo nella fase congiunturale più significativa che i paesi sviluppati abbiano conosciuto nel corso dell'ultimo secolo. Il ripiegamento del ciclo economico, innescato da un'acuta crisi dei mercati finanziari richiederebbe politiche pubbliche di sostegno all'economia; tuttavia, una nuova fase di accentuata turbolenza investe al cuore la grande famiglia europea, mettendo a dura prova i sistemi nazionali e l'esistenza stessa della moneta unica.

In Europa importanti passi sono stati compiuti: il varo del meccanismo di stabilizzazione finanziaria ha elevato una tempestiva e efficace barriera contro la possibile deflagrazione di una crisi finanziaria sistemica. Accanto agli interventi volti a conseguire nel breve termine il recupero progressivo della stabilità sono state messe in campo anche linee di azione necessarie a perseguire politiche di sviluppo nel medio-lungo termine, sopperendo all'assenza di coordinamento della politica economica che può lasciare spazio agli arbitraggi speculativi.

Il recente avvio del primo Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, insieme al "pacchetto legislativo" presentato dalla Commissione nel settembre 2010 fa ben sperare. Nuove e più stringenti regole di coordinamento fiscale, sorveglianza macroeconomica tra i Paesi membri e meccanismi più efficaci di gestione delle crisi sono sentieri necessari da percorrere per riportare le finanze pubbliche su un piano di sostenibilità e perseguire, al contempo, crescita economica e occupazionale di lungo periodo.

In ogni caso, il rilancio del mercato unico, insostituibile pilastro di qualunque progetto politico più avanzato, resta elemento fondamentale per conseguire gli ambiziosi obiettivi di Europa 2020 in materia di crescita sostenibile e inclusiva. *A fortiori* in una fase in cui l'economia versa in condizioni difficili, occorre non soffocare la vitalità ed il dinamismo delle forze imprenditoriali nel territorio comunitario, ma rilanciare con forza il mercato europeo, talvolta erroneamente percepito più come una minaccia ai sistemi sociali nazionali che come un'opportunità: ricordando che l'integrazione economica non è nemica della sicurezza sociale, ma è anzi una sua importante alleata, e che mercato e concorrenza sono i migliori servitori del progresso, come dimostra il fatto che hanno assicurato prosperità, pace e benessere in Europa per oltre un cinquantennio.

In tale generale contesto, l'Italia si trova a fronteggiare difficoltà ulteriori rispetto alle altre economie dell'area euro. L'attuale fase di crisi attraversata dal Paese trova, infatti, le sue cause più profonde non soltanto nella difficile congiuntura internazionale, ma anche in una strutturale carenza di crescita della produttività, dovuta - come noto - a una serie di ritardi strutturali mai affrontati, che hanno condotto a una severa perdita di competitività del nostro sistema economico.

In aggiunta a tali debolezze strutturali persistono, inoltre, i rischi di sostenibilità della finanza pubblica che tanto agitano i mercati internazionali, e che potrebbero esporre il Paese alle aggressioni della speculazione finanziaria. La gestione attenta delle finanze pubbliche, grazie alla quale il *deficit* di bilancio non è aumentato come accaduto altrove, non rende, infatti, il Paese del tutto immune da quei rischi, a fronte dell'elevato debito pubblico e di un tasso di crescita del PIL largamente inferiore a quello di molti Paesi Ocse.

In tale difficile situazione, una politica economica volta a sostenere la crescita assume un ruolo ancor più decisivo: non soltanto come leva fondamentale per accrescere la ricchezza collettiva, ma anche come garanzia per la tenuta del Paese in un contesto europeo percorso da forti scosse e tensioni. Di qui la necessità di far seguire alla rigorosa politica di bilancio finora adottata una credibile strategia di crescita volta a migliorare la competitività del Paese e aumentare la fiducia dei mercati.

Per l'attuazione di una incisiva politica di sviluppo, l'esperienza maturata dall'Autorità nel corso di due decenni indica come strada maestra l'adozione di interventi strutturali di riforma della regolazione dei mercati, volti a conseguire un rapido ammodernamento dell'offerta di beni e servizi attraverso un'accentuata promozione delle dinamiche competitive.

I benefici ricavabili da tali riforme sono noti e ampiamente condivisi. Assetti regolatori meno restrittivi generano enormi benefici per i cittadini e per il Paese in termini di reddito e occupazione, peraltro senza costi per il bilancio pubblico. In particolare, ampiamente comprovato è l'effetto positivo che la rimozione delle barriere all'entrata e dei vincoli ingiustificati che gravano sull'attività delle imprese produce sui tassi di investimento di lungo periodo come pure sul tasso di crescita della produttività.

Il rilancio dei processi di liberalizzazione è, dunque, tassello cruciale di una vigorosa politica per la crescita. L'attuale situazione deve, in particolare, essere l'occasione per incidere sulle cause strutturali del deficit di produttività del Paese: prioritario è aumentare la produttività e il modo migliore, perché duraturo, per garantire il raggiungimento di tale obiettivo è consentire ai meccanismi di mercato di operare pienamente, adottando quegli interventi di riforma degli assetti regolatori la cui urgenza,

in tempi normali, non viene avvertita con la necessaria intensità. Si tratta di una scelta non soltanto corretta, ma obbligata per il Paese.

L'attivazione di efficaci dinamiche concorrenziali richiede un generale processo di riforma della regolazione in senso pro-concorrenziale, una rigorosa applicazione della disciplina *antitrust* e un'altrettanto incisiva azione a tutela del consumatore.

Se questi ultimi due versanti sono di competenza diretta dell'Autorità, i processi di apertura dei mercati ricadono nella responsabilità esclusiva della Politica: ad essa soltanto spetta di rimuovere le tante "zavorre" che opprimono le energie vitali del Paese.

Anche su questo terreno, tuttavia, l'Autorità ha un ruolo importante: mettere a disposizione il proprio patrimonio di professionalità e competenza tecnica, indicando la strada migliore da seguire, come ha fatto ancora di recente formulando proposte ai fini della legge annuale per la concorrenza e il mercato¹. E ancora. Le oltre settecento segnalazioni che in venti anni l'Autorità ha inviato al legislatore e alle amministrazioni pubbliche costituiscono un patrimonio prezioso di proposte e suggerimenti tecnici cui attingere in materia di liberalizzazioni e di apertura dei mercati. Esse dovrebbero, pertanto, ricevere maggiore attenzione a fronte dei notevoli sforzi che il legislatore è chiamato a compiere per ridisegnare in chiave pro-concorrenziale la disciplina di numerosi settori economici.

In un momento tanto cruciale per l'economia italiana, la presente relazione, oltre a dar conto dell'attività svolta dall'Autorità nel corso del 2010 a tutela della concorrenza e del consumatore e delle linee di intervento per l'anno in corso, costituisce allora, più che in altre fasi, un'utile occasione non soltanto per compiere un bilancio delle misure finora adottate nella legislatura in termini di apertura dei mercati, ma anche per rappresentare le criticità concorrenziali che ancora persistono nell'ordinamento e che risulta prioritario affrontare nel quadro degli interventi di riforma finalizzati a conseguire una stabile e duratura uscita del Paese dalla fase di crisi.

2. L'evoluzione pro-competitiva del quadro regolatorio: i modesti progressi dell'attuale legislatura

L'analisi degli sviluppi del quadro regolatorio a oltre due anni e mezzo dall'inizio della legislatura evidenzia che il processo di apertura dei mercati è rimasto largamente incompiuto. Complice un malinteso ruolo attribuito alla concorrenza tra i fattori all'origine della crisi, è prevalsa una sfiducia di fondo verso l'idea che un'economia aperta e in libera concorrenza possa produrre benessere diffuso e

¹ Cfr. segnalazione AS659 "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza", 4 febbraio 2010, in *Boll.* 4/2010

progresso. E' cresciuta la domanda di protezione e solo timidi passi sono stati compiuti in direzione di un sistema meno ingessato e più favorevole al libero confronto nel mercato. L'attività del Parlamento è stata caratterizzata dalla centralità di alcune tematiche (in *primis* la crisi) cui è corrisposto un sostanziale stallo dei processi di liberalizzazione.

In realtà, se è indubbio che le gravi ragioni di congiuntura economica hanno concorso ad indebolire il processo riformatore, il rilievo marginale assunto dalla promozione della concorrenza nella politica legislativa trova, tuttavia, spiegazione solo parziale nell'urgenza di dare risposta alla crisi. Le liberalizzazioni, infatti, non sono soltanto scivolate via dalle priorità dell'agenda politica. Guardando ai contenuti dell'attività legislativa, emerge un quadro di luci ed ombre in cui, accanto alla esiguità degli interventi varati, l'orientamento degli organi titolari dell'indirizzo politico si è connotato, sul piano qualitativo, per una sostanziale ambivalenza di fondo.

Da un lato, si è registrato il varo di alcune iniziative di apertura dei mercati che erano in discussione da anni; tra le più importanti, la riforma dei servizi pubblici locali, l'apertura dell'attività di distribuzione dei carburanti e, più di recente, una serie di disposizioni liberalizzatrici in campo energetico, segnatamente nel mercato del gas. Non meno significativa è stata l'adozione di alcuni innovativi strumenti trasversali di promozione della concorrenza, tra cui la legge annuale per la concorrenza, insieme a numerose iniziative di semplificazione.

Dall'altro, il percorso virtuoso intrapreso in continuità con la stagione di liberalizzazione dei mercati degli anni 2006 e 2007 si è presto interrotto. La crisi sopraggiunta ha offerto a molte categorie l'occasione propizia per tornare a invocare con successo l'intervento protettivo dello Stato. Mentre la fase di recessione avrebbe potuto costituire l'occasione di un'accelerazione dei processi di liberalizzazione, si è assistito al prevalere di una linea contro-riformistica che ha indotto il Parlamento a discutere e - in taluni casi ad approvare - l'eliminazione di alcuni dei positivi risultati già conseguiti e la restaurazione di anacronistici privilegi.

Emblematiche, in tal senso, sono state l'attuazione "tiepida" data nell'ordinamento nazionale alla c.d. direttiva *Servizi* a fronte delle incisive potenzialità liberalizzatrici dell'atto comunitario; *ii*) l'ispirazione protezionistica delle nuove norme sull'Opa; *iii*) alcune riforme in discussione in Parlamento volte a restaurare antichi privilegi in capo agli avvocati e a restringere l'attività delle para-farmacie; *iv*) il freno alla liberalizzazione del trasporto ferroviario regionale con il rinvio delle gare e il prolungamento dei contratti di servizio con l'operatore storico; *v*) le nuove restrizioni in materia di autotrasporto, autoscuole, noleggio con conducente. Né minor valore segnaletico del *trend* più generale deve attribuirsi, infine, a recenti iniziative che, nel recepire direttive comunitarie di liberalizzazione, si prestano ad attenuarne considerevolmente l'impatto, ad es. nel settore postale.

Su ciascuna di tali riforme, l'Autorità è puntualmente intervenuta invocando, di volta in volta, una maggiore attenzione ai profili concorrenziali, senza tuttavia ricevere il necessario ascolto.

L'indicazione che si evince, dunque, è l'assenza di un elevato profilo pro-concorrenziale dell'attuale legislatura: quanti paventavano che, tra gli effetti "tossici" della crisi vi sarebbe stato un deciso ritorno delle istanze protezionistiche sono stati (solo) in parte smentiti; d'altra parte, chi confidava in un più deciso sostegno ai processi di apertura dei mercati (anche) come possibile e più rapida via di uscita dalla crisi ha dovuto registrare una sostanziale battuta d'arresto nel processo riformatore. La stessa indifferenza che ha accolto gli interventi con cui l'Autorità segnalava l'urgenza di superare criticità regolatorie in settori chiave dell'economia dà conferma che la legislatura non ha compiuto finora rilevanti progressi verso una più effettiva promozione della concorrenza.

In tale contesto, il varo di numerose iniziative di semplificazione normativa e amministrativa, pur meritorio e rilevante nella prospettiva di accrescere la competitività delle imprese e del sistema-paese, se inserito in un quadro che non promuove con convinzione la logica competitiva, rischia di essere solo il primo *step* di un processo virtuoso destinato a rimanere incompiuto e infruttuoso. Di seguito, si dà conto delle riforme pro-competitive più significative introdotte nella prima metà della legislatura.

La legge annuale per la concorrenza e gli altri strumenti per una regolazione market friendly

Nel nostro ordinamento i più gravi ostacoli al funzionamento dell'economia derivano non soltanto dai comportamenti delle imprese, ma dal quadro regolatorio intriso di protezionismo corporativo e dalle prassi amministrative poco attente agli effetti delle regole sul livello di concorrenzialità dei mercati. Per tale ragione l'Autorità ha salutato con favore l'introduzione nell'ordinamento nazionale della legge annuale per la concorrenza e il mercato, al dichiarato scopo di *"rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori"*.

La nuova normativa dispone che il Governo dovrà annualmente tradurre in un apposito disegno di legge le indicazioni formulate dall'Autorità nelle proprie segnalazioni, indicando i casi in cui queste non verranno seguite. Si tratta di un'innovazione fortemente sostenuta dall'Autorità che ha il pregio di vincolare Governo e Parlamento ad una attenta disamina periodica degli interventi di *competition advocacy*

effettuati dall'Autorità. In questo modo si favorisce l'ulteriore maturazione di una sensibilità istituzionale nei confronti della politica di concorrenza, che accresce la probabilità di un'effettiva modernizzazione degli assetti regolatori.

Il dialogo tra Autorità, Governo e Parlamento sulla legge annuale risulta, peraltro, apprezzabile anche per le sue caratteristiche di trasparenza e *accountability*. Nella misura in cui le istituzioni politiche non riterranno di seguire i suggerimenti tecnici prospettati dall'Autorità, esse dovranno infatti anche giustificare in termini di interesse generale queste loro scelte, col risultato di rendere meno agevole l'adesione a posizioni anti-competitive caldegiate dai vari gruppi di pressione.

Purtroppo, su questo terreno si registra un preoccupante ritardo. Nonostante la necessità di imprimere un'accelerazione alle politiche di promozione della concorrenza, l'implementazione del nuovo strumento è scomparsa dalle priorità dell'agenda politica. Il relativo d.d.l., che avrebbe dovuto essere presentato al Parlamento entro il 31 maggio 2010, non è stato ancora approvato dal Consiglio dei Ministri e la prima bozza elaborata dal competente Ministero dello Sviluppo Economico disattende molte delle indicazioni dell'Autorità. L'Autorità è stata, anzi, costretta a intervenire in difesa delle iniziali previsioni in essa contenute relative alla liberalizzazione della distribuzione di carburanti, dal momento che le stesse stavano per essere modificate in senso restrittivo, ancora prima che lo schema di disegno di legge venisse sottoposto all'esame del Consiglio dei Ministri².

E' quanto mai necessario procedere alla presentazione del disegno di legge, superando ogni remora e incertezza. Non soltanto perché la legge pone il Paese all'avanguardia sul piano internazionale in tema di contrasto alle chiusure corporative della regolazione e della promozione regolare della concorrenza ma, prima ancora, perché i suggerimenti tecnici dell'Autorità tracciano un'essenziale *road map* per il processo riformatore divenuto non più procrastinabile in Italia.

L'introduzione della legge annuale per la concorrenza non rappresenta, peraltro, una novità emersa in modo isolato nella legislatura; s'inserisce invece in un contesto che ha visto, sin dai primi mesi successivi al suo avvio, il rafforzarsi della sensibilità del legislatore verso l'importanza della promozione della concorrenza nel tessuto normativo, con l'adozione dei due regolamenti attuativi in materia di analisi d'impatto della regolamentazione (Air) e di verifica d'impatto della regolamentazione (Vir),

² Cfr. Segnalazione AS759 "Modifiche allo schema di disegno annuale per il mercato e la concorrenza – distribuzione dei carburanti", 23 settembre 2010, in *Boll.* 36/2010.

strumenti sinergici di un unico disegno volto a promuovere con forza l'adozione di regolazioni *market friendly*³.

In proposito, l'Autorità già in passato ha osservato che la centralità dei profili concorrenziali nel nuovo regolamento Air poteva suggerire l'opportunità di un proprio coinvolgimento nella valutazione dei provvedimenti con un più diretto impatto sul mercato. Una partecipazione diretta dell'autorità di concorrenza nell'analisi di impatto della regolazione è soluzione, peraltro, già da tempo accolta in ordinamenti stranieri all'avanguardia su tali tematiche: tra questi il Regno Unito, dove l'*Office of Fair Trading* svolge un ruolo consultivo sugli aspetti concorrenziali nei confronti del *Better Regulation Executive*, organo ministeriale deputato ad esercitare l'analisi d'impatto nella fase di disegno della legislazione.

A fronte della mancanza in seno alle amministrazioni di una diffusa competenza tecnica a valutare i profili concorrenziali di un'iniziativa regolatoria, si conferma, oggi, l'utilità di dare avvio a forme stabili di collaborazione, nell'ambito delle quali l'Autorità possa mettere a disposizione delle amministrazioni interessate la propria *expertise* in materia.

Semplificazione, ruolo della P.A. e competitività

Se la riforma della regolazione in senso pro-concorrenziale costituisce elemento centrale e fondante di una politica economica orientata al mercato, parte di questa politica consiste certamente in un'opera di riduzione, semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo e delle procedure amministrative. Le analisi condotte dalle principali organizzazioni internazionali individuano, infatti, nella ipertrofia normativa e nella complicazione burocratica una delle prime cause dello svantaggio competitivo dell'Italia nel contesto europeo e dell'intera area Ocse.

La questione è da tempo diventata anche nel nostro Paese oggetto di specifiche politiche pubbliche ed è una delle conseguenze della competizione globale che ha finito per investire gli stessi ordinamenti giuridici, imponendo ai singoli Paesi di promuovere la competitività dei propri sistemi economici-produttivi, rimuovendo o attenuando i fattori di debolezza e di penalizzazione. L'inflazione normativa e la complessità amministrativa non sono, peraltro, sempre l'effetto di "cattive" politiche, essendo - come noto - tali fenomeni correlati anche a fattori di recente emersione quali il policentrismo normativo,

³ Cfr. AGCM, *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2008*, 30 aprile 2009, pag. 9 ss. In proposito, deve registrarsi che le amministrazioni procedono ormai con regolarità all'effettuazione dell'Air, e tutti gli schemi di atto normativo da sottoporre al Consiglio dei Ministri sono corredati delle relative schede. Purtroppo, esse tendono spesso nella pratica a configurarsi come semplici "adempimenti" formali che devono accompagnare lo schema di provvedimento e non presentano ancora il grado di approfondimento necessario sul piano dell'analisi.

la crisi in generale della legge, la crescita delle domande sociali, la complessità crescente degli interessi pubblici da tutelare.

Per tali ragioni sarebbe un errore perseguire lo smantellamento delle regole *tout court*. L'obiettivo è invece l'adozione di un efficace sistema di regolazione nel quale le imprese soggiacciano soltanto ai vincoli strettamente necessari a realizzare rilevanti interessi generali non altrimenti tutelabili.

In coerenza con la crescente attenzione ai temi della qualità della regolazione e dell'alleggerimento dei carichi amministrativi, la presente legislatura ha impresso una significativa accelerazione agli interventi di semplificazione e notevoli progressi sono stati compiuti per rendere i vincoli regolatori strettamente proporzionati al perseguimento di interessi generali.

Sul piano normativo, già il d.l. 22 dicembre 2008, n. 200 *"Misure urgenti in materia di semplificazione normativa"* (convertito nella legge 18 febbraio 2009, n. 9) aveva portato a conclusione la procedura del c.d. taglia-leggi previsto dall'art. 14 della legge 28 novembre 2005 n. 246. Abrogando circa ventinovemila leggi, stratificatesi nel corso di decenni e in alcuni casi risalenti addirittura al Regno d'Italia, il decreto ha offerto un contributo di rilievo alla certezza del diritto e alla razionalizzazione del quadro giuridico, garantendo la permanenza in vigore soltanto di quelle norme risultate funzionali e necessarie al perseguimento di obiettivi di effettivo interesse generale.

Nella medesima linea si colloca il d.P.R. 13 dicembre 2010, n. 248 *"Regolamento recante abrogazione espressa delle norme regolamentari vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete, a norma dell'articolo 17, comma 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400"*

I citati provvedimenti meritano apprezzamento anche nella prospettiva del funzionamento del mercato. La proliferazione regolatoria e il disordine normativo generano, infatti, difficoltà ad individuare la disciplina da applicare al caso concreto, agevolando non di rado l'arbitrarietà e l'opacità dell'azione amministrativa, quando non l'emersione di veri e propri fenomeni corruttivi.

Non meno rilevanti sono i più recenti progressi compiuti sul piano della semplificazione amministrativa. Oltre al varo del Piano per la semplificazione 2010-2012, la messa a regime del c.d. taglia-oneri amministrativi ha assunto l'obiettivo di ridurre di almeno il 25% gli oneri burocratici gravanti sulle imprese entro il 2012. Nella medesima linea si collocano le altre iniziative adottate in tema di conferenza dei servizi, semplificazione per le PMI, sportello unico per le attività amministrative, agenzia per le imprese, semplificazione dell'autorizzazione paesaggistica, c.d. taglia-tempi, edilizia libera, semplificazione dell'installazione impianti, impresa in un giorno, DURC. La stessa codificazione del principio di proporzionalità per gli adempimenti amministrativi,

da differenziarsi in relazione alla dimensione, al settore in cui l'impresa opera e all'effettiva esigenza di tutela degli interessi pubblici potrebbe contribuire a mantenere i vincoli regolatori entro limiti ragionevoli per i destinatari.

Tuttavia, non basta intervenire *una tantum* per correggere singole disfunzioni causate da norme sbagliate, sorpassate, inutilmente invasive o troppo rigide. Contro la fenice regolatoria che connota l'ordinamento, va potenziato il controllo sulla regolazione inefficiente o ingiustificatamente protezionistica sia in fase preventiva sia in fase successiva all'adozione della misura. Anche per tale ragione, si è auspicato che acquistino al più presto piena efficacia le già richiamate procedure di Air e Vir.

In ogni caso, poi, appare fondamentale intendere correttamente il rapporto tra politiche per la semplificazione e politiche per la promozione della concorrenza, senza cedere a facili tentazioni o incorrere in errori dalle rilevanti conseguenze.

Nel novero degli interventi volti a promuovere l'efficacia del quadro regolatorio, le due politiche certamente si pongono in un rapporto di proficua complementarità. Seppure funzionali ad accrescere la competitività del sistema-Paese, è indubbio, tuttavia, che in un'ottica di sostegno alla ripresa economica, prioritaria attenzione dovrebbe attribuirsi ai processi di apertura del mercato, né le misure di semplificazione possono essere intese come un surrogato o un sostituto delle prime.

Un esempio paradigmatico del rovesciamento dei termini in cui può essere letto tale rapporto può evincersi dalla c.d. direttiva Servizi, sulla cui attuazione a livello nazionale erano state riposte grandi aspettative. La direttiva, infatti, se correttamente attuata, avrebbe potuto esplicitare rilevanti effetti nella prospettiva della riforma pro-concorrenziale della regolazione.

L'attuazione della c.d. direttiva Servizi

Il decreto legislativo 26 marzo 2010 n. 59, nel dare ad essa attuazione, ha introdotto molte novità utili ad agevolare la prestazione transfrontaliera dei servizi. Nell'innovare il quadro della regolazione amministrativa di settore, l'intervento riveste interesse anche per alcune utili indicazioni che offre circa "l'apertura" del nostro legislatore ai principi concorrenziali e la peculiare ottica con cui sono state riguardate le misure di semplificazione e quelle di promozione della concorrenza.

Se, infatti, con riguardo alle misure di semplificazione, l'attuazione della direttiva ha offerto al legislatore l'occasione per superare alcune criticità del sistema amministrativo rilevanti nella prospettiva concorrenziale (semplificazione, informatizzazione, riduzione della discrezionalità amministrativa attraverso una più puntuale disciplina dei procedimenti autorizzatori), sotto il profilo della liberalizzazione,