

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

**I parlamenti e il governo dell'economia. La crescente delega agli organi tecnici e i problemi della (limitata) supplenza delle corti**

**This is the author's manuscript**

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1686106> since 2019-01-14T12:13:44Z

*Published version:*

DOI:10.1433/92103

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

## I parlamenti e il governo dell'economia: la crescente delega agli organi tecnici e i problemi della (limitata) supplenza delle corti\*

SOMMARIO: 1. I termini del problema: troppo (poco) potere alle corti in ambito economico? – 2. L'assenza di rimedi giurisdizionali in materia di politiche monetarie. – 3. L'assenza di rimedi giurisdizionali in materia di regolazione dei mercati finanziari. – 4. Possibili rimedi ai problemi identificati

### 1. I termini del problema: troppo (poco) potere alle corti in ambito economico?

Tra i cambiamenti istituzionali generati dalla crisi economico-finanziaria, specialmente in Europa occupa certamente un posto di rilievo l'aumento di potere delle corti. Diversi studi hanno indagato i problemi di ordine teorico e pratico posti da questa tendenza, degli altri due poteri, a lasciare al giudiziario il compito di dirimere complesse e rilevanti questioni economico-politiche. Una cifra comune delle politiche pubbliche europee, quanto meno dalla crisi in avanti, sembra essere in effetti una certa inerzia della politica, e in particolar modo dei parlamenti, una loro incapacità decisionale, paralizzati dalla preoccupazione di perdere consenso, che si traduce nella scelta di posticipare il più possibile il momento in cui affrontare questioni delicate come quelle economiche. In virtù di quella che appare essere una legge politica dell'*horror vacui*<sup>1</sup>, all'immobilità del legislativo e per molti versi anche dell'esecutivo ha finito inevitabilmente con il sopperire l'attivismo della giurisdizione, sembrando confermare la tendenza alla "giuristocrazia" individuata in altro contesto da Hirschl<sup>2</sup>.

Così, per citare soltanto alcuni degli esempi più noti, la contesa ideologico-politica sorta in Germania sulle *Outright Monetary Transactions*, sul piano giuridico è stata "risolta", o quanto meno affrontata, soltanto in sede giudiziaria<sup>3</sup>; in Portogallo, un'importante sentenza del Tribunale costituzionale ha dichiarato illegittimo il contributo di sostenibilità in materia pensionistica<sup>4</sup>; in Grecia, il Consiglio di Stato ha affrontato diverse questioni relative alle misure straordinarie di contrasto alla crisi<sup>5</sup>; e anche in Italia, la Corte costituzionale ha circoscritto gli ambiti di intervento del legislatore ad es. in materia pensionistica<sup>6</sup>, e più in generale di rapporto tra esigenze di bilancio e tutela dei diritti sociali<sup>7</sup>, entro limiti ben precisi. Anche la Corte EDU si è pronunciata in diversi casi attinenti a misure di austerità<sup>8</sup>. Ma la tendenza è più generale e trascende il contemperamento tra *welfare state* e sana gestione della finanza pubblica: già prima della crisi, la Corte di Giustizia pose alcuni fondamentali principi al legislatore economico<sup>9</sup>, o – in un caso di stretta attualità – la questione del diritto o meno ad operare

---

\* Questo lavoro costituisce una versione rivista e accorciata di un precedente articolo presentato al convegno dell'Associazione dei Docenti di Diritto dell'Economia svoltosi a Trento il 30.11 e 1.12.2017, attualmente in corso di pubblicazione.

<sup>1</sup> Su cui si era già espresso, oltre dieci anni fa, R. Pinardi, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>2</sup> R. Hirschl, *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, Cambridge, 2007.

<sup>3</sup> Vedi oltre per i riferimenti, nota 23.

<sup>4</sup> Sentenza n. 575 del 2014.

<sup>5</sup> Cfr. K. Hnitudou, *The price of justice. Financial crisis and Judges*, in [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr) (2016).

<sup>6</sup> Si ricordino in particolare le sentenze 30 aprile 2015, n. 70; 13 luglio 2016, n. 173; e 1 dicembre 2017, n. 250.

<sup>7</sup> Ricordo in particolare le sentenze 9 maggio 2013, n. 85; 16 dicembre 2016, n. 275; e 23 marzo 2018, n. 58.

<sup>8</sup> Riepilogate in un prezioso prospetto della Press Unit della Corte, *Austerity measures*, disponibile su [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Austerity\\_measures\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Austerity_measures_ENG.pdf).

<sup>9</sup> Il richiamo è alle sentenze 11 dicembre 2007, *Viking*, C-438/05, EU:C:2007:772; 18 dicembre 2007, *Laval*, C-341/05, EU:C:2007:809; e 3 aprile 2008, *Rüffert*, C-346/06, EU:C:2008:189.

di Uber si è decisa sin qui nelle aule di giustizia più che in quelle dei parlamenti, in Italia come nel Regno Unito, in Austria o nell'Ue<sup>10</sup>.

Il filo rosso che unisce tutte queste vicende è evidentemente il *deficit* democratico che rischia di caratterizzare le decisioni in tali ambiti: almeno là dove il giudice è per statuto investito di una legittimazione primariamente tecnica, le sue decisioni tenderanno ad essere motivate su quel piano, e le sue scelte in ambito di *policy* ad essere rivestite di giustificazioni per l'appunto tecniche.

Se questo è certamente un problema cruciale, come dicevo già ampiamente studiato, ma che merita di essere ancora abbondantemente approfondito per via delle sue relevantissime implicazioni di carattere sistematico sulla teoria democratica, in questo lavoro mi soffermerò però sul versante opposto, ovvero alcuni casi di fondamentali decisioni nel campo delle politiche economiche, su cui manca anche un controllo giurisdizionale, che invece sarebbe auspicabile. In effetti, se attribuire alle corti il compito di risolvere conflitti tra principi contrastanti in ambito economico è problematico, ancor più problematici appaiono i casi in cui non vi sia neppure una corte ad effettuare uno scrutinio, così che i soggetti coinvolti risultano nei fatti privi di qualsivoglia *remedy*.

Questo problema si manifesta in modo evidente con riguardo alle politiche monetarie, oggetto del prossimo paragrafo (§ 2.), ma attiene anche ad altri ambiti della regolazione economica, e in particolare alla regolamentazione dei mercati finanziari (§ 3.). Dopo aver compiuto questa disamina, nel paragrafo conclusivo mi soffermerò infine su alcuni possibili accorgimenti *de iure condendo* che potrebbero mitigare il *deficit* di *remedy* che si è identificato, e che emergeranno anche in relazione ad alcuni precedenti studi su quello che ho proposto di definire “lobbying giudiziario” (§ 4.).

## 2. L'assenza di rimedi giurisdizionali in materia di politiche monetarie

Tra i vari ambiti del diritto dell'economia, quello in cui si avverte maggiormente l'esigenza di rimedi di carattere giurisdizionale oggi assenti a me pare essere senza dubbio la politica monetaria. Negli anni della crisi, il peso delle decisioni assunte in questo campo si è rivelato superiore a quello delle politiche fiscali nel determinare le sorti di un sistema economico, e in certi frangenti particolarmente drammatici, come l'apice della crisi del debito pubblico, si è rivelato decisivo nel consentire o meno la sopravvivenza di un intero Paese<sup>11</sup>. Eppure, il singolo cittadino-contribuente che ravvisi un qualche vizio procedurale, e a maggior ragione sostanziale, nell'adozione delle decisioni sulla politica monetaria, non ha alcuno strumento giuridico per dolersene in modo efficace.

Si potrebbe osservare che, se questo è vero, ciò non è però una peculiarità delle politiche monetarie: tutte le politiche economiche, anche ad esempio quelle in ambito fiscale o industriale, godono di un amplissimo margine di discrezionalità politica, che le sottrae di fatto, quando non di diritto, allo scrutinio giurisdizionale. Tuttavia, è agevole rilevare di rimando che, sul piano sistematico, in quel caso un rimedio, quanto meno in astratto, c'è: le politiche fiscali e industriali sono prerogativa degli organi titolari dell'indirizzo politico, per cui, dal punto di vista della teoria democratica, i cittadini-contribuenti-elettori insoddisfatti delle decisioni assunte in questo ambito dai propri rappresentanti in parlamento possono punirli in occasione della successiva tornata elettorale, così ottenendo una sanzione *ex post* delle condotte sgradite. Una sanzione, è appena il caso di notare, che opera sul piano politico e non giuridico, ma che è pur sempre una forma di rimedio.

Per di più, nei settori delle politiche economiche diverse da quelle monetarie, è certamente raro, ma non del tutto privo di precedenti, assistere a pronunce giurisdizionali, tanto di giudici ordinari quanto

---

<sup>10</sup> Cfr. rispettivamente, per l'Italia: Trib. Roma, sez. IX civ., ord. 7 aprile 2017; Trib. Torino, sez. I civ., sent. 24 marzo 2017, n. 1553; Corte cost., sent. 15 dicembre 2016, n. 265; Trib. Milano (in funzione d'appello), sez. I, sent. 6 luglio 2015, n. 8359; Trib. Milano, sez. specializzata in materia d'impresa A, ord. 2 luglio 2015; per gli altri ordinamenti: *Aslam v Uber BV*, Employment Tribunal, 28 October 2016, [2017] IRLR 4; comunicato stampa di Reuters, [Uber suspending Vienna operations after court injunction](#), 25 aprile 2018; sent. 20 dicembre 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi*, C-434/15, EU:C:2017:981 e sent. 10 aprile 2018, *Uber France*, C-320/16, EU:C:2018:221.

<sup>11</sup> Parla della “*monetative branch*” come quarto potere dello Stato G. Teubner, *Exogenous self-binding: how social systems externalise their foundational paradoxes in the process of constitutionalisation*, in A. Febbrajo, G. Corsi (eds.), *Sociology of Constitutions. A Paradoxical Perspective*, Routledge, Abingdon, Oxon, 2016, 30 ss., 35.

di corti o tribunali costituzionali, che consentano uno scrutinio a soggetti lesi nelle proprie posizioni giuridiche soggettive. Ciò accade invero con una certa frequenza quando venga in questione la legittimità o meno di scelte regolatorie, con riferimento alle quali spesso vi è spazio per i diretti interessati per ottenere uno scrutinio giurisdizionale.

Le corti hanno talvolta occasione di pronunciarsi anche in campo fiscale, anche qui spesso per violazione di garanzie procedurali, tipicamente costituzionali<sup>12</sup>, ma anche sulle scelte di politica industriale. Ciò accade soprattutto grazie all'esistenza di un'infrastruttura ormai per molti versi costituzionalizzata sul diritto della concorrenza e sulla materia strettamente connessa degli aiuti di Stato, che sono veicoli per ottenere un sindacato sulle scelte di politica economica e industriale del legislatore, da parte di individui e imprese che ne abbiano tratto un diretto nocumento<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda le politiche monetarie, invece, non paiono esservi rimedi di alcun tipo. Nonostante il tipo di politica monetaria praticata abbia delle conseguenze molto precise e rilevanti di ordine patrimoniale sulla libertà contrattuale e sul diritto di proprietà di tutti i cittadini-contribuenti-elettori<sup>14</sup>, nessuno di loro, né singolarmente né riuniti in gruppi, ha modo di sollecitare uno scrutinio giurisdizionale su di esse. Infatti, se esiste com'è noto una riserva di legge sulle prestazioni tributarie, e se in vicende di politica industriale (ad es., casi Alitalia e Ilva) vengono in questione diritti costituzionalmente protetti come la libertà d'iniziativa economica e la proprietà, e se ancora in materia di aiuti di Stato o di diritto della concorrenza, le imprese sfavorite dall'intervento pubblico hanno alcune prerogative a propria tutela, invece nelle politiche monetarie il singolo soggetto che si ritenga leso dalle decisioni assunte dagli organi competenti in materia non ha sostanzialmente rimedi.

In parte, ciò ha a che fare col fatto che gli obiettivi di politica monetaria sono fissati direttamente in norme di rango primario<sup>15</sup>, cosicché le autorità preposte non dovrebbero in teoria far altro che attenersi a tali prescrizioni. Tuttavia, a me appare una evidente lacuna la mancata previsione di rimedi efficaci volti a garantire il rispetto di tali prescrizioni: qualora l'inflazione (pur intesa secondo la definizione mainstream come aumento del livello generale dei prezzi) si discosti dall'obiettivo del 2%, e ciò rileva soprattutto quando il livello effettivo superi il valore target, il singolo non ha strumenti giurisdizionali per reagire alla violazione dei comandi dei Trattati. Non è infatti in alcun modo immaginabile che venga ritenuta ammissibile l'azione di un singolo, o anche di un gruppo organizzato, e per la verità neppure da parte di uno Stato Membro o di un'altra istituzione, nei confronti della Banca Centrale Europea, volta ad ottenere l'adozione di politiche monetarie rispettose del target normativamente previsto.

Ma se per le decisioni assunte da organi di natura politica, come le politiche economiche e industriali, si è detto come il rimedio sul piano sistematico stia nella possibilità di votare contro gli attuali titolari del potere decisionale, ciò è per statuto escluso con riferimento alle politiche monetarie. Per via dei ripetuti abusi del passato<sup>16</sup>, tali decisioni sono state infatti un po' ovunque sottratte all'influenza da parte dei titolari del potere politico, e attribuiti ad autorità terze la cui nomina è sì politica, ma di cui si cerca di garantire l'indipendenza, e la cui legittimazione è di tipo eminentemente tecnico.

Le stesse riflessioni sono poi applicabili anche alla connessa, delicata pratica della riserva frazionaria. Il sistema bancario moderno si è evoluto secondo questa modalità, che però pone rilevanti questioni sul piano giuridico, questioni che non vi è mai stato modo di sottoporre ad un giudice, né negli Stati Uniti, né in Europa. In particolare, le regole sulle riserve e l'insieme di altre disposizioni su cui si

---

<sup>12</sup> Cfr. ad es. le sentenze della Corte costituzionale 11 febbraio 2015, n. 10, sulla c.d. Robin tax, e 15 maggio 2015, n. 83, sull'imposta a carico delle sigarette elettroniche.

<sup>13</sup> Un requisito sempre confermato dalla Corte di Giustizia dell'Ue, ancora di recente con l'importante *Sugar case*: C-456/13 P, *T & L Sugars Ltd, Sidul Açúcares, Unipessoal Lda c Commissione Europea*, ECLI:EU:C:2015:284.

<sup>14</sup> Ciò discende direttamente dalla natura di tassazione occulta propria del fenomeno inflattivo, un fenomeno messo in luce magistralmente da Mises, di cui v. la raccolta di lezioni a cura di B. Bien Greaves, *Ludwig von Mises on Money and Inflation. A Synthesis of Several Lectures*, Ludwig von Mises Institute, Auburn, AL, USA, 2010.

<sup>15</sup> Art. 3 TUE e art. 127 TFUE.

<sup>16</sup> Sia consentito rinviare a R. de Caria, *Quando il diritto altera la realtà: la manipolazione del denaro e le sue conseguenze in Usa, Regno Unito, UE e Italia*, in *DPCE*, 2012-IV, 1621 ss.; in particolare per l'Italia, va ricordata la nota vicenda che portò al cosiddetto *divorzio* tra Tesoro e Banca d'Italia (su cui v. *ibidem*, 1650 s.).

fonda la riserva frazionaria sono al cuore del sistema economico-finanziario moderno, ma non è in alcun modo immaginabile che singoli, gruppi, o istituzioni possano chiederne un controllo giurisdizionale avendo anche solo la possibilità di vedere preso in esame il proprio caso.

Il problema si pone poi in modo ancor più stringente quando dall'ordinarietà ci si sposta nel campo delle decisioni non convenzionali, come quelle che hanno caratterizzato gli anni della crisi sia negli Stati Uniti sia nell'Ue. In questo caso, il difetto di *remedy* appare ancor più manifesto.

Negli Stati Uniti, le decisioni di politica monetaria non convenzionale sono state assunte dal board della Federal Reserve, come suggerisce appunto il nome stesso di queste misure, senza un quadro giuridico preciso a fondarne la legittimazione, ma in modo atipico, quasi *extra ordinem*. Eppure, nessun cittadino americano ha avuto modo di sollecitare un controllo giurisdizionale di questa serie di decisioni, che hanno portato ad un enorme aumento della massa monetaria, ovvero di inflazione secondo la definizione preferibile, e ad un correlativo impoverimento di chiunque detenesse del denaro o fosse creditore di una somma di denaro.

Non a caso, in terra americana si è impiegata anche nel linguaggio comune l'espressione "*uncharted territories*" per descrivere questi esperimenti monetari, a significare come mancasse appunto una "carta" fondamentale che fungesse da mappa per orientarne la legittimità e definirne i confini<sup>17</sup>. Peraltro, non si tratta neppure di un fenomeno nuovo: la singola decisione forse più importante della storia economica del Novecento, l'abbandono del *gold standard*, fu assunta dal Presidente Nixon con una dichiarazione in tv a metà agosto, sostanzialmente senza formalizzazione né precedente né successiva, nonostante l'enorme carico di conseguenze che portava con sé, e quindi le relevantissime esigenze di ponderazione e procedimentalizzazione che così furono del tutto sacrificate<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda l'Europa, la mancanza di rimedi giurisdizionali nell'ambito che stiamo considerando è ancor più palese e problematica se si considera il modo in cui tali politiche hanno fatto ingresso nell'ordinamento. Infatti ciò è avvenuto, all'origine, essenzialmente per effetto di una conferenza, il celeberrimo discorso del governatore della BCE Mario Draghi alla Global Investment Conference di Londra nel luglio 2012 contenente l'impegno dell'istituzione da lui guidata a fare "*whatever it takes*" per salvare l'Euro<sup>19</sup>. Questa promessa fu di per sé sola letta subito da tutti gli analisti e gli operatori come una disponibilità a ricorrere a misure di politica monetaria non convenzionale senza limitazioni, con la determinazione a spingere l'esperimento tanto avanti quanto si rivelasse necessario per ottenere il risultato che ci si era prefissati. Ciò ha posto in qualche modo la comunità degli operatori davanti al fatto compiuto, alterando in modo decisivo e irreversibile il funzionamento dei mercati, che allora segnalavano una gravissima crisi dei debiti pubblici europei.

Di fronte a questi eventi, è lecito interrogarsi su quale natura giuridica abbia avuto la "fonte" che è stata in grado di determinare conseguenze così profonde sull'economia di un continente intero e in realtà dell'intera economia mondiale. E la risposta appare sbalorditiva, perché nessun testo di teoria generale delle fonti del diritto considererebbe mai fonte una dichiarazione rivolta a degli operatori di settore (neppure investiti del compito di effettuare una certa "review" degli atti del potere che è proprio dei giornalisti), per ragioni di tutta evidenza (assoluta mancanza di procedimentalizzazione, atipicità, informalità, per non citarne che alcune).

Eppure, come detto quella non-fonte ha inciso profondissimamente sul comportamento degli attori economici assai più di quanto non facciano fonti anche del rango più elevato. In ogni caso, per venire al punto che più rileva ai fini del nostro discorso, la sua natura di non-fonte ha fatto sì che esso non potesse essere impugnabile. E anche quando, come ricorderò tra un momento, quella non-fonte si è tradotta effettivamente in fonti (peraltro anch'esse non efficacemente impugnabili), ormai il funzionamento dei mercati era stato modificato in modo, è il caso di dire, irrimediabile.

Ciò pone una questione di tutela dei diritti fondamentali in primo luogo del cittadino-contribuente,

---

<sup>17</sup> Cfr. O. Issing, V. Gaspar, O. Tristani, D. Vestin, *Imperfect Knowledge and Monetary Policy*, Cambridge University Press, New York, 2005, *Lecture 1: Monetary policy in uncharted territory*, 12 ss..

<sup>18</sup> Per un approfondimento, cfr. C.K. Elwell, *Brief History of the Gold Standard in the United States* (CRS Report for Congress, 23 giugno 2011, [www.fas.org/sgp/crs/misc/R41887.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41887.pdf)).

<sup>19</sup> Qui la trascrizione completa del discorso: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>.

già più volte evocato, leso in queste “decisioni” sia nella propria libertà contrattuale e nel proprio diritto di proprietà, sia nelle proprie legittime aspettative di certezza, stabilità e prevedibilità dell’ordinamento giuridico nel suo complesso. Ma appare degna di rilievo anche la posizione degli investitori che avessero assunto scelte d’investimento basate sui fondamentali economici degli Stati, e il cui calcolo – economicamente del tutto fondato – è stato travolto a posteriori da un intervento in senso lato politico che ha completamente sacrificato il loro legittimo affidamento. Ancora una volta, però, senza possibilità di rimedio.

La successiva traduzione in atti dal contenuto giuridico vincolante del programma “*whatever it takes*” non ha mutato in modo sostanziale il quadro. Da un lato, è comune l’osservazione per cui è stata sufficiente, per la BCE, la proclamazione in modo credibile di essere disposta ad utilizzare tutti i mezzi possibili pur di arrivare ad invertire il *sentiment* dei mercati, per ottenere con ciò solo tale inversione, senza necessità di attivare effettivamente gli strumenti che si era dichiarato di esser disposti ad attivare se necessario<sup>20</sup>. Ciò conferma l’affermazione fatta poco sopra del raggiungimento dell’alterazione irreversibile del mercato con il solo effetto annuncio ottenuto dalle non-fonti. Tali strumenti sono comunque poi stati effettivamente disciplinati a valle da una serie di decisioni del Consiglio direttivo della BCE, a mio parere essenzialmente autolegittimantesi e prive di una solida base giuridica nei Trattati (si tratta del noto programma sulle *outright monetary transactions*, OMT). In questo caso, un rimedio giurisdizionale almeno formalmente vi è stato: alcuni cittadini tedeschi hanno infatti potuto promuovere un ricorso diretto di costituzionalità, nel proprio ordinamento, chiedendo al Tribunale costituzionale di vagliare la compatibilità del programma OMT con la legge fondamentale tedesca. E il ricorso ha non solo superato il vaglio di ammissibilità, ma i giudici costituzionali tedeschi hanno ritenuto opportuno sollevare questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia, che ha dunque avuto modo di pronunciarsi in argomento. Peraltro, a riprova della tesi qui sostenuta, il vaglio dei giudici di Lussemburgo è stato effettuato precisamente sul “programma di acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari *come quello annunciato nel comunicato stampa del quale viene fatta menzione nel verbale* della 340<sup>a</sup> riunione del Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) dei giorni 5 e 6 settembre 2012”<sup>21</sup>: questi atti cruciali per la sopravvivenza stessa dell’Ue sono stati adottati in prima battuta con comunicati stampa riportati in verbali, mettendo in crisi secoli di teoria delle fonti e con tutti i problemi di legittimazione che ciò porta con sé.

L’esito di questa controversia, poi, non ha offerto sul piano sostanziale alcuna soddisfazione ai ricorrenti originari, le cui istanze sono risultate frustrate. Occorre infatti verificare non solo l’esistenza astratta di un *remedy*, ma la sua effettività in concreto, e in questo caso è apparso evidente sin da subito che le esigenze di *Realpolitik* avrebbero fatto inevitabilmente premio sulle esigenze di tutela dei singoli ricorrenti, pena il rischio molto concreto di creazione di una crisi potenzialmente devastante nell’edificio europeo, con la sostanziale riproduzione dello scenario che il rimedio *extra ordinem* aveva scongiurato *in extremis*<sup>22</sup>. Anche la corte tedesca si è in effetti adeguata ai dettami della Corte di Giustizia<sup>23</sup>, rinunciando ad attivare rimedi di ultima istanza (sulla falsariga dei cosiddetti controlimiti della giurisprudenza costituzionale italiana) evocati invece in altre circostanze anche di recente, su questioni fondative di carattere teorico e generale, che non avevano dirette implicazioni di natura economica<sup>24</sup>.

Per concludere sul punto, con riguardo alle politiche monetarie l’analisi svolta fa emergere

---

<sup>20</sup> Cfr. R. Rapacki, M. Znoykowicz-Wierzbicka, *The Design of the EMU at the heart of the EU’s crisis? Economic challenges of the integration process*, in A. Grimm (ed.), *The Crisis of the European Union: Challenges, Analyses, Solutions*, Routledge Abingdon, Oxon, New York, NY, 2018, 41 ss., 51.

<sup>21</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>22</sup> Considerazioni in larga misura analoghe, *mutatis mutandis*, si possono a mio avviso replicare con riferimento al precedente caso *Pringle*, relativo allo *European Stability Mechanism* (C-370/12, 27 novembre 2012, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756).

<sup>23</sup> Corte di Giustizia dell’Ue, C-62/14 – *Gauweiler and Others*, ECLI:EU:C:2015:400, e Tribunale costituzionale tedesco, sentenza del 21 giugno 2016, 2 BvR 2728/13, 2 BvE 13/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2729/13.

<sup>24</sup> Il richiamo è al controllo cosiddetto *ultra vires* al centro delle sentenze *Maastricht* (89 BVerfGE 155, 12 ottobre 1993), *Lisbona* (123 BVerfGE 267, 30 giugno 2009) e *Honeywell* (126 BVerfGE 286, 6 luglio 2010).

un'evidente e molto seria mancanza di strumenti per la tutela giurisdizionale dei diritti individuali lesi dalle decisioni assunte dalle autorità pubbliche in questo ambito. Tale lacuna si manifesta sia negli Stati Uniti sia nell'Unione europea, sia oggi sia con riferimento al passato<sup>25</sup>. Ciò discende dall'esigenza programmatica di mettere al riparo le autorità decisionali in questo ambito da possibilità di influenza di qualsivoglia natura, con la conseguenza però di sottrarle anche a contraddittorio e per molti versi persino ad un regime di sufficiente pubblicità e trasparenza nei confronti degli interessati (che sono la collettività dei consociati), dal momento che almeno in parte questi processi decisionali rimangono a tempo indefinito segreti<sup>26</sup>. Nel paragrafo conclusivo ragionerò su alcuni possibili prospettive *de iure condendo* che potrebbero mitigare questo problema, nel tentativo di giungere ad un diverso bilanciamento delle esigenze in campo, meno sfavorevole alle prerogative individuali.

### 3. *L'assenza di rimedi giurisdizionali in materia di regolazione dei mercati finanziari*

Il problema che ho analizzato nel paragrafo precedente si pone anche con riguardo a molti altri ambiti della disciplina dei mercati finanziari. Ciò appare particolarmente evidente sul piano internazionale. In primo luogo, si consideri la natura stessa di una delle principali sedi di produzione di atti di "regolazione" di questa materia, ovvero il Financial Stability Board, successore del Financial Stability Forum. Quest'ultimo organo nacque nel 1999 sulla base di un report dell'allora presidente della Bundesbank Tietmeyer, a seguito del quale i ministri delle finanze e i governatori delle banche centrali dei Paesi del G7 stabilirono appunto la creazione di questo nuovo ente che avrebbe riunito «le autorità nazionali responsabili della stabilità finanziaria in importanti piazze finanziarie internazionali, ovvero ministeri delle finanze, banche centrali e autorità di controllo; gruppi internazionali di autorità di regolazione e controllo di settore impegnati nell'elaborazione di standard e codici di buona condotta; istituzioni finanziarie internazionali incaricate della vigilanza sui sistemi finanziari nazionali e internazionali e impegnate a verificare e promuovere l'applicazione degli standard; gruppi di esperti delle banche centrali interessati all'architettura e al funzionamento dei mercati».

Al Financial Stability Forum fu dunque attribuito il compito di «promuovere la stabilità finanziaria internazionale, migliorare il funzionamento dei mercati finanziari e ridurre la tendenza degli shock finanziari a diffondersi da un Paese all'altro, così destabilizzando l'economia mondiale. [...]. *I cambiamenti necessari sono messi in atto dalle competenti autorità finanziarie nazionali e internazionali*».

Ancora una volta, questa fondamentale innovazione nell'architettura di governo dei mercati finanziari è stata realizzata per effetto di un comunicato stampa<sup>27</sup>, ovvero quello con cui si chiuse il G-7 di Petersberg, Bonn, del 20 febbraio 1999. Ad esso fu effettivamente dato seguito, ma per effetto di un'iniziativa politica, mai formalizzata in trattati internazionali o altri atti giuridici di carattere vincolante. Inevitabilmente, dunque, gli atti prodotti da questo organo hanno sempre assunto la forma di atti di *soft law*, con la conseguente impossibilità di sottoporli ad un procedimento di controllo giurisdizionale di qualsivoglia tipo (controllo che viene al più trasferito sugli atti nazionali di recepimento, ma che non sempre appare concretamente praticabile).

Il quadro non mutò quando il FSF fu sostituito, nel 2009, dal Financial Stability Board: l'istituzione di questo nuovo organo avvenne sempre in seno al G-20, anche se in questo caso con la formale costituzione di un'associazione di diritto svizzero<sup>28</sup> con una sua Charter<sup>29</sup>. Pur con tale formalizzazione, il FSB rimane anch'esso un ente produttore di *soft regulation*, con le stesse

<sup>25</sup> In effetti, perfino il noto divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia avvenne per effetto di uno scambio di lettere tra gli allora Ministro del Tesoro e Governatore della Banca d'Italia (anche se nella fattispecie tale decisione fu favorevole al cittadino contribuente, nell'ottica qui sostenuta): cfr. *supra*, nota 16.

<sup>26</sup> Cfr. art. 15 TFUE, che assoggetta la BCE al diritto di accesso «soltanto allorché esercit[i] funzioni amministrative».

<sup>27</sup> Questo dato, così come i due passi appena citati nel testo tra virgolette (nel secondo, il corsivo è aggiunto), si può reperire nella copia del sito dell'FSF disponibile sul sito [web.archive.org](http://web.archive.org).

<sup>28</sup> <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/FSB-Articles-of-Association.pdf>.

<sup>29</sup> <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/FSB-Charter-with-revised-Annex-FINAL.pdf>.

caratteristiche del suo predecessore.

Ciò vale più in generale anche per le istituzioni che dell'FSB fanno parte. A titolo di esempio, anche il Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), da cui provengono i ben noti Accordi di Basilea sui requisiti di capitale, ha formalizzato tali regole fondamentali in documenti qualificati sin dalle origini come "report"<sup>30</sup>. Gli Accordi vengono poi recepiti dagli Stati (in Europa, in via indiretta tramite l'Ue) con norme di carattere vincolante, ma rimangono strumenti di *soft law* contro i quali non è possibile esperire alcun tipo di rimedio giurisdizionale.

Appare un mero esercizio teorico immaginare che ad esempio una qualunque società commerciale possa contestare davanti ad un giudice il trattamento di favore riservato da tali Accordi, e dai conseguenti atti di recepimento nazionali, ai titoli del debito pubblico, rispetto alle obbligazioni da essa emesse, o che un istituto bancario agisca in giudizio per chiedere che venga esteso ai titoli del debito privato il trattamento di favore riconosciuto per gli investimenti in debito pubblico. La maggior solidità dello Stato rispetto al debitore privato, non importa quanto grande, solido o patrimonializzato, viene presunta *iuris et de iure*, e un'azione giudiziaria rivolta contro tale trattamento di favore non è neppure immaginabile che venga ritenuta ammissibile.

A questo proposito, occorre intendersi: il punto non è che essa verrebbe con ogni probabilità respinta nel merito, per una serie di considerazioni di *Realpolitik*, e per deferenza verso un'amplissima discrezionalità del legislatore. Addirittura, quanto meno in ordinamenti come quello italiano, una simile ipotetica iniziativa giudiziaria non supererebbe neppure il vaglio di ammissibilità, in quanto essenzialmente *extra ordinem* e possibile fonte, se mai accolta, di un inadempimento dell'Italia ai suoi obblighi internazionali ed eurolunitari, pur tenuto conto della particolarità sopra ricordata delle istituzioni che concorrono a regolamentare i mercati finanziari a livello globale.

Se si traccia un paragone con quanto accade su scala nazionale con gli atti delle autorità indipendenti, indubbiamente è precluso un sindacato delle norme istitutive, mentre è percorribile la strada del ricorso giurisdizionale contro tutti gli atti di carattere vincolante adottati dalle medesime, ovvero sia quelli relativi ad una singola vicenda, sia in ipotesi – se pur entro limiti più ristretti – anche gli atti regolamentari di portata generale<sup>31</sup>. Viceversa, nel campo che ho esaminato un momento fa, neppure questa strada appare praticabile.

Se possibile ancor più destinata a scontrarsi con il muro dell'inammissibilità sarebbe un'ipotetica iniziativa di un cittadino-contribuente, lungo una direttrice analoga a quella immaginata un momento fa con riferimento ad una società commerciale o ad un istituto bancario, volta ad esempio a chiedere l'applicazione ad altri investimenti delle condizioni fiscali di favore previste per alcune categorie di prodotti finanziari. Del resto, una discriminazione a favore del pubblico rispetto al privato avviene in diversi ambiti, ad esempio in Italia con riguardo alle imposte di successione, o in materia di previdenza complementare. Qui non si tratterebbe tanto di un problema di *soft law*, dal momento che le norme di vantaggio per l'investimento nel pubblico sono norme certamente di *hard law*. Il problema in questo caso è che la richiesta di veder applicato il trattamento fiscale favorevole a tipologie di investimento per le quali non è stato normativamente previsto si scontrerebbe con diversi ostacoli insormontabili: dalla impossibilità per la corte di sostituirsi al legislatore in scelte discrezionali di questo tipo, agli inevitabili riflessi che un'ipotetica decisione di accoglimento avrebbe sulla finanza pubblica.

Altri esempi di regole giuridiche importantissime, ma altresì distorsive, sono quelle relative all'assicurazione sui depositi. Tale assicurazione rende in misura considerevole irrilevanti le differenze di rischio assunto dai vari istituti, così premiando quelli che abbiano assunto un rischio più alto. Al di là delle considerazioni di carattere sistemico, l'istituto che abbia attuato una politica più conservativa si vede sfavorito dalla presenza di un'assicurazione sui depositi, ma ciononostante un'iniziativa volta a far valere questo tipo di discriminazione è destinata a sicuro insuccesso, anche

---

<sup>30</sup> <https://www.bis.org/publ/bcbssc111.pdf>.

<sup>31</sup> Cfr. tra i molti, M. Filice, *Il sindacato giurisdizionale sull'attività delle Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo* 4/2015, 559 ss..

là dove non si rivolga contro una regola consolidata, ma contro l'aumento del livello di soglia assicurata, come quello recentemente deciso in occasione della crisi.

Similmente, tutte le operazioni di salvataggio, sia di istituti bancari o altre istituzioni finanziarie, sia di finanze pubbliche in grave difficoltà di liquidità o solvibilità, costituiscono un intervento distorsivo, con alcuni soggetti che ne traggono vantaggio ed altri che invece ne risultano penalizzati, ma non hanno comunque la possibilità di ottenere un vaglio giurisdizionale di tali decisioni che penalizzano anche loro diritti fondamentali come la proprietà, oltre ad un generale principio di affidamento nella stabilità nell'ordinamento giuridico. Tanto meno il singolo cittadino-contribuente appare dotato di strumenti per far valere le proprie prerogative di fronte a questi atti di carattere straordinario che pure incidono profondamente sulla sua sfera giuridico-patrimoniale.

O ancora, per fare un ultimo esempio, altre norme estremamente rilevanti ma immuni da controllo giurisdizionale sono quelle che hanno consolidato negli Stati Uniti l'oligopolio delle agenzie di rating: gli strumenti del diritto della concorrenza appaiono inefficaci, dal momento che il mercato si è consolidato in questo modo per effetto di norme risalenti, e che il conseguente mancato emergere di nuovi operatori può difficilmente essere rimediato dalle autorità pubbliche, le quali in effetti hanno addirittura valutato in Europa la praticabilità di promuovere un'agenzia di *rating* di natura pubblica<sup>32</sup>.

#### 4. Possibili rimedi ai problemi identificati

L'analisi condotta in alcuni ambiti cruciali della regolazione dei mercati finanziari ha confermato quella che appare come una tendenza generale delle forme di governo parlamentari a vedere i Parlamenti sempre più inclini a "scaricare" su organi dalla legittimazione tecnica il peso di decisioni politicamente molto sensibili. Le corti sono dunque portate ad esercitare una supplenza inevitabilmente parziale e incompleta, e comunque problematica dal punto di vista della legittimazione democratica. Il discorso sembra dunque doversi spostare in conclusione sul piano *de iure condendo*: appare infatti opportuno riflettere sull'esistenza di eventuali modifiche di carattere istituzionale che potrebbero almeno in parte mitigare i problemi evidenziati.

Per quanto riguarda le politiche monetarie, appare invero molto difficile immaginare un sindacato giurisdizionale esteso all'operatività quotidiana delle banche centrali, ovvero alle singole decisioni in cui si manifesta una politica monetaria di per sé decisa e annunciata con atti che, come si è detto, non rivestono il carattere di fonti del diritto, e che sarebbe parimenti improbabile che il legislatore decida di voler ugualmente assoggettare ad uno scrutinio giudiziario. Da questo punto di vista, l'unica strada realistica per raggiungere l'obiettivo di *policy* di restringere la discrezionalità virtualmente priva di limiti delle banche centrali appare assoggettarle a vincoli più stringenti negli stessi atti che le istituiscono. Quanto meno con riferimento alle politiche non convenzionali, l'esperienza della crisi dovrebbe insegnare che sarebbe assai desiderabile quanto meno ricondurle entro limiti normativamente predeterminati, in modo che non siano del tutto soggette alla discrezionalità delle banche centrali, tanto più delicata e difficile da assoggettare a scrutinio sull'onda dell'emergenza.

Di fronte ad una maggior definizione e ad una più precisa tracciatura dei confini entro le quali si possono muovere, le banche centrali si vedrebbero costrette ad attenersi a tali prescrizioni, e ove non lo facessero apparirebbe più praticabile, e destinato a maggior possibilità di successo rispetto ad oggi, l'esperimento di rimedi giurisdizionali da parte o di altre istituzioni (con la necessità di prevederle espressamente: si pensi ad un'ipotetica azione da parte della Commissione, che oggi – per le considerazioni fatte – non appare praticabile), oppure di singoli cittadini o gruppi organizzati di essi. In assenza di riforme di questo tipo, ricorsi di costituzionalità o azioni variamente riconducibili alla tipologia dell'azione popolare, anche negli ordinamenti in cui tali rimedi siano previsti in via generale, non sembrano poter essere oggi impiegati per questo scopo, e in effetti non si registrano neppure tentativi in tal senso, segno evidente che un'iniziativa di questo tipo appare velleitaria anche

---

<sup>32</sup> Su questi temi, sia consentito rinviare a R. de Caria, *Perseverare diabolicum: the shortcomings of pre-crisis financial regulation, and the repetition of the same mistakes in the regulatory response to the crisis*, in *Revista da Associação Mineira de Direito e Economia*, n. 10-2013.

in chi si dedichi alla *litigation* per cause di principio<sup>33</sup>.

Ad oggi, in effetti, l'ipotetica condotta di una banca centrale che, anche solo nel campo delle politiche convenzionali, si allontani di proposito dall'obiettivo dell'inflazione al 2%, o che comunque non lo rispetti per cause non di forza maggiore, sfugge a qualunque sanzione, nonostante l'enorme impatto economico di tali decisioni. Infatti, non appaiono realisticamente configurabili sanzioni di tipo giuridico, vuoi di tipo civile vuoi di tipo penale-amministrativo, ma anche la sanzione in senso lato politica appare molto debole, se si considera che i mandati possono essere per legge non rinnovabili (come nel caso del presidente della BCE), o comunque il mancato rinnovo non ha conseguenze di carriera particolarmente gravi per i soggetti che abbiano ricoperto queste cariche.

Forse, sul piano istituzionale, potrebbe apparire ragionevole l'introduzione di strumenti paragonabili all'*impeachment* anche per queste figure: normalmente previsto per i Capi di Stato in situazioni molto gravi e di rottura, questo istituto, a prescindere dalle varie denominazioni che esso può assumere nei rispettivi ordinamenti (ad es., vi si può far rientrare, da questo punto di vista, l'incriminazione del Presidente della Repubblica italiano per alto tradimento o attentato alla costituzione), può essere un'utile valvola di sfogo di fronte ad ipotetiche situazioni di rottura dell'ordine anche costituzionale (essendo ad es. il mandato della BCE contenuto in norme primarie) da parte delle banche centrali.

Si pone qui il problema che si ha con le autorità indipendenti di regolazione: renderle soggette anche solo ad un possibile *recall* da parte dell'organo politico che le ha nominate ne rischierebbe di minare la necessaria prerogativa di terzietà e indipendenza, per cui si tende normalmente ad optare per la previsione di una stabilità della carica, a costo di un rischio di impossibilità di intervento in caso di mancato svolgimento corretto del mandato. Se il *recall* è problematico per i motivi appena esposti, invece la previsione di strumenti di *impeachment* appare un valido compromesso di chiusura del sistema, in grado di consentire una giurisdizionalizzazione quanto meno in casi limite, così da portare davanti ad un organo di giustizia, tipicamente ma non necessariamente costituzionale, questioni cruciali che oggi rimangono nei fatti prive di possibilità di controllo, anche nei casi limite<sup>34</sup>.

Un'alternativa da valutare sarebbe la previsione di istituzioni *ad hoc* sul modello dell'*Ombudsman*, attribuendo espressamente ad un organo di apposita creazione il compito di vigilare sull'operato di altre istituzioni, e di attivare un controllo (anche) giurisdizionale in casi di mancato rispetto, da parte di esse, del loro mandato. Il modello scandinavo di *ombudsman* appare infatti dotato di caratteristiche che lo renderebbero prezioso in questo ambito: il compito di controllo sull'operato di altre istituzioni; la possibilità, per quanto teorica, di attivare procedimenti sanzionatori in casi particolarmente gravi; l'apertura alla sollecitazione da parte anche di un singolo cittadino. Si tratterebbe di un'innovazione istituzionale piuttosto ambiziosa, ma non per questo da escludere, pur tenendo conto dell'eterno problema di chi possa poi a sua volta controllare i controllori.

Considerazioni in larga misura analoghe a quelle sin qui fatte si possono svolgere con riferimento alla regolamentazione dei mercati finanziari. In questo campo, un primo cambiamento utile sarebbe il progressivo abbandono della *soft law* come strumento privilegiato di intervento in questo ambito a livello internazionale. Le ragioni della scelta di procedere con la *soft law* sono evidenti e hanno a che fare con la mancata legittimazione ad emanare *hard law* degli organismi di regolazione internazionale. L'acquisizione di tale legittimazione implica verosimilmente un processo al momento non praticabile sul piano politico, per cui si è scelto di intraprendere questa via di compromesso.

Tuttavia, se la ragione di tale scelta è chiara, cionondimeno i suoi inconvenienti non sono trascurabili: in particolare, la regolamentazione con *soft law* si sottrae necessariamente ad una possibilità di verifica giurisdizionale, difettando altresì al contempo sul piano della legittimazione democratica. In verità, come detto nel paragrafo precedente, questa regolamentazione si trasferisce in norme di

---

<sup>33</sup> Su questi temi, sia consentito rinviare a R. de Caria, *La rappresentanza di interessi (lobbying) davanti ai giudici americani: dalla selezione all'operato quotidiano delle corti*, in C. Murgia (cur.), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Giappichelli, Torino, 259-280 (2017), nonché R. de Caria, *Interest representation before courts: a comparative analysis*, in corso di pubblicazione in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, vol. IX (2018).

<sup>34</sup> Del resto l'*impeachment* ha una sua valenza altresì deterrente: cfr. E. Palici di Suni, *La giustizia costituzionale*, spec. § 5., in Ead. (a cura di), *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2011<sup>3</sup>, 210 ss..

carattere vincolante a livello nazionale, ma il controllo giurisdizionale risulta comunque nei fatti impraticabile. Da questo punto di vista, appare difficile immaginare dei rimedi sul piano *de iure condendo*: ciò che occorrerebbe, per consentire ad esempio l'impugnazione del trattamento di favore riservato agli investimenti in titoli di natura pubblica, sarebbe un radicale mutamento di attitudine da parte della giurisprudenza, che non sembra poter essere imposto d'imperio con atto normativo. A mio avviso, la stessa considerazione vale, *mutatis mutandis*, tanto per le regole sulla riserva frazionaria, quanto per quelle sull'assicurazione sui depositi e i salvataggi: di per sé non vi sono ostacoli normativi all'ammissibilità di richieste di scrutinio delle norme regolatrici di questi ambiti, o quanto meno di quelle che modificano lo scenario esistente, ma occorrerebbe un completo cambio di paradigma perché azioni di questo tipo iniziassero ad esser ritenute quanto meno ammissibili. Per quanto attiene poi alle regole sulle agenzie di *rating*, uno scrutinio appare praticabile solo con gli strumenti del diritto della concorrenza, con cui appaiono in tensione le barriere legali all'ingresso in questo mercato; ma nella difficoltà di ravvisare dei concorrenti potenziali pronti ad ingaggiare la battaglia, gli unici soggetti che potrebbero fornire un contributo in tal senso sono le autorità antitrust, il cui intervento potrebbe portare indirettamente ad un pronunciamento giurisdizionale.

In conclusione, occorre prendere atto dell'irriducibile differenza, *de iure condito*, tra soggetti pubblici e privati. Per questa ragione, sono soltanto esercizi di fantasia giuridica quelli che prefigurino azioni revocatorie di privati titolari di un credito nei confronti dello Stato (ad es. per un rimborso fiscale, o perché dipendenti pubblici, o perché detentori di titoli di debito pubblico, o perché pensionati), contro le azioni dei pubblici poteri che rendano più difficile il soddisfacimento del credito (ad es., proprio i salvataggi bancari): simili azioni sono destinate a non superare neppure il vaglio dell'ammissibilità, e non si vede quale riforma, foss'anche costituzionale, non sarebbe considerata essa stessa illegittima. Nonostante ciò, esiste la possibilità di riflettere proficuamente sulle conseguenze che potrebbero avere, nel campo qui considerato, alcune innovazioni di più ampia portata. Sia consentito richiamare a tal proposito quello che in altra sede ho proposto di definire *lobbying* giudiziario, ovvero l'esercizio di strumenti di pressione, volti all'ottenimento di un risultato di *policy* desiderato, non sui tradizionali decisori pubblici, ma sul potere giudiziario<sup>35</sup>. La possibilità di ricorrere a questa pratica è influenzata da una serie di variabili istituzionali. In particolare, possiamo ricordare l'esistenza di strumenti di accesso diretto alla giustizia costituzionale, l'ammissibilità degli *amicus curiae*, la previsione dell'opinione dissenziente, o ancora la disciplina delle azioni di classe. Opportune riforme in questo ambito, volte a promuovere la possibilità di esercitare un'azione trasparente di convincimento sui giudici e di perseguire finalità di *policy* per via giurisdizionale, avrebbero un riflesso anche sul campo che è stato oggetto di questo lavoro. Se fosse più facile in generale accedere alle corti per portare davanti ad esse questioni spesso di principio, anche molte questioni di natura economica come quelle esaminate in questa sede avrebbero alcune opportunità in più di essere prese in considerazione.

L'esigenza di attribuire maggiori spazi decisionali alle corti può apparire controintuitiva e rischiosa. Eppure, a me pare che, in diversi ambiti in cui i parlamenti non possono o non vogliono più decidere, il rimedio giurisdizionale sia l'unica via per ottenere una forma di controllo di decisioni di carattere tecnico, come tali presentate come neutrali e quasi necessitate, dietro un'apparente giustificazione economica, ma invece cariche di profonde conseguenze giuridiche. Se non è immaginabile richiedere un fondamento democratico in senso proprio a monte di tali decisioni, appare imprescindibile fare di tutto per allargare almeno a valle gli spazi per uno scrutinio ad opera del giudiziario.

---

<sup>35</sup> V. i lavori ricordati sopra, nota 33.