



Co-funded by the European Union



## **“Economia, costituzione, sovranità nel contesto europeo”**

**Prof. Andrea Pisaneschi**

*(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Siena)*

(16 gennaio 2017, ore 15,00)

Resoconto del seminario a cura di Brando Mazzolai\*

Lunedì 16 gennaio 2017 si è svolto presso il dipartimento di Studi aziendali e giuridici dell'Università di Siena il seminario del Prof. Pisaneschi su "Economia, costituzione, sovranità nel contesto europeo". Il seminario è parte delle attività del Dottorato in Scienze giuridiche e del Modulo Jean Monnet EUCOLAW - *The Europeanization of Constitutional Law. The Impact of EU Law on national sources of law, form of government, rights and freedoms* (Coordinatrice: Prof.ssa Tania Groppi), sottomodulo *The Impact of EU Law on the National Form of Government* (Responsabile: Prof. Andrea Pisaneschi).

La parte introduttiva dell'intervento ha riguardato l'evoluzione del sistema economico italiano a partire dal secondo dopoguerra. L'economia italiana, che necessitava di una importante e rapida opera di ricostruzione e riconversione industriale, usciva dal periodo fascista con una realtà economica chiusa, autarchica e basata principalmente sul sistema degli enti pubblici.

La storica debolezza del capitalismo italiano rendeva dunque necessaria – specialmente nella fase della ricostruzione postbellica – l'opera di supplenza da parte dello Stato. Di fronte alle problematiche interne e alle esigenze di sviluppo, le forze politiche di stampo liberale e socialista cercarono di conciliare le loro istanze nella redazione del nuovo testo costituzionale. Il punto di equilibrio si cercò nella possibilità di conciliare l'intervento dello Stato con la tutela dell'iniziativa economica privata, l'interesse pubblico con quello privato e imprenditoriale.

“Singolari connubi che tuttavia hanno dato vita ad una Costituzione nella quale il diritto riconosciuto e tutelato all'esercizio della impresa privata non è mai disgiunto da una visione proiettata sull'interesse generale.” Tuttavia il testo costituzionale – specchio della realtà economica

---

\* Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Siena

di quegli anni – era ben lontano dal prevedere il mercato libero, la concorrenza e la tutela del consumatore. Si preferì definire il monopolio pubblico considerando lo Stato quale unico potere regolatore del sistema economico attraverso una visione pragmatica, sociale, non marcatamente liberista né statalista.

Il costituente, oltre ad affermare la tutela dell'iniziativa privata, delineava la cornice valoriale entro cui il mercato concorrenziale avrebbe dovuto muoversi. Per tali ragioni, emblematica è la lettura dell'art. 41 Cost. sulla libertà di iniziativa privata, vero asse portante della Costituzione economica. Se, infatti, al primo comma dello stesso articolo si afferma che "l'iniziativa economica privata è libera", al secondo comma si precisa che questa "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana", riconoscendo infine al terzo comma il ruolo centrale dello Stato nel determinare "i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

Nel periodo successivo l'anima dello stato imprenditore occupò un ruolo centrale nello sviluppo economico del Paese, nel tentativo di sviluppare l'occupazione e rafforzare determinati settori produttivi che spinsero spesso l'attività privata ad assumere analoghe caratteristiche dell'impresa pubblica. Allo stesso tempo, l'intervento statale rafforzò il controllo politico su quegli enti pubblici imprenditoriali che gestivano gran parte del sistema industriale italiano (IRI, ENI, ENEL e EFIM). La maggioranza delle partecipazioni statali fu collocato dunque in "enti autonomi di gestione", sostanzialmente holding di partecipazioni nelle quali l'interesse pubblico era difficilmente rinvenibile. Il controllo di natura politica spingeva gli enti di gestione a prendersi eccessivamente cura degli aspetti di natura occupazionale trascurando, al contrario, le esigenze di carattere imprenditoriale.

Lo Stato, che ormai rappresentava un investitore affidabile, accrebbe nei decenni successivi l'egemonia all'interno dell'intero settore economico riuscendo a riequilibrare le inefficienze produttive di mercato attraverso numerosi interventi di natura monetaria. In virtù di un tacito accordo istituzionale la Banca d'Italia si impegnava ad acquistare in asta primaria (cioè in prima emissione) tutti i titoli che il Tesoro non era riuscito a collocare sul mercato, finanziando quindi lo stesso con nuova moneta emessa "dal nulla". Ciò consentì al Tesoro di mantenere contenuti i tassi di interesse con i quali "finanziare" gli investimenti e le politiche dello Stato. Questo arco temporale si caratterizzava per una forte espansione della spesa pubblica all'interno di una sensazionale fase di crescita socio-economica di tutto il Paese.

Il sistema di intervento diretto dello Stato nella politica monetaria si modificò a partire dal 1981 quando la Banca d'Italia decise di non intervenire più per conto del Tesoro ad acquistare i titoli di Stato necessari a finanziare il debito pubblico, provocando così un innalzamento vertiginoso dei tassi di interesse. Inoltre, la mancanza del cordone protettivo della Banca d'Italia espose il nostro

debito alle manovre speculative degli investitori internazionali che obbligarono il Governo ad intervenire con nuove operazioni di svalutazione della lira.

È a partire dagli anni '90 che, durante il processo di integrazione europea, l'Italia si trova ad affrontare un livello sempre crescente del debito (pari a circa il 120% del PIL) in un contesto economico formato in gran parte da imprese pubbliche a loro volta pericolosamente esposte a livelli di indebitamento considerati insostenibili per qualunque altro operatore privato operante in condizioni di libero mercato.

Nel frattempo, la Comunità europea imponeva agli Stati membri la riduzione del debito nazionale, nuove regole sul divieto degli aiuti di Stato e norme per liberalizzare mercati e favorire lo sviluppo della libera concorrenza. “Un percorso di privatizzazione degli enti pubblici economici e di liberalizzazione dei mercati come quello italiano, prima che una scelta necessaria di politica interna, costituiva dunque un obbligo derivante dagli impegni di carattere sovranazionale”.

In questi anni, all'attuazione delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni si affianca l'ingresso nella scena istituzionale delle c.d. “Autorità indipendenti”, alle quali è affidato il compito di assicurare, in posizione di indipendenza e terzietà, il rispetto delle regole all'interno del mercato unico. Nonostante una prima forte diffidenza espressa dagli stessi costituzionalisti che ne contestavano l'assenza di legittimazione, negli anni successivi il loro ruolo si è consolidato tanto da rendere le principali protagoniste della regolazione di gran parte dei settori essenziali dell'economia.

Se nei primi anni duemila si era assistito ad un progressivo incremento della normativa comunitaria volta ad un potenziamento della crescita economica dei paesi dell'area euro, è con la crisi del sistema finanziario internazionale del 2008 che la situazione cambia radicalmente. Un fenomeno di portata epocale che, partito dal mercato finanziario americano, ha coinvolto i paesi europei andando infine a travolgere l'intero sistema economico globale. La risposta alla crisi mette quindi nuovamente in primo piano le istituzioni pubbliche ed *in primis* quelle comunitarie che si muovono secondo due fasi distinte: nella prima viene adottato un approccio “caso per caso” per risolvere le singole problematiche, mentre in un secondo momento, di fronte al drammatico peggioramento della crisi, gli organi di governance europea intervengono direttamente con provvedimenti di carattere sistemico e strutturale. In particolare la Banca centrale europea inizia ad attuare una importante politica di intervento monetario promuovendo il graduale taglio dei tassi di interesse e garantendo una massiccia immissione di liquidità. Con la crisi dei debiti sovrani i cittadini europei prendono improvvisamente coscienza delle implicazioni del divieto di promuovere interventi per il salvataggio dei paesi membri in grave difficoltà economica che restano in balia della speculazione finanziaria internazionale.

Negli anni successivi, al fine di rafforzare il sistema bancario ed economico globale, le istituzioni europee della BCE e dalla Commissione europea, coadiuvati dallo stesso FMI, intervengono ad

emanare regole comuni ed intervengono ad aiutare con nuovi finanziamenti i paesi più esposti alla crisi. La riforma della governance economica europea, delineata in condizioni di emergenza e con un processo non sempre lineare, è caratterizzata da incertezze, sovrapposizioni e ridondanze. Il nuovo organo esecutivo europeo guidato dalla c.d. Trojka (composta dalla Commissione europea, la Bce, e il FMI) impone l'adozione di ulteriori strumenti di finanziamento tra cui l'European Financial Stability Facility (EFSF) a cui si affianca nel luglio del 2011 l'European Stability Mechanism (ESM). In particolare, i finanziamenti dei programmi con le risorse comuni dell'ESM destinati ai Paesi con gravi problemi di solvibilità, sono condizionati dalla necessità per gli Stati richiedenti di promuovere politiche di rigore e di ristrutturazione del debito che determinano una progressiva depressione delle economie nazionali. Gli Stati che accedono ai nuovi finanziamenti sono obbligati a sottoscrivere accordi internazionali, i MoU (Memorandum of understanding), accordi privati con oggetto pubblico che determinano una sostanziale perdita di sovranità da parte degli Stati stessi.

Le nuove regole sovranazionali, che hanno un peso politico relevantissimo, vengono dettate da organi non statali, adottate al di fuori dei principi costituzionali tradizionali e sottratte da ogni meccanismo di controllo. Un esempio emblematico è quello del Comitato di Basilea, organo tecnico formato dai delegati delle banche centrali dei paesi del G20, che emana regole determinanti per intere porzioni di economia reale (per esempio i nuovi parametri Cet1 sulla solvibilità degli istituti di credito) nonostante l'assenza di qualsiasi meccanismo di accountability. I nuovi atti, inoltre, non hanno un valore formalmente definito, in quanto spesso non fanno parte della classica suddivisione delle fonti del diritto, ma si inseriscono come elementi di "soft law", divenendo tuttavia di fatto vincolanti per le esigenze di intervento richieste dal contesto internazionale.

In conclusione, il diritto costituzionale, in particolare durante gli anni della crisi, si è mostrato debole di fronte alle decisioni adottate dagli organismi internazionali e fortemente esposto alle nuove regole vincolate ai soli rapporti di forza degli stati maggiormente influenti.

Il quadro generale delineato nel seminario ha rappresentato una situazione di crisi non solo di carattere economico ma soprattutto giuridico. Per tale ragione appare quanto mai opportuno riflettere sulla complessità dell'attuale quadro ordinamentale globale per disporre degli strumenti giuridici necessari a tutelare i valori e i principi base della tradizione costituzionale europea.