

I parlamenti come memoria di sovranità e generatori di solidarietà

Jörg Luther, Università del Piemonte Orientale

L'intervento abbozza alcune tesi sul ruolo complessivo dei parlamenti, inteso come "sistema parlamentare euro-parlamentare" (N. Lupo¹), nella *governance* economica e finanziaria, prendendo spunto dalle stimolanti relazioni di Dieter Grimm, Paola Bilancia e Antonio Zorzi Giustiniani.

1. Sono sovrani del "debito sovrano" cittadini soggetti a doveri di lealtà e di solidarietà europea da rendere sostenibili nei parlamenti.

La "sovranità parlamentare" è una parola d'ordine di altri tempi, principalmente ottocenteschi, e di altri luoghi, principalmente della unione della Gran Bretagna. Se sovrani sono i popoli che si organizzano costituzionalmente in Stati, i parlamenti si trasformano non sono più soggetti titolari, ma semplici strumenti o forme di esercizio della sovranità, luoghi ai quali i popoli affidano la propria sovranità da rappresentare nei confronti di tutti i soggetti della *multilevel governance*.² Zorzi Giustiniani conclude con la tesi politica che "il rafforzamento dei poteri decisionali dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo non può dunque prescindere dalla soluzione del problema cruciale della sovranità fiscale e della condivisione solidale, ancorché parziale dei debiti sovrani, che al momento del varo dell'UEM fu scientemente e neglimentemente accantonato." Invocare il "debito sovrano" significa ricordare una sovranità il cui simbolo principale, la moneta, è oramai condivisa, ma secondo forme di solidarietà non sufficientemente pensate e calcolate, percepite con insostenibili non solo in Grecia o in Germania. Al riguardo va ribadito che l'Unione europea riformata a Lisbona non realizza una "Unione dei debiti" che restano nazionali, ma un'Unione europea di stati democratici con debiti e quindi una Unione di cittadini debitori. Ha ragione Angela Merkel a dire che non è una *Sozialunion*, ma non può neppure essere una "Unione asociale" che consente ai creditori di lucrare sui debitori e di aumentare le asimmetrie nella società europea che non è una semplice società di capitali. L'Unione europea presuppone pertanto non solo un dovere di leale collaborazione tra parlamenti ed amministrazioni delle finanze, ma anche un dovere di solidarietà sostenibile dei cittadini che non sono semplici titolari di titoli di credito e azionisti, ma responsabili per una coesione sociale dell'Unione che non è uno stato federale, ma una confederazione politica di stati democratici che genera doveri non solo morali per i cittadini. Rendere questi doveri e i debiti sostenibili è il compito non solo dei governi, ma anche dei parlamenti. I parlamenti partecipano attivamente alla *governance*, ma possono essere anche considerati dai cittadini come guardiani direttamente responsabili per il rendimento della stessa.

2. Il bilancio politico della *governance* economica e finanziaria è affare (inter-)parlamentare.

L'UEM presuppone non già una Costituzione o un forte governo dell'economia, ma secondo il libro bianco della Commissione del 2001 una buona *governance* economica e finanziaria, allora concepito come un insieme coordinato di "modalità di esercizio da parte dell'UE dei poteri che i cittadini le hanno conferito" che si orientino a criteri di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza dell'azione complessiva dell'Unione e degli stati membri.

Se si valuta il quadro attuale della *governance* rispetto a tali criteri, il risultato forse non è allarmante, ma sicuramente non ancora positivo. La percezione dei cittadini che l'UE non abbia saputo ancora rendere buona la *governance* si è riflessa nei vari risultati elettorali. La valutazione della bontà della *governance* presuppone tuttavia anche un'attività di "bilancio" politico differenziato che potrà essere solo prodotto da parlamenti capaci di cooperare e dialogare al riguardo. La valutazione politica spetta quindi sicuramente in primis agli parlamenti sotto gli occhi di un'opinione pubblica non ancora del tutto europea. Questa valutazione deve includere anche la

¹ N. Lupo (a cura di), Il sistema parlamentare euro-nazionale, Torino 2014.

² Sul concetto cf. soltanto G.F. Schuppert, *Governance Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden, 2° ed. 2006.

prestazione dei parlamenti stessi e quindi non può che essere anche una – non facile – autovalutazione. Sotto questo profilo, i parlamenti rischiano di rendere diffidenti i cittadini che da un lato vedono i parlamenti partecipare con proprie azioni, specialmente legislative, alla *governance*, dall'altro devono controllarla e rispondono quindi sia delle proprie azioni partecipative, sia di eventuali omissioni di controllo. I parlamenti sono corresponsabili della *governance* sia se legiferano ed approvano bilanci, sia se non svolgono le proprie funzioni di controllo sulla stessa. Le relazioni precedenti possono essere lette come un contributo prezioso proprio alla necessaria autovalutazione del loro ruolo complessivo al riguardo. Sembrano convergere tuttavia più le diagnosi che le prognosi e le proposte di azione che possano servire a ricostruire il capitale di fiducia dei cittadini nei propri parlamenti.

3. La centralità dei poteri di controllo ed indirizzo dei parlamenti.

Il ruolo dei parlamenti nella *governance* economica e finanziaria è stato più partecipante che legiferante, più reattivo che attivo e più di controllo che di indirizzo. Questo vale sia per il parlamento europeo, sia per quelli nazionali. – e questo andrebbe aggiunto alle relazioni sentite – una notevole capacità di “diplomazia parlamentare” (v. F. Longo, Parlamento e politica estera, Bologna 2011).

Nicola Lupo ha messo in evidenza come il parlamento europeo non può formare nel proprio seno un “parlamento eurozona”, ma è riuscito a farsi rappresentare nell'Euro-summit oltre che nella Conferenza interparlamentare di cui agli art. 12 co. 2 e 13 del Fiscal Compact.³ Nel diritto costituzionale dell'UE, questi due poteri consentono al parlamento europeo di giocare sia come “capofila”, sia come semplice “cassa di risonanza” o “cinghia di trasmissione” delle volontà di tutti i parlamenti. Il presidente del Parlamento può presiedere il dialogo interparlamentare e rappresentare gli esiti dei dialoghi interparlamentari al Consiglio.

Dal dialogo interparlamentare possono originare azioni di controllo e di indirizzo anche nei confronti dei governi. Non solo potrebbe essere cresciuto il numero di discorsi di capi di esecutivi altri paesi UE nei parlamenti europei, ma anche il peso dei politici europei all'interno dei partiti nazionali, temi di difficile ricerca empirica della scienza politica.

L'idea è che l'azione interparlamentare, improntata a principi e meccanismi di leale collaborazione ed assistenza reciproca tra parlamento europeo e parlamenti nazionali, potrebbe servire a rafforzare i contrappesi parlamentari e le *chances* di partecipazione politica alla *governance* non solo rispetto a una Commissione che ha già aperto un “dialogo politico” con i parlamenti. Potrebbe anche irrobustire i controlli sui governi nazionali dell'Eurozona. Che questa possibilità sia temibile potrebbe essere una causa delle fibrillazioni tra Francia e Germania sul regolamento della Conferenza evidenziate nel contributo di Rino Casella.

Non siamo ancora in grado di valutare l'efficacia dei meccanismi di controllo e indirizzo con modalità anche interparlamentari. La terza sessione della Conferenza tenuta nel settembre del 2014 sotto la Presidenza italiana trattava *inter alia* “il completamento dell'Unione bancaria e il finanziamento dell'economia reale”. Una nota di accompagnamento chiedeva ai partecipanti se “si condivide l'ipotesi di riforma del sistema bancario nell'ottica di una separazione delle attività tradizionali da quelle di trading speculativo, prospettata dal rapporto Liikanen, per evitare l'eccessiva assunzione di rischi nel settore finanziario,” La risposta non è pervenuta e sembra comunque finora non affermativa.

L'episodio dimostra peraltro che la conferenza potrebbe diventare perfino un luogo di scambi e addirittura di concertazione di indirizzi legislativi. Non è una remota virtualità visto che già da tempo i servizi studi dei parlamenti promuovono lo scambio di informazioni legislative sempre più dettagliate.

³ Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell'UE: le diverse letture possibili, Riv. AIC 3/2014 (

4. Il controllo parlamentare sulla *governance* bancaria.

In teoria, il costituzionalismo richiede di assoggettare tutti i poteri a norme e a diritti, assicurando adeguati meccanismi di responsabilità. Questo vale non solo per i poteri pubblici e politici, ma anche almeno per quelli privati e tecnici che sono in grado di partecipare alla *governance*, cioè di esercitare un'influenza dominante sulle scelte dei soggetti pubblici che devono rispondere ai cittadini. Forse un parlamento può riuscire più facilmente di un Presidente a proteggere tanto il governo quanto il popolo dalle egemonie private.

Un esempio di una tale egemonia privata è offerto dal neologismo dell'economia globale "*too big to fail*", coniato ai tempi del fallimento della banca dei Lehman Brothers, *prima facie* sospetto rispetto sia ai principi di un'economia di mercato liberale⁴, sia ai principi della sovranità democratica e dello Stato di diritto. La Costituzione garantisce l'autonomia del mercato bancario insieme alla separazione del potere economico da quello politico, vietando privilegi di plutocrazia e forme irrazionali e ciniche di irresponsabilità che emergono perfino nella vita forense dove raramente le procedure fallimentari servono ad accertare responsabilità bancarie. Spetta al parlamento decidere su regole di mercato e di vigilanza che evitino forzature dei principi supremi dello Stato costituzionale per semplici ragioni di "grandezza". La Costituzione vieta al parlamento di equiparare ad es. grandi banche o imprese con gli stessi stati e vieta anche di degradare uno Stato a semplice banca perché non può sostenere le banche senza essere sostenibile dalle stesse.

L'Unione bancaria che intende "spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano" (Consiglio europeo 2012) dimostra che il controllo parlamentare sulla *governance* europea non può esaurirsi in un controllo su Commissione e Consiglio UE e sui governi degli stati membri dell'Eurozona, ma è anche un controllo indiretto sui poteri economici e finanziari delle stesse banche che pretendono di partecipare alla *governance*.⁵ Uno dei primi strumenti di controllo sono i pareri della European Banking Agency, istituita con regolamento 2010/1093/UE, delegata a produrre norme tecniche di regolamentazione e responsabile d'innanzi al Parlamento e al Consiglio (art. 3).

Nella prassi, la domanda di controllo si è estesa pertanto anche ai poteri della BCE relativi all'Unione bancaria, ad es. in relazione al Consiglio unico di risoluzione (Single Resolution Board, SRB) e al Fondo unico (Single Resolution Fund, SRF). Il parlamento europeo ha cercato di rafforzare il proprio controllo tramite un "Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la Banca centrale europea sulle modalità pratiche dell'esercizio della responsabilità democratica e della supervisione sull'esecuzione dei compiti attribuiti alla Banca centrale europea nel quadro del meccanismo di vigilanza unico" (2013/694/UE).

La domanda di fondo resta: chi può controllare chi e come funzionano i delicati meccanismi di controlli? Quanto effettivo sarà il controllo parlamentare nazionale sulle attività europee di Banca d'Italia e Bundesbank nel Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC)? È effettivamente escluso che i *shareholders* privati della Banca d'Italia condizionino la composizione e il lavoro dei nuovi organismi? Potrebbero i parlamenti europei assistersi a vicenda nel controllo sulle proprie banche centrali? Possono i presidenti delle banche centrali associarsi all'elaborazione degli indirizzi politici ad es. in materia di armonizzazione degli schemi di assicurazione dei depositi adottati dai diversi Stati membri, chiedendo una "mutualizzazione delle risorse all'interno dell'Unione", per "affrontare meglio eventuali episodi di crisi sistemiche, attenuando decisamente i rischi di instabilità finanziaria a livello locale"?⁶

⁴ Cf. soltanto F. M. Scherer, A perplexed economist confronts 'too big to fail', *The European Journal of Comparative Economics* 2010, 267ss.

⁵ Cf. soltanto J.-H. Binder, *The European Banking Union – Rationale and Key Policy Issues*, in id., C. Gortsos (eds.), *Banking Union: A Compendium*, Baden-Baden: Nomos, 2015, ch. 1, <http://papers.ssrn.com/>

⁶ I. Visco, *Il completamento dell'Unione bancaria e il finanziamento dell'economia reale*, Roma: Camera dei Deputati, 30 settembre 2014.

5. Il modello della Parliamentary Commission on Banking Standards (UK)

Un buon esempio di controllo ed indirizzo parlamentare è stato offerto proprio con riguardo all'Unione bancaria dai lavori di un'apposita commissione parlamentare istituita nel 2012 dopo la presentazione di un primo white book.⁷ La relazione finale della Commissione dal titolo "Changing banking for good" ha fatto proposte molto dettagliate su temi come structure of banking, individual responsibility, regulation, corporate governance, remuneration, competition and enforcement, riassunte nelle seguenti raccomandazioni generali:

- making individual responsibility in banking a reality, especially at the most senior levels;
- reforming governance within banks to reinforce each bank's responsibility for its own safety and soundness and for the maintenance of standards;
- creating better functioning and more diverse banking markets in order to empower consumers and provide greater discipline on banks to raise standards;
- reinforcing the responsibilities of regulators in the exercise of judgement in deploying their current and proposed new powers; and
- specifying the responsibilities of the Government and of future Governments and Parliaments.

Non può essere questa sede per una più approfondita analisi di come questo lavoro è stato trasformato nel Banking Reform Act 2013. Va tuttavia segnalato come sono rimasti di competenza del Governo tutti gli aspetti inerenti alla tutela della stabilità finanziaria internazionale (Basilea III, Financial Stability Agency e European System of Financial Supervision), alle partecipazioni bancarie del Regno Unito e soprattutto la riforma dei meccanismi del LIBOR.

Nel novembre del 2014, i membri della commissione sciolta hanno peraltro presentato un "progress report on reforms" che segnala come uno dei principali successi: "The Bank (of England) will be accountable to Parliament through regular reports and evidence given to the Treasury Committee."

6. La parlamentarizzazione della crisi di governance nel caso della Grecia (postilla al 3/7/2015)

A mo' di postilla si possono aggiungere pochi cenni alla trattazione del dissesto finanziario della Grecia nei parlamenti europei. Nel diritto internazionale non esiste un diritto consuetudinario universalmente riconosciuto di uno Stato sovrano di eccepire un proprio stato di necessità nei confronti dei propri debitori⁸. Per il diritto UE tale questione è aperta, anche in considerazione dei principi di rispetto delle "funzioni essenziali dello Stato" (art. 4 co. 2 per. 2 TUE) e di solidarietà tra popoli e Stati (art. 3 co. 3 TUE). In ogni caso, la Grecia potrebbe avere un diritto ad adeguare i trattati nella misura in cui finora non consentono di uscire dall'eurozona senza uscire dall'UE.

Almeno sotto questo profilo, che eccede la semplice gestione dell'UEM nell'Eurogruppo, il tema può essere messo all'ordine del giorno del Parlamento europeo, come sembra indicare anche la posizione del presidente della BCE, Mario Draghi, nell'audizione della commissione economia e finanze del Parlamento europeo del 15 giugno 2015, che rivendica alla BCE una funzione consultiva anche sulla roadmap degli interventi.⁹

"It should be absolutely clear that the decision on whether to conclude the review of the current programme and disburse further financial support to Greece lies entirely with the Eurogroup, so ultimately with euro area Member States. Hence this is a political decision that will have to be taken by elected policymakers, not by central bankers. (...)

The situation in Greece reminds us again that the Economic and Monetary Union is an unfinished construction as long as we do not have all tools in place to ensure that all euro area members are

⁷ <http://www.parliament.uk/bankingstandards>; <https://www.fca.org.uk/static/documents/pcbs-response.pdf>

⁸ BVerfG, 8. 5. 2007, Az. 2 BvM 1/03 (Argentina).

⁹ https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp150615_1.en.html

economically, fiscally and financially sufficiently resilient. To complete the Economic and Monetary Union, we need a quantum leap towards a stronger, more efficient institutional architecture.”

Le esternazioni del presidente del Parlamento europeo sul referendum greco e la scelta di non aprire un dibattito durante la relativa campagna ha rispettato un principio di sussidiarietà anche rispetto alla del parlamento greco di approvare la proposta governativa di referendum. Tale referendum, a prescindere dal suo esito e dai suoi effetti sul governo, certo non ha rafforzato il parlamento greco, ritenuto evidentemente un no-sayer non sufficientemente autorevole. Il Consiglio di Stato, non competente a decidere sulla validità del referendum, non ha accolto il ricorso delle opposizioni che eccepivano una violazione dell'art. 44 co. 2 della Costituzione greca che vieta un referendum su proposte di legge approvate in materia finanziaria, ma ammette un referendum su una questione nazionale ed internazionale, cioè su una proposta (forse ritirata o non definitiva) di accordo internazionale sottoponibile ad ulteriore ratifica parlamentare.

Si tratta di una crisi della governance economica e finanziaria la cui soluzione tramite accordo internazionale richiederà in ogni caso anche decisioni dei parlamenti europei. Per quanto la crisi della governance non debba essere equiparabile ad una crisi di governo, sarebbe l'ora di pensare a nuove forme di parlamentarizzazione di tali crisi. La scelta della televisione pubblica greca di trasmettere il dibattito del Bundestag al riguardo è stato un passo giusto. Una convocazione della conferenza interparlamentare o l'istituzione di una commissione d'inchiesta del parlamento europeo alla quale associare membri nominati dai parlamenti nazionali potrebbero essere passi ulteriori in una direzione più costruttiva.