

Stato partner e non gestore

Qual è la regola mancante nel sistema italiano delle regole? Ne discutono domani alle ore 17,30 presso la Villa Fassati-Barba di Passirano (Brescia), in un convegno promosso da Fondazione Etica e da Guber Spa, Giovanni Bazoli, Gregorio Gitti (di cui pubblichiamo un estratto dell'intervento), Giovanni Gorno Tempini, Francesco Guarneri, Valerio Onida e Giovanni Sabatini, coordinati da Paola Caporossi.

di **Gregorio Gitti**

Spesso il discorso sulle regole è mal posto. Recentemente, da parte di molti opinion maker si è perfino tornati a discutere sulla necessità e auspicabile completezza del sistema normativo, scimmiettando inconsapevolmente l'arroganza intellettuale dei pandettisti tedeschi di fine 800 che credevano di poter imporre il proprio modello teorico sul diritto vivente. In realtà, molti esempi dimostrano, ovviamente al di là del giardino netto sempre ben frequentato delle norme penali che presuppongono e perciò sanzionano la loro violazione, che la regola mancante in un sistema di regole è quella della loro effettività, ossia del loro riconoscimento sociale e della loro spontanea osservanza da parte dei cittadini. Sembra una questione filosofico-giuridica, in realtà è soprattutto politica.

È banale osservare che l'effettività delle regole è direttamente proporzionale alla loro giustizia e che, fra le norme giuridiche, quelle di natura contrattuale risultino agli occhi delle parti che le hanno autonomamente condivise come le più giuste e perciò normalmente consegnate alla loro spontanea applicazione.

È un fatto politico, prima ancora che giuridico, ma stranamente finora non è stato osservato, che il ministero dell'Economia e delle finanze - sia di fronte alla crisi finanziaria di fine 2008, sia di fronte alla più recente crisi valutaria dell'euro - abbia, nel primo caso, usato, nel secondo, contribuito ad usare il medesimo strumento normativo, vale a dire il contratto.

Nel decreto anticrisi di fine dicembre 2008 si prevedeva in prima battuta che il Tesoro definisse insieme all'Abi le linee guida del regolamento di strumenti obbligazionari partecipativi (cioè di stru-

menti negoziali privatistici, quelli che i

PIÙ CREDIBILITÀ

Un sistema di regole funziona se è percepito dai cittadini non come un'imposizione, ma come l'elaborazione di norme ragionevoli

media ribattezzarono Tremonti-bond, disciplinati dal codice civile) mediante un contratto quadro e, in seconda battuta, che il Tesoro negoziasse direttamente il contratto d'investimento con la singola banca interessata, rispettando l'ordine designato dalle linee guida e cioè senza interferire nella gestione della banca, ma ottenendo da questa la garanzia di alcuni obiettivi prioritari, giustificati dall'uso di denaro pubblico, nella politica del credito, a salvaguardia del relativo accesso di famiglie e piccole imprese.

Fondazione Etica il 9 dicembre 2008, al suo esordio, aveva in tal senso presentato pubblicamente una proposta concreta e articolata (gli atti su www.fondazioneetica.it): sarà interessante fare il punto con chi sul fronte bancario e del Tesoro ha curato l'esecuzione del progetto governativo.

Un ulteriore esempio di stato contraente vede attivo ancora una volta il Tesoro, spogliato di accessori inutili, ossia dei poteri speciali del passato, che riveste i panni nuovi di un partner al pari degli altri, nella Sgr che gestirà il Fondo italiano d'investimento, dedicato alle piccole e medie imprese. Con lo scopo di sviluppare integrazioni e internazionalizzazione nel settore produttivo più caratteristico e importante del paese, il Tesoro muove per la prima volta la Cassa depositi e prestiti come una sorta d'investitore sovrano ma, al pari degli altri investitori che sono la prime tre banche del paese, e ritaglia per sé, al pari di Confindustria e Abi, soltanto un ruolo di stimolo e di controllo, soprattutto dei profili di conflitto d'interessi, affidato a nient'altro che alle idee e all'autorevolezza dei suoi rappresentanti negli organi amministrativi e di controllo della Sgr.

Perfino l'ultima e più recente crisi valutaria dell'Eurozona, innescata dal rischio

di default finanziario del debito pubblico di alcuni stati sovrani, ha dimostrato che il metodo del contratto può funzionare anche sulla scala superiore della definizione di politiche economico-finanziarie fra stati: così è stato nella riunione dell'Ecofin del 9 maggio.

Mi riferisco, non tanto e non soltanto al "loan agreement" in corso d'erogazione da parte della Commissione europea, in nome e per conto di tutti gli stati membri, in favore della Grecia, ma anche, e soprattutto, all'inedito Financial stabilisation mechanism (Fsm) in corso di finalizzazione che, al momento in cui si scrive, prevede l'autorizzazione in via generale ed eccezionale della Commissione «a contrarre prestiti per conto dell'Unione Europea sui mercati dei capitali o con le istituzioni finanziarie», su richiesta dello stato membro che versi in stato di crisi per circostanze eccezionali, previa delibera del Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della stessa Commissione.

In seno a tale meccanismo di assistenza finanziaria, non solo il Consiglio dovrà approvare - verrebbe da dire, quasi a guisa di contenuti tipici dell'accordo in senso tecnico - le principali clausole del finanziamento (importo, periodi di disponibilità, scadenza, prezzo, numero di rate, modalità di rimborso), ma la Commissione dovrà altresì stipulare con lo stato richiedente un "memorandum d'intesa" che specifichi «le condizioni generali di politica economica alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione» fissate dal Consiglio. Qualcosa di molto simile, insomma, per chi ha familiarità con il lessico della finanza, a una sorta di *covenants* a carico dello stato membro.

È peraltro un dato assai significativo che tale meccanismo sia adottato con il voto favorevole del Consiglio espresso, in una materia così delicata, a maggioranza qualificata: il consenso della maggioranza degli stati sul contenuto (negoziale) degli accordi di stabilizzazione si sostituisce così alla regola dell'unanimità normalmente prevista nelle materie fondamentali e l'accordo diviene strumento di condizionamento delle politiche legislative degli stati membri.

Gregorio Gitti insegna Diritto privato all'Università Statale di Milano