

IL RAPPORTO TRA STATO E MERCATO NELLA "ETÀ DELLE DEROGHE"

di Concetta Brescia Morra
04 febbraio 2011

Il perseguimento di una buona legislazione d'impresa non Ã" riducibile allo sfolto delle leggi esistenti e alla riduzione degli oneri burocratici, come affermato dal Ministro Tremonti. Un difetto importante della legislazione recente Ã" quello di essere costruita come legislazione di emergenza, in deroga ai principi generali.

Nel dibattito politico si invocano da piÃ¹ parti regole moderne per il sistema economico. Il Ministro dell'economia ha affermato che il nostro sistema giuridico Ã" caratterizzato da una massa sconfinata e crescente di regole che rappresentano un costo per l'attivitÃ d'impresa e che ci penalizza nel contesto internazionale. La semplificazione della regolamentazione delle attivitÃ economiche e le liberalizzazioni sono obiettivi condivisibili. Peraltro, la definizione di un sistema giuridico competitivo e moderno per le attivitÃ d'impresa non puÃ² essere realizzata solo mediante uno sfolto delle leggi esistenti e un abbattimento degli oneri burocratici per l'esercizio dell'attivitÃ economica. La bontÃ della regolamentazione d'impresa deve essere valutata alla luce della capacitÃ dello Stato di stabilire la cornice normativa senza la quale il mercato non puÃ² funzionare, evitando di interferire nei rapporti negoziali e di orientare l'esercizio delle attivitÃ economiche. Il dibattito sulla qualitÃ delle regole per l'impresa riguarda molti argomenti, come quello della conciliazione fra l'esigenza di seguire le indicazioni dell'analisi dei "costi-benefici" e quella di tutelare valori difficili da quantificare, come la dignitÃ umana.

Con questo intervento vogliamo avviare la riflessione sul tema partendo dallo studio di un dato che ha caratterizzato la tecnica legislativa negli ultimi anni. Quasi tutti gli interventi dello Stato diretti a regolare i mercati sono stati inseriti in una legislazione che potremmo definire di "emergenza". I principali interventi legislativi in materia di impresa sono stati decisi nell'ambito di decreti, poi convertiti in legge, recanti per espressa previsione misure, disposizioni, ovvero interventi definiti "urgenti". Un esempio Ã" il decreto recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitivÃ economica (l. 30/7/2010, n. 122). Altri esempi sono le scelte importanti effettuate nei cosiddetti decreti "Mille proroghe", emanati negli ultimi giorni dell'anno con puntualitÃ da tutti i Governi recenti. Si tratta per lo piÃ¹ di risposte affrettate, spesso tecnicamente imprecise, a situazioni di difficultÃ economica o di risposta alla crisi finanziaria.

Certamente la crisi economica ha posto tutti gli ordinamenti di fronte all'esigenza di mettere in campo misure "straordinarie" o "eccezionali". Basti pensare alle nazionalizzazioni dei sistemi bancari o agli interventi di sostegno pubblico della finanza privata realizzati da paesi di tradizione liberista come la Gran Bretagna o gli Stati Uniti. Prescindendo da considerazioni sul rapporto fra Stato e mercato nella fase particolare che stanno vivendo le economie occidentali, il punto da sottolineare Ã" che la normativa italiana per l'impresa Ã" costruita sempre piÃ¹ spesso come regola eccezionale, in deroga ai principi generali di sistema. Questa tecnica legislativa, utilizzata in maniera costante, anche in assenza dei presupposti, rappresenta un deterioramento dell'ordinamento, ben piÃ¹ grave di quello rappresentato dalla "bulimia giuridica" ricordata da Tremonti. Essa produce scarsa trasparenza degli indirizzi di politica economica perseguiti e degli interessi effettivamente tutelati. Esempio emblematico Ã" rappresentato dal decreto Alitalia del 2008. Esso ha consentito il salvataggio mediante la concentrazione con l'altro operatore del settore che aveva una posizione di mercato significativa, "sospendendo" i poteri dell'AutoritÃ Garante per la concorrenza e per il mercato (AGCM). Non sono state seguite le strade, pure previste dalla legge antitrust del 1990, che considerano legittime, in certe condizioni, concentrazioni in caso di imprese in crisi (failing firm defence), o consentono all'AGCM di autorizzare, in via eccezionale, concentrazioni normalmente vietate per perseguire rilevanti interessi generali, sulla base di criteri stabiliti preventivamente, e in linea generale, dal Governo.

Questi interventi legislativi si distinguono dalla legislazione "speciale" che ha caratterizzato gli anni settanta. Allora, come segnalava Irti nel libro sulla "EtÃ della decodificazione", si Ã" passati da un ordinamento incentrato sul codice civile, erede della tradizione liberale ottocentesca, a un sistema in cui al centro dell'ordinamento vi erano "microsistemi normativi", che miravano a proteggere interessi pubblici e situazioni di debolezza sociale tutelati dalla Costituzione: fra gli esempi piÃ¹ noti vi sono la legislazione sull'equo canone per i rapporti di locazione di immobili per uso abitativo e lo "statuto dei lavoratori".

Le leggi eccezionali degli ultimi anni non rispondono a questo schema; esse disciplinano casi singoli, situazioni particolari, in deroga ai principi generali dell'ordinamento, per la protezione di interessi non chiari, o al contrario ben individuabili. La costruzione delle norme attuali Ã in contrasto con i caratteri che buone norme dovrebbero avere: generalitÃ e astrattezza, caratteri unici in grado di salvaguardare il valore fondamentale cui si deve ispirare l'ordinamento giuridico moderno ossia l'uguaglianza. Come ci ricorda Bobbio nel libro dedicato alla âœTeoria della norma giuridicaâ• scritto nel 1958: âœNon Ã detto che ogni norma individuale costituisca un privilegio. Ma Ã certo che i privilegi vengono stabiliti attraverso norme individualiâ•.