

**Domenico SICLARI\***, *Modelli di sussidiarietà orizzontale. La centralizzazione delle informazioni sui rischi di pagamento*, Padova, CEDAM, 2006, XIV, 371

La ricerca mira ad esaminare l'atteggiarsi del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, muovendo dal tentativo di individuare forme e condizioni della sua applicazione in un'esplicazione concreta di diritto positivo, rappresentata dalla recente e dettagliata disciplina normativa riguardante la centralizzazione delle informazioni sui rischi di pagamento di cui al d.lgs. n. 507 del 1999.

Con tale espressione si indica il nuovo sistema, previsto dalla legge e gestito dalla mano pubblica, che assicura, rendendole condivise fra una determinata pluralità di soggetti, la conoscibilità di talune informazioni relative alla sussistenza di rischi di pagamento nell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie mediante assegno ovvero carte di pagamento.

Il sistema di centralizzazione pubblica delle informazioni sui rischi di pagamento offre l'occasione per tentare di esaminare, dal punto di vista del diritto pubblico e nell'attuale evoluzione della regolazione pubblica, una nuova forma di composizione unitaria dei fenomeni economici, degli interessi pubblici sottostanti e delle istanze di tutela dei privati. Sotto il profilo del metodo è apparso infatti utile, al fine di cogliere alcune evoluzioni delle attuali modalità di disciplina del mercato, muovere dai dati dell'esperienza reale affrontando la disamina di un esempio legislativo concreto.

Nella specie, il passaggio dalla tutela penale a quella in via amministrativa e, soprattutto, il sostanziale affidamento della tutela dell'ordine pubblico del mercato, funzione tipicamente pubblica, agli operatori privati che agiscono nello stesso mercato e che provvedono ad applicare il nuovo meccanismo di prevenzione speciale e sanzionatorio, porta a configurare in questo caso un nuovo modello di disciplina, nel quale l'intervento pubblico si limita a gestire l'infrastruttura informativa, demandando appunto ai privati compiti prima riconosciuti e svolti da soggetti pubblici, e "mimando" tuttavia, nel contempo, un'attività di tutela dell'ordine pubblico esercitata già in precedenza dagli stessi privati operatori del mercato, che non permettevano di accedere al credito a quei soggetti iscritti nelle "liste nere" delle centrali dei rischi private.

Si è ritenuto pertanto che l'esame di un'innovativa disciplina positiva di tutela del mercato e dei vari correlati interessi, secondo un metodo giuridico-strutturalistico che consenta di valutare il diritto pubblico come struttura sociale di una data comunità statale senza tuttavia svuotare la scienza giuridica del suo autonomo contenuto, potesse contribuire utilmente allo studio dell'esplicazione concreta dei modelli di sussidiarietà orizzontale e delle relative forme, limiti ed effetti.

L'affidamento della tutela dell'ordine pubblico del mercato ai privati operatori che agiscono nel mercato stesso può legittimamente effettuarsi qualora sia la stessa legge che, sussumendo i contenuti dell'autoregolamentazione dei privati, provvede a riconoscere e a limitare i poteri che i privati possono esercitare nei confronti di altri privati, nel contesto di una sempre più avvertita esigenza di un "costituzionalismo di diritto privato", volto a dettare regole e limiti costituzionali e legislativi alle norme derivanti dai poteri privati, auspicandosi che il paradigma dello Stato di diritto, concepito in origine esclusivamente con riferimento al rapporto verticale Stato-cittadino, autorità-autonomia, poteri pubblici-libertà private si possa estendere concretamente anche ai rapporti esistenti tra le libertà individuali e i poteri privati.

Nell'esperienza esaminata lo Stato provvede a sussumere, nelle forme della legge, quei poteri privati che si erano spontaneamente formati per libera iniziativa degli operatori,

creando e utilizzando le cosiddette centrali dei rischi informative private, quale esplicazione di una moderna sussidiarietà orizzontale, al fine di assicurare un buon funzionamento del mercato stesso: riconoscendo, pertanto, e dettando limiti all'esercizio di tali poteri, che si trasformano così, da concreti veicoli di tentazioni per l'abuso a danno dei diritti dei singoli, in strumenti, legittimi ed anzi necessari, di tutela degli interessi pubblici del settore.

Allorquando tali regole formate dai privati, alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, vengono giudicate utili per il perseguimento degli interessi pubblici di un dato settore, ecco che allora esse vengono sussunte con legge e, quindi, permeate delle garanzie recate dal principio di legalità, essendo solo la legge a poter determinare l'ambito di incisione dei diritti dei singoli derivanti dall'applicazione, pure ad opera dei privati, del nuovo sistema.

Quanto ai limiti e agli effetti, si è quindi considerata quale prima condizione necessaria per la configurazione di un tale modello il rigoroso rispetto del principio di legalità da parte delle autorità indipendenti alle quali il legislatore affida il compito di provvedere all'attuazione, con normazione secondaria, della configurazione concreta del sistema, non potendo la tecnicità della materia giustificare una "riserva" di amministrazione tecnica fino al punto da rinnegare il disegno del legislatore e da contrastare con il puntuale disposto della legge. In questo senso, l'assunzione con legge della regolazione che i privati si danno deve essere quindi accompagnata dall'osservanza e dalla possibilità di verifica in sede di vigilanza amministrativa e di sindacato giurisdizionale del principio di legalità.

L'esistenza di controlli "esterni" al meccanismo delineato dalla nuova disciplina, in funzione di "chiusura" del sistema, e di adeguate forme di tutela in via amministrativa e giurisdizionale dei privati si pongono poi quali condizioni ulteriori per l'ammissibilità di un tale sistema, coerentemente con l'attuale passaggio storico da una responsabilità pubblica tendente all'adempimento diretto dei compiti richiesti dalla società ad una responsabilità pubblica diretta ad assicurare, mediante lo svolgimento dei controlli di specie, l'adempimento dei compiti e delle prestazioni da parte dei privati.

Soltanto previa verifica della sussistenza di tali condizioni si ritiene quindi ammissibile, nel caso esaminato, la configurazione di un modello concreto di sussidiarietà orizzontale, coerentemente con i principi generali dell'ordinamento e con l'esigenza di tutela dei diritti dei privati. I limiti connaturati alla ricerca che si è condotta non paiono escludere, peraltro, la possibilità di trarre alcune implicazioni di ordine generale, consentendo di proporre come valide tali condizioni ai fini della configurazione di altri modelli di esplicazione concreta della sussidiarietà orizzontale, valutandone di volta in volta la compatibilità.

\* Dottore di ricerca in Diritto pubblico dell'economia nell'Università di Roma "La Sapienza", consigliere parlamentare della Camera dei deputati. E-mail: [domenico\\_siclari@virgilio.it](mailto:domenico_siclari@virgilio.it)