

## **Incertezza del diritto e credibilità dei mercati**

di Salvatore Sfrecola

Dice bene il Presidente di Confindustria, Luca Cordero di Montezemolo, quando, con riferimento alla vicenda Telecom ed alle preoccupazioni che hanno indotto l'americana AT&T a ritirarsi dalla partita, afferma che "il cambiamento delle regole, oppure le regole poco chiare e ancora di più cambiate in corsa portano inesorabilmente alla perdita di credibilità e ad un ulteriore allontanamento degli investimenti stranieri in Italia". E richiama la politica ad un atteggiamento di neutralità rispetto alle vicende del mercato ed alle scelte che in quella sede vengono effettuate secondo gli interessi in campo. Neutralità, nel rispetto del principio costituzionale dell'imparzialità che, secondo un'interpretazione evolutiva dell'art. 97 della Costituzione, individua un'amministrazione degli interessi pubblici generali diversa da quella soggetta al Governo, ai sensi dell'art. 95. Si tratta di quelle che vengono definite funzioni pubbliche neutrali.

Gli Stati, ricorda Massimo Severo Giannini nel suo "Diritto Pubblico dell'Economia", si sono sempre occupati di regolare la materia attinente all'economia, dall'uso delle acque alla disciplina del tempo-calendario, ai pesi e alle misure. E poi hanno provveduto e provvedono direttamente alle esigenze dell'economia e dei mercati attraverso interventi in settori ritenuti strategici e strumentali rispetto alle vicende dell'industria e dei commerci, come in quelli delle infrastrutture. Strade e porti, e poi le ferrovie, le poste e le telecomunicazioni, le reti elettriche e della distribuzione del gas destinati ad assicurare ai cittadini ed alle imprese le migliori condizioni per lo sviluppo economico e sociale. E quando da queste attività di gestione il potere pubblico ha iniziato a ritirarsi con progressione non sempre coerente, soprattutto per quanto attiene alle imprese degli enti locali, che ha dato luogo ad una sorta di "rimunicipalizzazione", la proclamata neutralità, il "non intervento" è risultata spesso più affermata che effettiva.

Anche le Autorità indipendenti, istituite per adottare e far rispettare regole imparziali e tecnicamente adeguate all'interno di ambiti settoriali "sensibili" della vita economica e sociale, attendono ancora di essere pienamente accettate come espressione di autentica indipendenza, tanto dalla politica come dagli interessi regolati.

Pertanto vengono sovente coinvolte nelle polemiche politiche, anzi partitiche. Tutti ricordano quelle che hanno recentemente accompagnato una lucidissima analisi di Antonio Catricalà, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel corso di un'intervista concessa a Lucia Annunziata, a proposito della limitazione del tetto al fatturato pubblicitario delineato dal disegno di legge Gentiloni, giudicata dal Garante incongrua e illogica.

È un po' quello che accade per la magistratura, le cui sentenze piacciono, e sono "giuste", solo se fanno comodo, se conformi all'interesse di questa o quella parte politica.

Il fatto è che la cultura del rispetto delle istituzioni stenta a farsi strada in un Paese che ha abbandonato le contrapposizioni ideologiche ed ideali, per portare nell'agone politico più modesti ed a volte miserevoli interessi di lobby. L'indipendenza è vista spesso con sospetto, in altri casi messa addirittura in dubbio. Come quando si enfatizzano i momenti di collegamento tra le procedure di nomina dei componenti delle Autorità, generalmente di competenza dei Presidenti delle Camere o delle stesse assemblee, e quindi soggette ad una inevitabile ripartizione tra le forze politiche, e le scelte che poi vengono attuate nella concreta regolazione dei fenomeni economici da organi collegiali formati di personalità di elevata qualificazione professionale che è essa stessa garanzia di imparzialità.

È un modo per delegittimare agli occhi della gente il ruolo delle Autorità, soprattutto da parte di una classe politica che ritiene di essere depositaria esclusiva di ogni potere e che ha difficoltà ad ammettere spazi di autonomia per la disciplina di interessi generali. E che fa di tutto per limitare la capacità operativa degli organismi di regolazione, ad esempio, contenendo le risorse messe a loro disposizione e le autonome modalità di finanziamento.

Ed ha ancora ragione Luca di Montezemolo quando intravede una "grande e per certi aspetti grave confusione di idee sul ruolo che lo Stato deve avere". Un ruolo di regolamentazione nell'ottica degli interessi generali e nel rispetto delle regole economiche della concorrenza che sola può assicurare al mercato le condizioni per il suo sviluppo. L'importante è offrire agli operatori economici un quadro di certezze basate su adeguate conoscenze specialistiche e stabili nel tempo.

D'altra parte la certezza del diritto è antica aspirazione dei cittadini e delle imprese ed espressione di civiltà in tutti i settori.

Ma è fondamentale nelle relazioni economiche, nelle quali è necessario, come scrive Francesco Zaccaria, che "in una data situazione o al verificarsi di determinati presupposti, il soggetto interessato può fare affidamento, in base ad una regola dotata di sufficiente chiarezza, sull'esistenza di un divieto o proibizione o di un obbligo giuridico e del correlativo diritto". Per concludere sul punto che "il nocciolo della certezza del diritto è quindi dato dalla definizione accettabile della norma da applicare e dal contenuto chiaro ed univoco della norma stessa". Ciò che è sempre più difficile, immersi come siamo in un sistema normativo farraginoso e approssimativo, ma soprattutto instabile, anche per la molteplicità delle istituzioni territoriali e istituzionali con potere di produzione delle norme che ci ha consegnato un sistema, per certi versi, caratterizzato, soprattutto per effetto di un federalismo a tratti velleitario, da uno *ius singulare* di medievale memoria.

Occorrerà fare chiarezza quanto prima. Dobbiamo guardare di più all'Europa!