



“Le trasformazioni dell’istituzione parlamentare:  
da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro”  
Seminario annuale dell’Associazione Gruppo di Pisa,  
Università del Piemonte Orientale,  
Aula Magna “Cripta di Sant’Andrea”, via Galileo Ferraris 116, Vercelli

LA LEGGE A SOVRANITA’ LIMITATA  
(BREVE SCHEMA RAGIONATO)

Prof. Andrea Pisaneschi

1. Delimitazione del tema e domande iniziali. 2 La “legge inconsapevole ma sostanzialmente condizionata”. 3 La legge consapevole ma “tecnicamente condizionata” 4. La legge “sostanzialmente obbligata”. 5. Stabilità economica e sovranità della legge: l’esempio tedesco. 6. Alcune conclusioni.

1. Negli studi di diritto costituzionale la crisi della legge costituisce quasi un *refrain* costante. In generale si è parlato di crisi della legge rispetto ad un sistema pluralistico delle fonti; crisi della legge formale rispetto ad altri strumenti di produzione normativa (atti con forza di legge); crisi della legge rispetto alla generalità ed astrattezza; crisi della legge rispetto ad uno dei suoi corollari quali il principio di legalità.

Con la espressione sovranità limitata si fa invece riferimento ad un vincolo di contenuto. Il possibile passaggio della legge da atto libero nel fine ad atto a contenuto vincolato o parzialmente vincolato, al di fuori dei limiti posti dalla Costituzione. Evidentemente questo profilo ha riflessi –anche teorici- sulla sovranità del Parlamento anche maggiori della “crisi della legge” come fonte. Questo secondo profilo intacca infatti il modello storico del Parlamento. La vecchia frase della dottrina inglese, la sola cosa che il parlamento non può fare è trasformare l’uomo in donna e viceversa era l’emblema di una sovranità potenzialmente illimitata riposta nella legge e nel Parlamento.

La idea della sovranità della legge costituiva anche l'asse portante della nostra costituzione. L'assenza della riserva di regolamento, la ritenuta legittimità delle leggi provvedimento, la preferenza della legge nella sua accezione crisafulliana costituivano il riflesso di una sovranità fortemente radicata all'interno dello Stato e sostanzialmente attribuita al Parlamento e alla legge. Le leggi meramente formali (Lavagna), in quel contesto, indicavano una carenza della legge sotto il profilo della innovatività e non invece la esistenza di un vincolo di fine o la possibile eterodirezione della legge.

Oggi l'esistenza di una eterodirezione della legge la si ritrova principalmente in materia economica ed è su questo aspetto che mi concentrerò.

Il tema assume una certa rilevanza –anche quantitativa- perché la costituzione fa molto riferimento alla legge nella disciplina dei rapporti tra Stato e economia.

La legge è lo strumento con il quale si reperiscono e si allocano le risorse dello Stato.

La legge è lo strumento con il quale si bilancia autonomia privata e interesse pubblico.

La legge è anche lo strumento con il quale si ridistribuiscono le risorse per garantire i diritti sociali.

Ma quante di queste leggi sono veramente atti di atti liberi nel fine e quante invece sono in qualche modo eterodirette nel contenuto? E quando e perché la legge perde la sua sovranità?

Io ho distinto tre tipi di modelli che possono essere così riassunti:

“la legge inconsapevole ma sostanzialmente condizionata”;

la “legge tecnicamente condizionata”;

la “legge obbligata”;

Queste tre categorie hanno una ragione comune che cercherò di chiarire nelle fasi finali della relazione.

2. Con la espressione legge inconsapevole chiamo il fenomeno delle relazioni tra legge e soft law sovranazionali in materia economica. Vedremo che in questi casi la legge è inconsapevole in quanto il sistema di produzione e di attuazione di queste norme scavalca la legge. Vedremo anche che queste norme incidono, condizionando “inconsapevolmente” la legge sia nel caso delle relazioni tra Stato e economia privata, sia nella fase della distribuzione e della garanzia dei diritti sociali.

Prendiamo il caso di due organismi che si occupano di normativa in materia finanziaria: il comitato di Basilea e il financial stability board . Il primo detta regole standard sul capitale delle banche; il secondo regole standard sul corretto funzionamento degli intermediari finanziari. Essi sono costituiti, in maniera informale, all'interno del G. 20, che a sua volta è una organizzazione informale che riunisce gli Stati ad economia più sviluppata.

Queste organizzazioni non sono costituite attraverso la forma del trattato internazionale, non sono composti da rappresentanti politici ma sono invece composte da membri delle banche centrali dei paesi che aderiscono al G.20. Inoltre tali autorità non hanno collegamenti con le istituzioni rappresentative dei paesi aderenti al G.20. Lavorano con un basso grado di trasparenza e con procedure poco formalizzate, non sono dotate di quei meccanismi di accountability che in assenza di un modello di responsabilità politica legittima normalmente le autorità indipendenti, quale il procedimento di partecipazione e la motivazione degli atti. La legittimazione avviene attraverso le notice and comment procedure che però tende a coinvolgere prevalentemente i grandi operatori. Al contrario per quegli Stati che non adempiono viene utilizzata la c.d. named and shamed procedure, strumenti che scoraggiano, pena la uscita dal mercato, la non condivisione di queste regole.

Il problema è che queste regole non sono solo norme tecniche, perché incidono sulla circolazione del denaro e siccome per garantire diritti occorre denaro – sia che si accetti la tesi che i diritti sociali sono finanziariamente condizionati sia che non la sia accetti- incidono indirettamente sulla crescita economica e quindi sulla garanzia dei diritti.

Quali sono i controlli nei confronti di queste tipologie di norme e quale è il grado di consapevolezza da parte delle istituzioni rappresentative ?

E' agevole dire molto poco. Si può però dire che i paesi ad economia avanzata e ad economia stabile normalmente impongono in questi consessi i propri modelli.

Per questo molte leggi del Parlamento, che toccano grandezze di spesa, sono sia inconsapevoli che condizionate. Inconsapevoli perché in questo processo non intervengono in alcun modo. Condizionate perché lavorano su grandezze macroeconomiche che non hanno contribuito a determinare – la circolazione della liquidità- ma che costituiscono un vincolo da rispettare.

3. Il classico esempio della legge tecnicamente condizionata è la legge di bilancio. E' possibile verificare anche empiricamente come il condizionamento sia direttamente proporzionale all'entità del debito pubblico.

Non voglio trattare il ciclo di bilancio il cui condizionamento europeo è a tutti noto. Mi soffermo sul ruolo delle autorità tecniche nel campo della spesa pubblica (Commissione UE, ufficio parlamentare di bilancio). In particolare la disciplina di questo ultimo istituto dimostra che il dato tecnico economico, e il fine del pareggio di bilancio è diventato così vincolante che un'autorità indipendente diviene interlocutore diretto del Parlamento. Lo scopo è quello di eliminare le asimmetrie informative tra Parlamento e Governo sui temi economici (cfr. linee guida OCSE) . Nella sostanza questi istituti tendono a vincolare e neutralizzare la decisione politica.

Tuttavia la neutralizzazione politica della determinazione delle grandezze di spesa, attraverso le autorità tecniche, è divenuta, in situazioni economiche di elevato indebitamento, sia necessaria che desiderabile per la politica .

Le ragioni.

Breve riflessione sulla teoria economica della spesa pubblica. Secondo gli economisti gli uomini politici sono agenti economici che cercano di massimizzare voti e la democrazia è “libera concorrenza per libero voto” (Schumpeter). In questo modello il modo meno costoso politicamente per finanziare le spese è quello di finanziarle in deficit in quanto come percezione immediata da parte degli elettori tale metodo fa sì che sembrano esservi soltanto persone che traggono direttamente vantaggi e che non ci siano persone svantaggiate. Questa tendenza si incrementa nelle c.d. società “ a somma zero” cioè quelle società dove non vi è più crescita economica e quindi vantaggi economici che vengono acquisiti da persone o gruppi di persone producono svantaggi economici a carico di altri. In tali casi, per compensare i conflitti sociali, gli Stati si fanno carico di controbilanciare tali svantaggi con interventi di spesa in deficit che aumentano il debito pubblico (Italia anni 70).

Quando però il deficit diventa eccessivo, e quindi rifinanziare il debito troppo costoso per essere conveniente o finanche possibile, la esistenza di un vincolo di natura tecnica, diviene uno strumento necessario per legittimare la riduzione della spesa. I conflitti sociali che si generano nella società a somma zero si scaricano cioè sulla esistenza di un vincolo superiore e le autorità tecniche che fanno rispettare questo vincolo, costituiscono ulteriori strumenti di neutralizzazione della scelta.

I vincoli tecnici ed economici alla legge, in queste situazioni, sono ben voluti dalla politica la quale accetta la perdita di sovranità perché, avendo perso la leva dell’indebitamento, ha una esigenza di neutralizzare i conflitti sociali scaricando le responsabilità delle scelte sull’autorità tecnica.

4. Per leggi sostanzialmente obbligate intendo quegli atti che sono conseguenza degli accordi di condizionalità successivi ad una richiesta dello Stato di aiuti all’ESM. La questione non riguarda sino ad ora lo Stato italiano, ma siccome si tratta di un modello previsto all’interno di un trattato internazionale ciò implica la sua giuridica validità astratta e anche la sua operatività concreta rispetto ad alcuni Stati.

Il problema sta nel fatto che gli accordi di condizionalità, che si traducono in memorandum of understanding, firmati con FMI, BCE e Commissione UE, vincolano i Parlamenti degli Stati e quindi le leggi che dovranno poi attuare quei memorandum.

La natura giuridica di questi accordi e la giurisprudenza del Consiglio di Stato greco e della Corte costituzionale portoghese.

La riflessione di fondo che consegue da questi casi su emergenza economica e sovranità della legge. Quanto più aumenta l'emergenza economica, tanto più diminuisce la libertà della legge e la sua sovranità. Il paragone con l'imprenditore sovraindebitato nei procedimenti di risoluzione prefallimentari. Quanto più aumenta l'indebitamento e la incapacità di soddisfare le obbligazioni, tanto più aumentano i poteri del giudice delegato rispetto all'imprenditore.

Nel diritto commerciale c'è una ragione di fondo. L'imprenditore in stato di decozione normalmente non ammette il suo stato di insolvenza e la necessità di intervenire drasticamente sulla impresa (vendendo assets, interventi sui costi, sul personale ecc.)

Si può dire che vale lo stesso per lo Stato e per la legge del Parlamento ?

5. In tutti questi casi vi sono degli elementi comuni. La legge appare tanto meno sovrana quanto più il debito dello Stato è elevato e quanto più il bilancio dello Stato non è in pareggio.

Si vede chiaramente che sovranità economica e sovranità legislativa marcano di pari passo. Sovranità economica vuol dire molte cose ma in questo contesto possiamo utilizzarla con un significato principale. Essere il più vicino possibile ai parametri europei, e quindi poter accedere al mercato del debito in condizioni di parità con gli Stati economicamente più avanzati, e godere della circolazione della liquidità alle stesse condizioni degli Stati più avanzati. Quanto più uno Stato si allontana da queste condizioni di "ottimo" tanto più la legge subisce vincoli visibili e invisibili: i tre casi sopra citati.

Il caso della Germania testimonia questa prima conclusione. La Corte costituzionale tedesca che difende strenuamente – a volte con successo a volte no- la sovranità del suo Parlamento in materia di spesa anche nei confronti dell'Unione europea, può permettersi questo atteggiamento non tanto in virtù di un principio politico o costituzionale relativo al primato astratto del Parlamento sugli altri organi, ma in virtù del trasferimento di regole di politica monetaria non espansive, e di regole di bilancio vincolanti, all'interno della propria costituzione.

La versione attuale dell'art. 88 GG stabilisce che il *Bund* istituisce una banca valutaria e di emissione come Banca federale. Le sue funzioni e competenze possono essere trasferite, nel quadro dell'Unione europea, alla Banca centrale europea, che è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della sicurezza e della stabilità dei prezzi. La stabilità dei prezzi e quindi una situazione di equilibrio finanziario – non deflazione nè inflazione- diventano valori costituzionali. Inoltre la costituzione tedesca conteneva e contiene una regola sul pareggio di

bilancio che –guarda caso- è stata praticamente ripresa dallo stesso fiscal compact e quindi estesa a tutti gli Stati firmatari di quel trattato.

Questo consente alla Corte di difendere le prerogative sovrane del Parlamento nel controllare, nell'esercizio delle sue politiche economiche, che le politiche monetarie degli organi a ciò deputati non vadano oltre alla funzione prevista nella costituzione tedesca ( come accaduto nel rinvio pregiudiziale nel caso OMT) e che, in conseguenza di quelle politiche, non si creino deficit di bilancio .

## 6. Alcune conclusioni.

La sovranità limitata della legge in materia economica è conseguenza principalmente della sovranità finanziaria limitata degli Stati in materia economica. La diversa gradazione della sovranità della legge deriva dal grado di stabilità-crescita delle economie degli Stati.

Questo comporta evidentemente alcuni interrogativi, allargando l'angolo di visuale, sulle relazioni tra economia e diritto.

La erosione della sovranità della legge nelle materie economiche non è in verità un fatto nuovo. La regolazione dei mercati è attribuita ad autorità indipendenti e non alla legge del Parlamento, perché la regolazione non persegue un fine diverso da quello del corretto funzionamento del mercato. Quindi tale regolazione non può essere svolta dalla legge che per definizione, persegue un fine non neutrale.

I casi sopra descritti tuttavia sono diversi.

Nel primo caso la normativa sovranazionale condiziona le grandezze macroeconomiche all'interno delle quali tutte le leggi di spesa debbono muoversi. Stabilendo regole globali che indirettamente incidono sulla stabilità degli intermediari finanziari, viene ad essere condizionata la circolazione della liquidità e quindi la crescita economica. Evidentemente diverso è l'impatto di queste regole a seconda della solidità delle economie di differenti paesi. In questi casi oggettivamente non è pensabile che la legge possa intervenire, sia per il suo carattere non globale ma nazionale, sia per l'elevato tecnicismo di queste materie. Qui il problema è l'accountability e un ruolo dei Parlamenti che dovrebbero recuperare la perdita di sovranità della legge con un accrescimento dei poteri di indirizzo e controllo.

Nel secondo caso le autorità tecniche svolgono un ruolo di condizionamento della legge, stabilendo espressamente i parametri macroeconomici di riferimento. La perdita di sovranità, in questi casi, è principalmente frutto della perdita della leva del nuovo indebitamento, che restringe le possibilità di manovra finanziaria. Tanto minore sarà il peso del debito, tanto maggiore la sovranità della legge che progressivamente riacquisterà spazi di manovra rispetto alle autorità tecniche.

Il terzo caso dimostra come quando il debito diviene così elevato che non solo non si può ricorrere a nuovo indebitamento ma non si riesce a rinnovare il vecchio indebitamento ( caso Greco) la sovranità della legge cede il passo a strumenti di tutela della stabilità di natura sovranazionale. L'emergenza del mantenimento della stabilità economica (intesa come possibilità per gli Stati di rinnovare il proprio debito e di accedere ai mercati finanziari) si sovrappone alla sovranità e le leggi diventano atti dovuti e eterodeterminati.