



**Università
degli Studi
di Ferrara**

**DOTTORATO DI RICERCA IN
"DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E ORDINAMENTI
NAZIONALI"**

CICLO XXXIII

COORDINATORE
Prof. De Cristofaro Giovanni

**POTERE DI SPESA E VINCOLI DI BILANCIO TRA UEM E STATI
MEMBRI**

Le possibilità di una stabilizzazione economico-finanziaria in una prospettiva
giuridico-costituzionale

Settore Scientifico Disciplinare IUS/05 Diritto dell'economia

Dottorando
Dott. Censi Damiano

Tutore
Prof. Greggi Marco

Co-tutore
Prof. Guazzarotti Andrea

Anni 2017/2020

Indice

Introduzione	1
--------------------	---

I

Delimitazione della materia tra esercizio della funzione di indirizzo politico e bilancio: un percorso nella Costituzione italiana

1. La decisione intorno alle entrate ed alle spese dello Stato come asse portante della democrazia costituzionale	8
2. La composizione dei conflitti nello Stato costituzionale tra indirizzo politico e potere di spesa	15
3. La Costituzione della Repubblica di Weimar quale primo esempio di Stato sociale	22

4. I lavori della Commissione economica dell'Assemblea Costituente: unità nazionale tramite politiche economiche keynesiane?	39
5. Potere di spesa e Stato sociale. Il portato funzionale dell'art. 3, co. 2, della Costituzione	73
5.1 Lavoro, potere di spesa e Stato sociale: evoluzione di un diritto costituzionale sociale pretensivo.....	84
5.2 Salute, potere di spesa e Stato sociale: il “contenuto minimo” del diritto nella fase di “contrazione” del riconoscimento dei diritti sociali.....	89
6. La revisione costituzionale dell'art. 81 del 2012: Stato sociale condizionato?.....	96
6.1 Potere di spesa e controlimiti ai vincoli europei.....	121
7. Potere di spesa e democrazia rappresentativa	130

II

Il bilancio nella *governance* economica europea

1. Una “Costituzione economica europea” mista	144
1.1 Bilancio, potere di spesa e diritti sociali nei Trattati fondamentali .	162

2. Il	sistema	delle	risorse	
proprie			175
2.1	L'IVA: tra vera imposta europea e Stati membri.....			182
2.2	La tariffa doganale comune.....			198
2.3	Risorse proprie e Reddito Nazionale Lordo			204
2.4	Coordinamento e convergenza: sulle tracce di un fisco europeo?... ..			207
3. La	<i>Central Bank Independence</i> e la BCE: un'Unione economica senza			
bilancio			212
3.1	Le <i>Outright Monetary Transactions</i> ed il <i>Quantitative easing</i>			224
4. La	<i>governance</i> economica dell'Uem di ultima generazione esterna			
all'ordinamento dell'Ue			240
4.1	Il <i>Fiscal Compact</i>			251
4.2	Il Meccanismo Europeo di Stabilità			256
4.3	La strada dei trattati internazionali: conseguenze giuridiche della fonte			
scelta			265
5. Gli ostacoli giuridico-costituzionali al potere di spesa del Parlamento				
europeo ed alla costruzione di un sistema fiscale europeo				269

III

Legittimità ed efficacia del percorso di stabilizzazione economico-finanziaria dell'Uem

1. Premessa	279
2. Le riforme attuate ed i loro obiettivi: i discorsi sullo stato dell'Unione	294
3. (segue): la Relazione dei cinque Presidenti	302
4. Il ritardo del percorso di riforma della <i>governance</i> economico- monetaria	310
5. Visione economica e riforme giuridiche: la lettera dei 14 economisti franco-tedeschi e il <i>non-paper</i> di Wolfgang Schäuble	315
6. La proposta di una tassazione europea e di un bilancio separato per l'Eurozona: posa delle chiavi di volta?.....	320
7. I risultati del Piano europeo degli investimenti del 2014 e il ruolo della BEI	333
8. Le valutazioni della Corte dei Conti europea.....	341
9. Dalle proposte di riforma agli strumenti per attuarle: il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027	350
9.1 (segue): <i>Next Generation EU</i>	362
10. Prime conclusioni (parziali) del percorso	375

IV

Cenni di comparazione: indagini per soluzioni giuridiche già esplorate

1. Il bilancio Federale negli USA: Le norme della crisi e la <i>Federal Reserve</i>	382
2. Il governo dell'economia in Germania tra <i>Bund</i> e <i>Länder</i>	391
3. La <i>governance</i> economica al vaglio delle Corti.....	399
3.1 La giurisprudenza del <i>Bundesverfassungsgericht</i>	401
3.2. L'alternativa del <i>Tribunal constitucional</i> portoghese	412
Conclusioni	418
Bibliografia	453
Sitografia.....	530
Altre fonti.....	532

“L’uguaglianza [...], quale uguaglianza formale
nella garanzia dei diritti politici, civili e di
libertà, e quale uguaglianza sostanziale nella
garanzia dei diritti sociali, altro non è che la
condizione giuridica sia della dimensione
formale che della dimensione sostanziale della
democrazia.”

L. FERRAJOLI, *Uguaglianza e democrazia*, in *Rivista
Critica del Diritto*, 2018.

Introduzione

Lo Stato si è formato per raccogliere le tasse e grazie ad esse ha continuato ad esistere.

Questo afferma, in sintesi, la dottrina che riconduce all'affermarsi del potere impositivo la genesi dell'archetipo dello Stato moderno ed in particolare della forma di governo democratica maggiormente diffusa nel mondo occidentale¹.

Lo Stato costituzionale democratico, in relazione al quale si sono sviluppate queste tesi, persegue l'istituzionalizzazione del conflitto tra le parti sociali statuendo la sussistenza di un nesso indissolubile tra la tensione verso l'eguaglianza sostanziale ed il principio democratico². L'imposizione fiscale è, quindi, oggi, finalizzata al finanziamento dei diritti sociali e di libertà. Le tasse, assieme al debito e al controllo della moneta, sono gli strumenti affidati allo Stato affinché abbia sempre il potere di spesa necessario a garantire il nucleo inviolabile dei diritti, nonché impedire, in ogni caso, che una parte della società venga esclusa dal conflitto sociale istituzionalizzato. In definitiva, per permettere al principio democratico di sopravvivere ad ogni tempesta³.

¹ Sul punto si veda la concordia di due autori generalmente detrattori vicendevoli (oltreché il § 1 del I cap.): M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, V ed., Tübingen, 1972, p. 29-82; O. HINTZE, *Staatenbildung und Verfassungsentwicklung*, in O. HINTZE, *Staat und Verfassung; gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, vol. I, Fritz Hartung, Leipzig, 1941, p. 39.

² Tema approfondito, in particolare, al § 5 del I capitolo, *ex plurimis*: V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 118; R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, p. 11 ss.; M. S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in AA.VV. (a cura di), *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: Studi in onore di C. Mortati*, 1977, p. 141 ss..

³ Sul punto, analizzato ai §§ 5 e ss. del I cap. e al § 1 del II cap.: C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Firenze, 1946. p. 120. Chessa viceversa, sottolinea il contrasto tra la condivisione da parte di tutte le Costituzioni sociali europee della concezione dell'intervento dello Stato nell'economia come

Il potere di spesa viene, dunque, individuato - ed indagato - nella presente ricerca, come l'anello di congiunzione tra diritto ed economia. In quanto ciò che è formalmente legittimo dal punto di vista giuridico, è possibile diventi fattualmente antinomico rispetto al dettato costituzionale se il suo portato economico limita il potere di spesa al punto da impedirgli di ottemperare al compito di garanzia del nucleo inviolabile di diritti e libertà⁴.

mezzo per attuare il programma sociale in esse contenuto e l'assenza della stessa nei Trattati fondamentali: O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, p. 12 ss. Sul punto anche: L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 46 ss.; H. C. NIPPERDEY, *Freie Entfaltung der Persönlichkeit (1960)*, in K. A. BETTERMAN e H. C. NIPPERDEY, *Die Grundrechte*, Berlin, 1972, p. 742 ss.; L. D'ANDREA, *I principi costituzionali in materia economica*, in *Constultaonline*, <https://www.giurcost.org/studi/dandrea1.pdf> (aggiornato al 4.1.2020); C. FASONE, *Corti costituzionali e funzione «metabolica» delle Costituzioni. L'emersione dell'identità costituzionale nella giurisprudenza sulla nuova governance economica europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019/3, p. 839-858. *Contra*, ovvero afferma che il mercato, anche secondo le costituzioni sociali del dopoguerra, non debba necessariamente soddisfare le esigenze di tutti: G. BOGNETTI, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *La costituzione economica*, Cedam, Padova, 1997, p. 79 ss.

⁴ Si pensi, in particolare, al fatto che gli stessi testi costituzionali sono composti anche da “accordi non completamente teorizzati” che permettono l'inverarsi in uno spettro di soluzioni tra loro alternative e formalmente compatibili con il rispetto del nucleo essenziale dei diritti e dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico: C. R. SUNSTEIN, *Incompletely Theorized Agreements*, in *Harvard Law Review*, 1995, *passim* p. 7, 108 ss.; S. BARTOLE, *La Costituzione è di tutti*, Il mulino, 2012, p. 18 ss..

Se, tuttavia, è a seguito di una tempesta⁵ e per fronteggiare le seguenti⁶ che il potere di spesa è stato pensato dalle madri e dai padri costituenti dell'Europa occidentale - come il percorso della Repubblica di Weimar aveva dimostrato essere necessario⁷ - non è ad esso, o perlomeno non solamente, che gli Stati membri dell'Uem, in particolare quelli con alto livello di debito e bassa credibilità sul mercato dei capitali, hanno richiesto ausilio per fronteggiare la crisi economica del 2008-2009 ed economico-sanitaria del 2020⁸.

La presente tesi, si interroga dunque, in primo luogo, sui compiti affidati ai poteri di spesa nazionali alla luce dell'interazione tra gli ordinamenti giuridici delineati dalle Costituzioni sociali del dopoguerra e l'Unione europea. Si spinge, quindi, ad indagare se in tale quadro, e a seguito delle riforme correlate all'approfondimento della *governance* economica europea conseguenti alla crisi del 2008-

⁵ In *primis* quella della II Guerra Mondiale ma non sfugge al lettore il portato economico, oltre a quello sociale, della stessa. Sull'influenza della situazione economica *post* I Guerra Mondiale nel determinare l'insorgere della II Guerra Mondiale e la nascita dei totalitarismi di inizio '900 *ex plurimis*: T. STRAUMANN, *1931, Debt, crisis and the rise of Hitler*, Oxford University Press, 2019, p. VI.

⁶ Non solo di tipo economico - ovvero prevedendo un potere di spesa in grado di "reggere" anche a fronte dell'esacerbarsi del conflitto sociale in conseguenza di una crisi economica - ma anche insite nella stessa volontà di istituzionalizzare il conflitto sociale a fronte dell'affermarsi del suffragio universale: N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 1984, p. 6 ss.; L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

⁷ Ripercorsa al § 3 del I cap..

⁸ Italia, Spagna, Portogallo, ovviamente Grecia ed in parte Belgio e Francia: C. CHECHERITA e P. ROTHER, *The impact of high and growing government debt on economic growth. An empirical investigation for the euro area*, in *ECB Working Paper Series*, 2010/8, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1237.pdf> (aggiornato al 23.01.2021); G. MESSINA, *La crisi finanziaria come epifania dello Stato post-moderno*, in *Democrazia e Diritto*, 2012/4, p. 328-347; R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione Europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015/1, p. 58 ss..

2009, i poteri di spesa nazionali abbiano tuttora la possibilità di ottemperare agli obblighi precedentemente indicati.

In tal senso, nel primo capitolo, viene analizzata l'evoluzione del potere di spesa nello Stato costituzionale democratico ed in particolare nell'ordinamento giuridico italiano. Non solo e non tanto perché è l'ordinamento che ci interessa più da vicino, ma soprattutto perché è quello che più di ogni altro, fin nel proprio dettato costituzionale, è stato interessato dall'approfondimento della *governance* economica europea *post* crisi, ed allo stesso tempo poiché è tra quelli che affida al proprio potere di spesa il compito più arduo. Ovvero, ai sensi dell'art. 3.2 della Costituzione, di perseguire non solo l'effettività dei diritti ma una costante convergenza verso il pieno sviluppo della persona umana⁹.

La seconda direttrice dell'indagine, discende dalla scelta operata in risposta alle crisi summenzionate, ovvero quella di approfondire il processo di integrazione europea esternalizzando parte delle funzioni, e degli strumenti ad esse serventi, affidate ai poteri di spesa nazionali¹⁰.

⁹ Diritti pretensivi, dunque, ad un agire non solo attivo ma anche progressivo dello Stato, per una trattazione che risulta qui impossibile riassumere si rimanda ai §§ 5 e ss. del I cap. dedicati al tema, permettendosi di rinviare, *ex plurimis*, a: B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2, della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984, p. 64 ss.; G. P. DOLSO, *Art. 3*, in S. BARTOLE e R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 33 ss..

¹⁰ Invero, l'Unione europea venne descritta fin dal Trattato di Roma come un percorso senza una linea di orizzonte definita. Oggi tale prospettiva è contenuta nel preambolo del TUE, viene ribadita all'art. 1 del TUE e di nuovo nel preambolo del TFUE. Si rileva del resto come nelle costituzioni di 25 su 27 Paesi membri siano contenute previsioni, le cosiddette "clausole europee" di cui fa parte l'art. 11 della Costituzione italiana, che, oltre a fare esplicitamente riferimento all'Ue, generano il delinarsi di un principio "costituzionale" di sempre maggior integrazione: A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, 2014/3; C. JOERGES, *What is Left of the European Economic Constitution: A Melancholic Eulogy*, in *Law Legal Journal*, 2013, p. 76 ss.

Pertanto, nel secondo capitolo si ricostruisce il quadro giuridico della gestione delle finanze pubbliche dell'Uem, individuando ed approfondendo i singoli strumenti della *governance* economica europea, concentrandosi particolarmente sul bilancio dell'Ue, e domandandosi se questi siano in grado non tanto e non solo di ottemperare quantitativamente ai compiti affidati ai poteri di spesa nazionali, quanto se siano regolati da un sistema di pesi e contrappesi capace di veicolare le risorse all'ottemperamento dei fini di eguaglianza sostanziale e di partecipazione democratica.

I due temi d'indagine finora esplicitati, ne presuppongono un ulteriore che non ha una corrispondenza esplicita nelle scelte operate dalle istituzioni europee o dai poteri degli Stati membri - in quanto essi non hanno la possibilità di porsi direttamente i dilemmi connessi con tale tema né, conseguentemente, quella di darvi una risposta -, ovvero se le Costituzioni degli Stati membri (in particolare di Italia e Germania) possano consentire alla cessione ad un potere di spesa europeo dell'assolvimento dei compiti di garanzia dei diritti sociali (e quindi del principio democratico) e di controllo democratico sul potere di spesa senza che si incorra in una rottura costituzionale¹¹.

Nel terzo capitolo, si analizzano, infatti, le linee evolutive del potere di spesa europeo che partendo da *Next Generation EU* (NGEU) fino ad arrivare al Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 mostrano come, *de iure condendo*, si stia procedendo ad attribuire al potere di spesa europeo ulteriori strumenti e funzioni. Processo che, non passando tramite la modifica dei Trattati fondamentali - in particolare tramite la riforma della separazione tra la titolarità della competenza in ambito monetario e la gestione delle politiche economiche delineata nel 1992 a Maastricht - o delle Costituzioni degli Stati membri, forza inevitabilmente le maglie da entrambi delineate, portando le corti costituzionali di alcuni tra gli

¹¹ Per uno spunto sulla distinzione tra potere costituente e costituito declinato in relazione al tema qui trattato, *ex plurimis*: P. FARAGUNA, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, in F. CORTESE (a cura di), *Immaginare la repubblica. mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, FrancoAngeli, 2018, p. 94.

Stati membri¹² a prefigurare i casi in cui non si potrà che pervenire ad una rottura della rete¹³.

Infine, si è ritenuto che le esperienze federative statunitense e tedesca possano fornire, seppur non ricette per riforme giuridiche alternative a quelle finora esplorate - essendo l'Ue un *unicum* non solo dal punto di vista giuridico ma anche economico -, ammonimenti sulle conseguenze a cui una specifica modalità di gestione del potere di spesa può condurre alla luce di quanto avvenuto nei rispettivi ordinamenti.

Lo scopo è quello di individuare una via attraverso la tempesta nella quale possa transitare l'Unione economia e monetaria. Compito arduo, stante le sue dimensioni, pensate per superare i limiti geografici (e non) che vincolano i singoli Stati della vecchia Europa¹⁴. Se si è certi che esista una via per raggiungere

¹² Come esposto al IV capitolo.

¹³ Propriamente, dunque, chi ha contribuito ad aprire l'ordinamento si trova a ricostruirne la chiusura. Si pensi al caso Weiss: M. DAWSON e A. BOBIĆ, *A Court of Justice Quantitative Easing at the Court of Justice—Doing whatever it takes to save the euro: Weiss and Others*, in *Common Market Law Review*, 2019/4, p. 1005-1040; J. BRÖHMER, *Economic constitutionalism in the EU and Germany—The German constitutional court, the European Court of Justice and the European Central Bank between law and politics*, in *Law and Development Review*, 2019/3, p. 761-795. Così come alla enunciazione dei controlimiti all'interno dell'ordinamento italiano: G. STROZZI, *Limiti e controlimiti nell'applicazione del diritto comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 29 ss.; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, in part. p. 13 ss.. Del resto secondo Luciani “i controlimiti, allora, non sono altro che la salvaguardia della sovranità popolare”: M. LUCIANI, *Il brusco risveglio dei controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Jovene, Napoli, 2017, p. 70.

¹⁴ In questo senso si sottolinea che da tempo al paradigma darwiniano, dell'evoluzione tramite la competizione, si sono affiancati studi che sottolineano l'importanza della cooperazione e dell'interdipendenza nel processo evolutivo. Sul punto si veda il portato, spesso negativo, della competizione, fiscale e non, tra i Paesi membri dell'Ue più volte evidenziata nel corso della ricerca (cfr. in part. § 2.4 del II cap.): J. K. BEILER, D. M. DURALL, S. W. SIMARD, S. A. MAXWELL e A.

l'altra sponda dell'ormai famigerato guado, si è altrettanto certi, tuttavia, che nessuna nave riuscirà a completare la traversata senza il consenso dell'equipaggio e la sicurezza di tutti i suoi membri, ovvero senza la certezza della garanzia dell'effettività del principio democratico e dei diritti sociali.

La scelta, tuttavia, sia chiaro, non si ritiene sussista tra il mantenimento dello *status quo* - non sarà possibile, infatti, rimanere a lungo al centro della corrente senza strumenti per contrastarla (quali quelli ideati a livello nazionale per garantire che sussista sempre un potere di spesa necessario a garantire il nucleo inviolabile dei diritti ed impedire che una parte della società venga esclusa dal conflitto sociale istituzionalizzato, attualmente senza corrispettivi di pari portata nell'Uem) - e procedere verso la sponda a cui si era diretti nel percorso di integrazione europea, ma piuttosto tra questa e tornare alla ricerca della sponda dalla quale si è partiti e rispetto alla quale, per ora, si può avere una sola certezza: che pur potendo tornarvi non sarà più come la si è lasciata.

M. KRETZER, *Architecture of the wood-wide web: Rhizopogon spp. genets link multiple Douglas-fir cohorts*, in *New Phytologist*, 2010, p. 543-553.

I. Delimitazione della materia tra esercizio della funzione di indirizzo politico e bilancio: un percorso nella Costituzione italiana

Sommario: 1. La decisione intorno alle entrate ed alle spese dello Stato come asse portante della democrazia costituzionale - 2. La composizione dei conflitti nello Stato costituzionale tra indirizzo politico e potere di spesa - 3. La Costituzione della Repubblica di Weimar quale primo esempio di Stato sociale - 4. I lavori della Commissione economica dell'Assemblea Costituente: unità nazionale tramite politiche economiche keynesiane? - 5. Potere di spesa e Stato sociale. Il portato funzionale dell'art. 3, co. 2, della Costituzione - 5.1 Lavoro, potere di spesa e Stato sociale: evoluzione di un diritto costituzionale sociale pretensivo - 5.2 Salute, potere di spesa e Stato sociale: il "contenuto minimo" del diritto nella fase di "contrazione" del riconoscimento dei diritti sociali - 6. La revisione costituzionale dell'art. 81 del 2012: Stato sociale condizionato? - 6.1 Potere di spesa e controlimiti ai vincoli europei 7. Potere di spesa e democrazia rappresentativa

1. La decisione intorno alle entrate ed alle spese dello Stato come asse portante della democrazia costituzionale

La decisione in relazione alle entrate ed alle spese di uno Stato, per la rilevanza degli interessi in campo e per la complessità delle scelte da compiere, ha costituito nel corso dei secoli la materia

sulla quale principalmente si è esercitata, determinata e approfondita la funzione di limitazione ed indirizzo del diritto, in particolare del diritto pubblico¹⁵.

Dal momento nel quale questo processo decisionale è divenuto oggetto di regolazione giuridica, infatti, ha iniziato a prendere forma quella forma di organizzazione sociale denominata “Stato costituzionale”¹⁶. Non manca del resto chi riporti ad una relazione di causa effetto l’esigenza di reperire risorse e la necessità del consenso dei sudditi a tale prelievo, nelle organizzazioni collettive del basso medioevo, rispetto alla nascita dello Stato moderno¹⁷.

Principale elemento di novità del periodo tardo medievale infatti era, secondo la ricostruzione storica dominante, che le organizzazioni collettive precedenti (la fase imperiale della storia romana viene portata generalmente ad esempio), riuscivano ad imporre con l’utilizzo della forza o di altri fattori, dal senso di

¹⁵ La dottrina si è ampiamente soffermata sul ruolo della norma giuridica nel determinare, limitare ed indirizzare il processo decisionale quando esso riguarda scelte fondamentali sull’esistenza ed il percorso di forme di organizzazione collettiva. Cfr. sulla funzione “promozionale del diritto” l’ultima opera di Bobbio: N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione: nuovi studi di teoria del diritto*, Laterza, Bari, 2014, p. 40 ss. Utilizzano tale accezione di sistema giuridico: F. MODUGNO, *Legge, ordinamento giuridico, pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, Milano, 1985, p. 4 ss.; G. SIMMEL, *The sociology of Conflict*, in *The American Journal of Sociology*, 1904, p. 9 s.; H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia (trad. it.)*, G. MELLONI, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 113 ss. In particolare, in relazione alle leggi di spesa *ex multis*: V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969; dove a pagina 173 l’autore afferma: “Le origini storiche del controllo parlamentare sulla pubblica finanza spiegano anche l’atteggiarsi e l’evolversi dei rapporti tra esecutivo e legislativo nel campo finanziario”.

¹⁶ In particolare si veda il contributo di: F. GALGANO, *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico*, (a cura di) G. AMATO E A. BARBERA, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 46 ss..

¹⁷ Sul tema l’eccellente contributo di: E. MASÈ DARI, *Sul bilancio dello Stato. Lineamenti dell’ordinamento formale della pubblica finanza*, Torino, 1899, p. 2 ss..

appartenenza fino alle convinzioni religiose, i contributi che i sudditi dovevano versare. Questo avveniva d'altro canto non solo "esternamente", ovvero nei confronti di altre entità collettive (etnie o Stati satellite) sottomesse, ma anche internamente, ovvero nei confronti dei *cives*¹⁸.

Terminate le fasi imperiali, romane e caroline, il periodo disgregativo ad esse conseguenti ha dato vita, viceversa, al costituirsi di entità singole, territorialmente poco consistenti, eppure separate giuridicamente ed a volte anche linguisticamente. Tali entità furono agglomerate, spesso *manu militari*, dalle emergenti realtà statuali senza che quest'ultime procedessero, non avendone la forza in una prima fase, a darvi una dimensione unitaria, né giuridica, né antropologica. Sia tale visione consociativa che quella più classica, pertanto, riconducono il percorso di formazione dello Stato ad un processo basato su di un rapporto conflittuale tra dominati e dominanti. I dominati rimanevano tali in virtù della protezione loro garantita dal potere centrale che a sua volta garantiva tale protezione grazie alle risorse raccolte dai sudditi. Infatti, tale costante garanzia di protezione, richiedeva un afflusso di risorse che superasse il patrimonio privato del *princeps*. *Princeps* ed amministrazione (un sinallagma non ancora distinto) che non avendo la forza di imporre ai propri sudditi il quantitativo di risorse da reperire dovevano accordarsi con i rappresentanti, a vario titolo, delle microrealtà sopra dette (come nel caso dei baroni inglesi in relazione alla *Magna charta*), "contrattazione" che portò allo sviluppo del parlamentarismo inglese¹⁹.

¹⁸ Fondamentale il contributo di: H. GUSTAFSSON, *The Conglomerate State: A Perspective on State Formation in Early Modern Europe*, in *Scandinavian Journal of History*, 1998/23, p. 189-213. Quest'ultimo delinea, alternativamente alla narrativa storica dominante, la costruzione dello Stato-nazione europeo come un processo attivato non dalla disgregazione delle grandi strutture amministrative imperiali ed ecclesiastiche, ma piuttosto come forma organizzativa e aggregativa di microrealtà.

¹⁹ Concordano con tale visione dell'utilizzo della forza come fondamentale momento del processo di unificazione statale sia il più importante

Interesse della presente ricerca non è tuttavia il processo di formazione delle realtà statuali, già ampiamente indagato²⁰, quanto sottolineare la rilevanza che la normativa riguardante le entrate e le spese ha avuto nella creazione di uno *ius publicum* e parallelamente enucleare le principali teorie che hanno costruito le categorie e gli istituti sui quali ancora oggi basiamo il ragionamento scientifico costituzionale, in generale, e quello del diritto finanziario, in particolare.

Giocoforza per evidenziare la rilevanza del tema qui indagato è sottolineare che l'affermazione del "principio auto-impositivo" viene generalmente indicato come punto iniziale della costruzione dell'archetipo della forma di governo democratica maggiormente diffusa nel mondo occidentale. Infatti, come già richiamato pocanzi, il primo embrione del parlamento, che ha in seguito caratterizzato il percorso della monarchia inglese, veniva a costituirsi in seguito alla necessità da parte del Re Giovanni Senzaterra di richiedere il consenso delle realtà economico-sociali maggiormente influenti del regno²¹. Queste dovevano essere riunite nel Consiglio Comune del Regno, in particolare, per approvare la creazione di nuovi tributi o l'aumento delle aliquote dei precedenti²².

La firma della *Magna Charta Libertatum* (1215)²³ sanciva

studioso della teoria dello Stato: M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, op. cit., p. 60 ss.; che il suo principale detrattore: O. HINTZE, *Staatenbildung und Verfassungsentwicklung*, op. cit., p. 39. Seppur il primo rivolge il suo sguardo alla territorialità interna ed il secondo a quella esterna.

²⁰ Nelle pagine seguenti se ne delinea una breve panoramica.

²¹ In particolare, le gerarchie ecclesiastiche ed il ceto nobiliare; esclusi dalla carta delle libertà erano, invece, gli uomini non liberi ovvero i servi della gleba, mentre le Contee, i borghi e le città vennero coinvolti successivamente nella fase decisionale: F. W. MAITLAND, *The constitutional History of England*, Cambridge, 1908, p. 64-75.

²² Sul punto in particolare: G. ARCOLEO, *Il bilancio dello stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli, Jovene, 1880 p. 36 ss.

²³ Confermata nel 1225 da Enrico III e nel 1297 da Edoardo I. Per il testo integrale: A. MARIANI e U. VINCENTI (a cura di), *Le Carte storiche dei diritti*, in *Pisa University Press*, 2013, p. 22 ss.

dunque l'impossibilità per il *princeps* di imporre con la forza a tutti i regnicoli di contribuire ai costi del mantenimento dell'apparato statale, in particolare in situazioni di belligeranza, e determinava l'inizio di un percorso nel quale, partendo dalla necessità del loro consenso, i sudditi chiedevano ed ottenevano concessioni che andavano dal diritto ad essere giudicati da propri pari, fino alla possibilità di ribellarsi al loro Re qualora questi avesse violato il patto fondamentale sancito dalla *Charta*²⁴.

Il 1215 rappresenta solamente il primo passaggio di un lungo percorso che ha portato alla costruzione di un bilancio propriamente detto. Ripercorrere brevemente tale cammino ci consente di riconoscere quali norme nelle "costituzioni economiche" analizzate nella presente ricerca sono determinazione di teorie e battaglie giuridiche combattute nel passato e quali invece costituiscono un'innovazione propria dell'era contemporanea, ma soprattutto è propedeutico alla piena comprensione del loro portato e conseguentemente di come questo sia stato influenzato dall'interazione con quell'innovazione giuridica ed economica denominata Unione europea.

Determinato l'intervento dei sudditi in rapporto alla decisione in ordine alle entrate, filo rosso di questa seconda parte della ricostruzione è il contributo dei sudditi in relazione alla scelta di come impiegare le risorse raccolte, filo rosso che impiegò diverso tempo a palesarsi.

Se, infatti, già nel 1397 i Comuni inglesi ottennero di essere informati sull'impiego dei tributi, solo nel 1665 con l'*Appropriation Act* venne a costituirsi un rapporto di correlazione tra le entrate e le

²⁴ Sul ruolo della decisione in ordine alle entrate ed alle spese dello Stato nella costruzione del sistema di governo parlamentare: A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, p. 217 ss.; A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Vol. 1, Torino, 1896, p. 786 ss.; V. MICELI, *Principii di diritto costituzionale*, Milano, 1914, p. 816; S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1945, p. 407 ss.; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione, op. cit.*, p. 165 ss.

spese a cui dovevano essere destinate²⁵. Tale passaggio venne, infine, sancito a chiare lettere nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto del 1789 e ribadito nella Costituzione del 1791²⁶. In tal senso, è emblematico del ruolo rivestito dalla decisione intorno alle entrate ed alle spese dello Stato il fatto che essa abbia completato parte rilevante del suo percorso in connessione con la Rivoluzione Francese. Nel momento in cui infatti lo Stato completa la sua trasformazione da possedimento privato del *princeps* a istituzione collettiva²⁷ giunge a compimento anche “la sintesi tra società civile e Stato, che inizia la sua ricomposizione in un unico ordinamento, quello pubblico”²⁸. In tale ordinamento le proprietà dello Stato appartengono e sono al servizio dei membri della collettività, quanto raccolto non rappresenta più l'imposizione del *dominus* per finanziare il proprio patrimonio e le proprie guerre

²⁵ V.: F. E. GEFFCHEN, *Storia della scienza delle finanze*, Padova 1960, p. 36 s. .

²⁶ In particolare all'art. 13: “*Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable: elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés*”.

Ed all'art. 14: “*Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée..*”. Cfr.: M. DUVERGER, *Constitutions et documents politiques*, Parigi, 1971, p. 10.

²⁷ Tale passaggio avviene invero su vari livelli, alcuni dei quali comuni invero solo ad alcuni degli Stati europei, esemplificativo tuttavia il percorso che conduce i possedimenti del *princeps*, da essere prerogativa e proprietà della Corona, a divenire “demanio pubblico”, beni necessari all'interesse della collettività ed alla collettività assegnati. Iconica su questo punto la legge rivoluzionaria del 22 settembre 1790 che individuò appunto tra i beni della corona francese quali dovessero essere destinati a divenire *domain de la Nation* e quali invece ad essere commercializzati. Cfr.: V. CERULLI IRELLI, *Dominio individuale, demanio pubblico, proprietà collettive*, Nuvoli, 1998, p. 17-30.

²⁸ Sul punto: E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, in *Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 22.

ma un contributo al patrimonio ed al benessere di tutti i *citoyens*²⁹.

Al modificarsi dello scopo e del ruolo della normativa di bilancio assistiamo a un rimodularsi del ruolo della rappresentanza politica, in un procedere quasi sinallagmatico dei due istituti. Rappresentanza non più finalizzata alla difesa dell'interesse di ceti ed individui dal potere statale, ma alla composizione degli interessi dei cittadini nel determinare come impiegare le risorse³⁰.

Parallelamente era cambiata del resto la composizione delle istituzioni parlamentari stesse, dagli Stati Generali e Consigli del Re, portatori e rappresentanti delle istanze dei ceti, si era passati ad organi di rappresentanza collettiva, che in particolare nell'esperienza rivoluzionaria francese, in conseguenza del suffragio universale, maschile, rappresentavano ed interpretavano gli interessi di tutta la "Nazione" diventando conseguentemente essi stessi il luogo di composizione degli interessi di quest'ultima. Gli organi elettivi assumevano dunque un ruolo centrale, pur nel variare delle fortune della fase della restaurazione, non tanto e non solo in ragione del mutare del piano costituzionale, ma soprattutto perché da strumento di una parte dello Stato all'interno di un conflitto, essi diventavano il luogo stesso del conflitto, ed all'interno di essi e non all'esterno, almeno formalmente, si componevano gli interessi dei cittadini

²⁹ Si tenga conto, tuttavia, che a fronte dell'affermazione dei principi sopra indicati, il suffragio era a carattere censitario molto ristretto: M. PRELOT e J. BOULOUIS, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parigi, 1980, p. 53 ss. Diverse le analisi del periodo rivoluzionario francese che leggono, del resto, la rivoluzione in chiave di rivoluzione borghese: G. MOSCA, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare. Studi storici e sociali*, Torino, 1982, p. 525. Più in generale sul tema: P. BARILE, *Potere costituente*, Torino, 1966, p. 445; P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema francese*, Milano, 1972, p. 19.

³⁰ Cfr.: R. GNEIST, *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese*, Firenze, 1869, p. 5 ss. Ma anche come sottolineato dall'eccellente contributo di Dani "Il cittadino elettore (e con lui i partiti politici) si sostituiva al cittadino-proprietario quale referente soggettivo principale dell'ordine giuridico e politico", M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Milano, CEDAM, 2013, p. 106 ss..

titolari della sovranità, in quanto la sovranità a loro era attribuita ed i parlamenti erano la loro espressione.

Il completamento del percorso storico-giuridico analizzato, ci ha condotto dunque sino alla formazione dello Stato-nazione, ovvero non solo un'entità più o meno omogenea socio-culturalmente, ma anche un governo che avendo cooptato una parte economicamente rilevante dei "sudditi" nell'amministrazione stessa dello Stato, consentendole di immedesimarsi in esso, permette a un centro forte di esercitare direttamente poteri impositivi sui singoli, senza più ricorrere a legami feudali e alla collaborazione delle élite locali³¹. Percorso che si sovrappone temporalmente ed eziologicamente all'attivazione del dibattito dogmatico in rapporto alla natura della legge di bilancio che viene analizzato al paragrafo successivo.

2. La composizione dei conflitti nello Stato costituzionale tra indirizzo politico e potere di spesa

Il breve *excursus* contenuto nelle precedenti pagine non ha avuto la pretesa di costituire uno sguardo complessivo sul percorso compiuto dalla forma di governo prima che essa pervenisse alla fase della codificazione costituzionale moderna, suo obiettivo era piuttosto il chiarire come la determinazione delle forme di governo interpretate dalle varie esperienze statutali si sia giocata sulla, e sia

³¹ Come sottolineato da De Tocqueville. "Non v'era in Francia città, borgo, villaggio, né piccolo casale, ospedale, fabbrica, convento o collegio, che potesse avere una volontà indipendente nei propri affari privati, né amministrare a piacere sui propri beni", A. DE TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, BUR, Milano 2015, p. 79. Elemento, questo, che il barone sottolinea come una costante sia del periodo prerivoluzionario che postrivoluzionario ed anzi come la principale eredità lasciata dal precedente al successivo. Costante peraltro affatto positiva ai suoi occhi che si rivolgevano con interesse all'osservazione del percorso opposto seguito dall'ordinamento statunitense da lui direttamente osservato.

stata interpretata in base alla, decisione in relazione alle entrate (prima) ed alle spese (nella fase più matura).

Tale decisione nello Stato costituzionale moderno si esprime in molteplici atti normativi ciascuno dei quali frutto della composizione degli interessi della collettività nelle modalità previste dall'ordinamento. Tutti vengono tuttavia raccolti in un duplice atto, che da un lato costituisce una verifica su quanto compiuto dalle istituzioni che hanno il compito di applicare le decisioni assunte dagli organi legislativi, dall'altro permette a questi ultimi di indirizzare ed autorizzare gli esecutori.

Non stupisce dunque che sulla legge di bilancio si sia concentrata particolarmente la dottrina costituzionale.

Imprescindibile sul tema è il dibattito sviluppatosi nella dottrina tedesca dell'800 attorno all'attribuzione del bilancio alla categoria delle leggi solo in senso formale o delle leggi in senso materiale. Il primo ad operare esplicitamente tale distinzione fu Stockmar³², teoria poi sviluppata da Laband³³. Tali autori furono parte di un dibattito che coinvolse le menti giuridiche, e non solo, più brillanti dell'epoca³⁴. Pur con alcune differenze la gran parte degli autori fornivano una definizione di legge con le seguenti

³² Cfr.: CHR. E. A. STOCKMAR, *Studien zum preußischen Staatsrecht, II, Gesetz und Verordnung*, in *Zeitschrift für deutsches Staatsrecht und deutsche Verfassungsgeschichte*, 1867/1, p. 201 ss.

³³ Cfr.: P. LABAND, *Deutsches Reichsstaatsrecht*, Tübingen, 1907, p. 106; e per una ricostruzione complessivo sulla natura della legge di bilancio: M. LAZE, *Decisione di bilancio, sistema delle fonti, forma di governo*, Tesi di dottorato in diritto Costituzionale, Roma, 2015.

³⁴ Cfr. il contributo dato al dibattito dalle teorie di: G. W. F. HEGEL, *Enzyklopädie der philosophischen Wissenschaften I im Grundrisse*, 1817, (trad. it.), in *Enciclopedia delle scienze filosofiche in compendio*, Bari, 1907, p. 497-499; P. A. PFIZER, *Das Recht der Steuerverwilligung nach den Grundsätzen der Württembergischen Verfassung mit Rücksicht auf entgegenstehende Bestimmungen des deutschen Bundes*, Stuttgart, 1836, p. 16 ss..

caratteristiche: essere una prescrizione vincolante di tipo generale³⁵ che prevede degli effetti giuridici al verificarsi di un fatto, ed essere stabilita dalla “volontà dello Stato dichiarata in forma solenne”³⁶. Partendo da tale definizione veniva quindi sottolineata l’esistenza storica di norme prive del secondo elemento, definite pertanto “leggi in senso solo materiale”, e di norme prive del primo elemento, definite dunque “leggi in senso solo formale”.

Il dibattito contagiò anche la dottrina italiana che attribuì alla legge in senso formale la natura di provvedimento amministrativo, e alla legge in senso materiale quella di norma di ordine generale ed astratto di competenza del potere legislativo³⁷.

Nel periodo statutario, dunque, larga parte della dottrina propendeva per attribuire alla legge di bilancio natura e contenuto amministrativi³⁸. Del resto, come nel caso della Germania³⁹ anche per il Regno sabauda tale inquadramento giuridico rifletteva ed influenzava un conflitto tra parlamento e Corona nel controllo dei poteri dello Stato.

Lo statuto del 1848, oltre a sancire in capo al Re l’appartenenza del potere esecutivo, stabiliva che il potere legislativo fosse condiviso tra la Camera dei Deputati ed il Senato ma anche dal “Re in Parlamento” con il potere, tra gli altri, di sciogliere le camere.

³⁵ Anche se Laband non vedeva la generalità come una caratteristica necessaria della legge ma solo “naturale”: M. LAZE, *Decisione di bilancio, sistema delle fonti, forma di governo, op. cit.*, p. 9 ss..

³⁶ Cfr.: G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung, Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Scientia, Aalen, 1964, ristampa dell’ed. 1887, (trad. it.) C. FORTE, *Legge e decreto*, Milano, p. 175.

³⁷ Cfr. sul punto: S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, Milano, 1990, p. 230; G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli, 1907, p. 429; F. RACIOPPI e I. BRUNELLI, *Commento allo statuto del Regno*, Roma, 1909, p. 182 ss.; L. MIRAGLIA, *La forza formale della legge*, Padova, 1966, p. 89.

³⁸ In particolare, in relazione allo Statuto Albertino: F. RACIOPPI e I. BRUNELLI, *Commento allo statuto del Regno, op. cit.*, p. 621 ss..

³⁹ Che si analizza di seguito.

Molteplici i tentativi da parte dei regnanti di sfruttare le ambiguità sancite dallo statuto in un percorso pur attraversato da un continuo allargamento della base elettorale, emblematiche in tal senso le successive fasi del Proclama di Moncalieri già nel 1849⁴⁰.

Tale interpretazione favorevole alla Corona era veicolata in particolare da Santi Romano che distingueva tra atto di bilancio e legge di bilancio attribuendo a quest'ultima carattere prettamente autorizzatorio, giungendo quindi a determinare il primo come atto esclusivamente amministrativo e pertanto di competenza del potere esecutivo⁴¹.

La dottrina del tempo sottolineava infatti come la legge di bilancio avesse un contenuto concreto e non generale e non contenesse prescrizioni giuridiche tese ad innovare la normativa esistente⁴².

⁴⁰ Nelle quali il Re Vittorio Emanuele II scioglieva la Camera per riuscire a far eleggere rappresentanti più favorevoli agli accordi post-bellici da lui conclusi, scioglimento ripetuto che inficiava e metteva in crisi l'assetto istituzionale descritto dallo Statuto Albertino solo ad un anno dalla sua entrata in vigore. Cfr.: A. BARBERA, *Il governo parlamentare dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in AA.VV. (a cura di), *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, Bologna, BUP, 2010, p. 33-78; V. LASTRICO, *Separation of powers and extraordinary powers. Exception and normalization from the First World War on*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2016/46, p. 423-450.

⁴¹ Cfr.: E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, *op. cit.* p. 44. Per una ricostruzione complessiva del pensiero di Santi Romano sul punto, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, *op. cit.*, p. 480 ss. Ovviamente la dottrina tedesca influenzò largamente tale concezione di natura amministrativa della legge di bilancio: C. V. FRICKER, *Die Natur der Steuerverwilligung und des Finanz – Gesetzes*, in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1861, p. 636-702. Ma in particolare P. LABAND, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, De Gruyter, 1971, rist. dell'ed. 1871, (trad. it.), C. FORTE, *Il diritto e il bilancio*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 21 ss..

⁴² In particolare, interessante il dibattito in Italia. Cfr.: S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, Milano, 1990, p. 73. Anche se alcuni come Majorana (A. MAJORANA, *Teoria costituzionale delle entrate e delle*

L'ampiezza del dibattito, sia dal punto di vista del numero di interpreti che di qualità dello stesso, non deve stupire. In particolare, per gli studiosi tedeschi sopra citati esso rappresentava il campo di battaglia sul quale si svolgeva il conflitto tra la Camera ed il governo prussiano⁴³. Come ben noto, infatti, tra il 1862 ed il 1866 l'allora Regno di Prussia attraversò una fase determinante del percorso storico-giuridico del sistema di bilancio⁴⁴. Guglielmo I in piena riorganizzazione dell'esercito prussiano si vide negare l'approvazione del bilancio che incrementava i capitoli di spesa per fini bellici. Scoppiò dunque il cosiddetto *preußischer Budgetkonflikt* nel quale vennero coinvolte le menti giuridiche sopra richiamate, la maggioranza delle quali si trovò concorde nell'affermare che stante la natura di legge solo in senso formale della legge di bilancio, e pertanto la sua natura di atto amministrativo dal punto di vista sostanziale, la forma di legge aveva la sola funzione di trasferire la responsabilità giuridica dell'atto dall'esecutivo al legislativo con la conseguenza che la non approvazione del bilancio non avrebbe avuto per effetto l'illegittimità delle spese successive sostenute ma solo di far ricadere la responsabilità dell'attività amministrativa del governo sul governo stesso⁴⁵.

Nel concludere il presente paragrafo si sottolinea nuovamente come la natura della legge di bilancio sia allo stesso tempo archetipo e riflesso di tutto l'evolversi e lo strutturarsi dei conflitti costituzionali che hanno determinato il sistema giuridico moderno. Infatti, le leggi del parlamento hanno compiuto,

spese dello Stato, Roma, Loescher, 1886) non condividevano tale impostazione teorica attribuendo alla legge di bilancio la piena facoltà di innovare l'ordinamento.

⁴³ Soprattutto in riferimento al periodo 1862-1866. Sul punto molto interessante la ricostruzione, *ex multis*: G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma, 1910, p. 81 s..

⁴⁴ Richiamato al § precedente.

⁴⁵ Teoria poi effettivamente applicate nel Regno di Prussia che vedeva la Camera, a maggioranza liberale, fortemente contraria alle riforme belliche del re Guglielmo I. Splendidamente esposta da: P. LABAND, *Das Budgetrecht*, *op. cit.*, p. 168.

parallelamente alla legge di bilancio, un percorso che le ha portate dall'essere mero controllo esterno sull'esercizio dei poteri del *princeps*, il cui fondamento non risiedeva nella legge, ad essere il fondamento dell'esercizio del potere da parte dell'autorità⁴⁶, alla quale conseguentemente indicano anche modalità, presupposti e confini dell'esercizio del potere concesso.

Evoluzione in parte conclusasi nello Stato costituzionale di diritto, laddove la ricomposizione tra legalità in senso formale e legalità in senso sostanziale giunge a compimento, in quanto la sussistenza del dettato costituzionale vincola la legge stessa ed a sorvegliare tale vincolo viene posto il giudice delle leggi. Pertanto la legalità è nello Stato costituzionale di diritto, salvo rari casi, sempre legalità sostanziale, in quanto l'esercizio del potere amministrativo non può essere concesso all'esecutivo dalla legge senza l'indicazione dei presupposti e delle condizioni per l'esercizio di tale potere, poiché tali presupposti e condizioni garantiscono la corrispondenza dell'atto amministrativo al contenuto della legge, che deve essere conforme ai principi sanciti dal potere costituente (o viene censurata dal controllo di legittimità costituzionale⁴⁷).

Evoluzione che, di nuovo, trova il suo compimento particolarmente nella legge di bilancio. Infatti, seppur il dibattito sopra richiamato è rimasto di attualità per vari decenni nel diritto costituzionale, pur nel modificarsi degli attori del conflitto⁴⁸, si rileva come la tesi dominante, che attribuisce alla legge di bilancio la natura di legge solo in senso formale col conseguente

⁴⁶ V.: L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1990.

⁴⁷ Cfr.: L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, *op. cit.* Sul punto interessante in particolare l'analisi compiuta da Fitoussi in ambito economico, osserva infatti quest'ultimo come la teoria dei giochi applicata ad un sistema democratico di allocazione delle risorse abbia mostrato la necessità di prevedere, per la sopravvivenza del sistema stesso, "sia la libertà di scelta collettiva che la limitazione volontaria di tale libertà", J. P. FITOUSSI, *La démocratie et le marché* (2004), trad. it., Milano, 2004, p. 46.

⁴⁸ Ovvero non più monarca-parlamento ma sempre più governo-parlamento.

rafforzamento dell'esecutivo, sia ormai superata, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, non solo dal differente contenuto della legge di bilancio odierno⁴⁹, ma abbia anche perso la sua egemonia sul piano teorico.

Si sottolinea infatti come non sia logicamente sostenibile che al parlamento sia precluso il potere di non approvare la legge di bilancio. Da tale asserzione discenderebbe uno squilibrio incalcolabile dei rapporti tra esecutivo e parlamento e conseguentemente nel sistema di pesi e contrappesi che determina la separazione dei poteri. Ma soprattutto laddove risiede il potere di approvazione necessariamente deve risiedere quello di non approvazione⁵⁰.

Viceversa, si deve sottolineare l'incoerenza teorica della ricostruzione che ricollega la necessità dell'approvazione del bilancio da parte del parlamento alle conseguenze sulla vita dello Stato che la non approvazione del bilancio può generare. Qualsiasi prerogativa e competenza che l'ordinamento riconosce ed attribuisce a cariche o poteri dello Stato ha potenzialmente effetti negativi sulla vita dello stesso, tali effetti, tuttavia, qualora si verificano, non inficiano l'attribuzione del potere all'organo, ma rilevano

⁴⁹ La l. n. 163 del 2016 infatti ha integrato la legge di contabilità e finanza pubblica. n. 196 del 2009. Dal 2017 dunque in attuazione alla l. costituzionale n. 1 del 2012 e precisamente come previsto dall'art. 15 della legge di attuazione n. 243 del 2012 sono integrati in un unico provvedimento la legge di bilancio e la cosiddetta legge di stabilità. La legge di bilancio ha oggi dunque due sezioni la prima delle quali prevede disposizioni che vanno a modificare e integrare le norme di entrata e di spesa. La seconda invece contiene le previsioni di entrata e di spesa, ovvero il contenuto classico della legge di bilancio. Il tema viene affrontato più approfonditamente nei prossimi §§ ma nel frattempo per una ricostruzione: M. NARDINI, *La legge n. 163 del 2016 e le prime prassi applicative della nuova legge di bilancio*, in *Diritto pubblico*, 2017/2, p. 515-570.

⁵⁰ Sul tema: M. MAJORANA, *Il rigetto del bilancio*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1893, p. 198.

sull'opportunità dell'azione compiuta con conseguenze che ricadono, eventualmente, sulla persona titolare dell'organo⁵¹.

Diventa quindi fondamentale nel nostro prossimo paragrafo, l'analisi di come il vincolo costituzionale imponga non solo la composizione degli interessi tramite la norma e dentro la norma, ma indichi esso stesso interessi ed obiettivi da perseguire.

L'elaborazione giuridico-teorica della normativa di bilancio è stata declinata splendidamente da coloro che hanno plasmato la Costituzione italiana, tuttavia, per poter apprendere appieno il portato della loro elaborazione, si ritiene necessario analizzare previamente la Costituzione che ne ha ispirato obiettivi e principi.

3. La Costituzione della Repubblica di Weimar quale primo esempio di Stato sociale

Al precedente paragrafo si è visto come l'elaborazione del concetto di legalità, applicata in particolare alla legge di bilancio, abbia raggiunto ai primi del '900 un altissimo livello di approfondimento.

Elaborazione teorica che ha avuto occasione di esprimersi nella Costituzione della Repubblica di Weimar dell'11 agosto 1919, archetipo delle "costituzioni sociali" del dopoguerra⁵². Quest'ultima

⁵¹ Come sottolinea: F. DI RENZO, *Il bilancio dello stato ed il suo contenuto giuridico*, Empolo, 1952, p. 49 ss., "nessuna sanzione prevede l'ordinamento per la non approvazione del bilancio".

⁵² Per il testo in italiano: C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, op. cit., p. 120 ss.. Invero anche la Costituzione messicana del 1917 esprimeva un sistema di garanzie sociali (F. PALAVICINI, *Historia de la Constitucion de 1917*, Mexico, 1980) tuttavia la Costituzione weimariana del 1919 ha influenzato direttamente le costituzioni europee del dopoguerra, e conseguentemente il percorso dell'Ue, proprio, oltre che per la vicinanza socio-culturale, in virtù della solidità del dibattito teorico che ha generato il testo della Costituzione della Repubblica di Weimar, al quale direttamente o meno, tutti i costituenti europei hanno fatto riferimento, da quelli italiani nel 1947, a quelli francesi nel 1946, a ovviamente quelli di Bonn nel '49, ma anche ai costituenti

è stata infatti la prima Costituzione dell'epoca contemporanea ad abbandonare il modello delle Costituzioni liberal-democratiche dell'800, prima dunque, in ambito europeo, a congiungere le enunciazioni di libertà ed uguaglianza veicolate da diritti fondamentali con forme di rappresentanza e suddivisione dei poteri proprie della democrazia sostanziale⁵³.

La Costituzione del '19 racchiuse gli elementi giuridici sopra citati e gli espresse attraverso il filtro della situazione economico-sociale nazionale, ed internazionale, dell'epoca⁵⁴. Da un lato l'influenza di quest'ultima è risultata decisiva nel determinare l'effettività dal testo costituzionale nel tempo, come viene di seguito

iberici e greci degli anni 70. Cfr.: S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, 2002.

⁵³ In particolare, differenziandosi dalla Costituzione bismarkiana del 1871 che attribuiva al parlamento un ruolo molto limitato relativo principalmente all'approvazione del bilancio annuale, come analizzato al § precedente. *Ex plurimis*: S. GAMBINO, *Il costituzionalismo di Weimar (fra superamento della tradizione liberale e affermazione della democrazia sociale) e la crisi attuale*, in C. AMIRANTE e S. GAMBINO (a cura di), *Weimar e la crisi europea*, Periferia, Cosenza, 2013, p. 22 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo nella Germania di Weimar*, in C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, p. 201 ss.; F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, 1985. Autori concordi nel sottolineare, in estrema sintesi, come le cosiddette costituzioni liberali prevedevano un elenco di diritti ma assegnavano la gestione dei poteri dello Stato per previsioni censitarie o di classe, neutralizzando nella sostanza l'applicazione di quelle riforme che avrebbero potuto inverte i diritti enunciati e che, andando a detrimento della classe di censo più elevato, presuppongono un controllo dei poteri dello Stato che coinvolga tutte le classi sociali, attraverso la mediazione della rappresentanza.

⁵⁴ Elementi di seguito esposti laddove influiscono su previsioni specifiche della Costituzione di Weimar. Non sfugge del resto al lettore il quadro complessivo e le difficoltà di uno Stato uscito sconfitto da una Guerra Mondiale, pesantemente indebitato in seguito agli accordi di Versailles e con una struttura economica e sociale dell'800 fortemente avversata da una parte attiva e organizzata dei lavoratori: T. STRAUMANN, *1931, Debt, crisis and the rise of Hitler*, *op. cit.*, p. VI.

esposto, dall'altro ha caratterizzato altrettanto fortemente la stesura della Costituzione stessa⁵⁵.

In particolare, la normativa costituzionale di bilancio risultò evidentemente influenzata dalla “spada di Damocle” dei termini dell'accordo di Versailles del 1919, che non solo sancì lo smantellamento dell'impero tedesco⁵⁶ ma impose anche debiti di guerra ammontanti all'incredibile somma di 132 miliardi di marchi oro⁵⁷. Dovendo fare fronte ad un simile livello di indebitamento i costituenti del '19 scelsero di impostare le proprie politiche economiche escludendo il ricorso al mercato dei capitali come risorsa utile a finanziare le misure anticicliche teorizzate da Keynes (che, del resto, criticò aspramente l'accordo, sottolineando le conseguenze negative che avrebbe avuto sia sull'economia tedesca che sugli equilibri economici mondiali)⁵⁸. Infatti, al primo comma

⁵⁵ Sul punto si veda la ricostruzione mortatiana di una “Costituzione materiale” che affianca, e deve affiancare al fine della sua validità, la “Costituzione formale” sia durante la sua redazione che in seguito alla sua entrata in vigore: C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940, in part. p. 56 e 115 ss.. Del resto, Mortati non si trova isolato nel teorizzare il fondamento del diritto nella comunità politica. Per una ricostruzione in particolare del legame tra Mortati e la scuola tedesca: M. FIORAVANTI, *Le dottrine della costituzione in senso materiale*, in *Historia Constitucional*, 2011/12, p. 21-30. L'accezione nel quale si intende e utilizza il binomio “Costituzione materiale” in questo testo coincide, tuttavia, con la ricostruzione effettuata dal Luciani che sottolinea come la realtà sia una e la Costituzione formale faccia parte di essa cosicché non è tanto la distanza tra il testo e la realtà che è necessario indagare quanto la collocazione del testo all'interno della realtà. Un'analisi, in sintesi, che rivolge lo sguardo, a nostro parere più efficacemente, alle interazioni che circondano la Costituzione rispetto alle distanze con essa: M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2013/1.

⁵⁶ Con i conseguenti effetti economici derivanti dalla perdita delle colonie: G. STOLPER, *German Economy, 1870-1940: Issues and Trends*, Routledge, 2017, p. 133 ss..

⁵⁷ V.: R. HENIG, *Versailles and after, 1919-1933*, Routledge, 2006.

⁵⁸ Le teorie dell'economista britannico vengono espone al § successivo, sul tema qui analizzato: J. M. KEYNES, *The economic consequences of the peace (1919)*, Routledge, 2017; R. SKIDELSKY, *John Maynard Keynes: Volume One:*

dell'art. 87 troviamo scritto che: "l'acquisto di mezzi finanziari con prestiti è consentito solo per far fronte ad esigenze straordinarie e di regola solo per spese relative a scopi produttivi". Non solo, all'art. 85 viene indicato che le leggi di spesa potranno essere relative solamente ad un anno di esercizio⁵⁹, limitazione a cui consegue la difficoltà di perseguire politiche di investimento efficaci.

La "Costituzione economica" della Repubblica di Weimar, offriva dunque, agli attori politici che dovranno affrontare le sfide degli anni '20, strumenti economico-finanziari limitati. Eppure, i costituenti weimariani avevano ben chiara la necessità di includere tra tali sfide la difficile composizione tra la Costituzione formale e la Costituzione materiale, usando le parole del Mortati⁶⁰, della Germania del tempo. Compito arduo⁶¹ ed ulteriormente complicato dall'assenza di un "custode" della Costituzione in grado di facilitare la riduzione di tale distanza garantendo allo stesso tempo l'osservanza del testo costituzionale⁶². Del resto, la carenza di un "custode" della Costituzione ha caratterizzato il passaggio dalla Repubblica al regime nazionalsocialista, come di seguito approfondito, regime al quale la Costituzione di Weimar non solo non ha saputo contrapporre anticorpi sufficienti, ma che l'ha vista rimanere formalmente vigente.

Hopes Betrayed 1883-1920, London, 1983, in part. cap. xv e xvi. Non è necessario qui ricordare come fosse limitato anche lo strumento bellico ai sensi dell'4 della Costituzione di Weimar (la guerra veniva economicamente letta come uno tra gli strumenti "utili" ad incrementare la produzione e riattivare l'economia nazionale), come analizzato al § successivo.

⁵⁹ Possono eccezionalmente essere autorizzate anche per un periodo più lungo: "in casi particolari".

⁶⁰ V.: C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, op. cit., p. 56 e 115 ss.. Ricordiamolo nell'accezione data dal Luciani: M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, op. cit..

⁶¹ Come viene di seguito esposto.

⁶² Ruolo e funzione della Corte costituzionale teorizzati da: C. SCHMITT, *Il custode della costituzione (trad. it.)*, A. CARACCILO (a cura di), Milano, 1981, p. 27.

Analizzare le conseguenze di ognuna delle scelte sopra riportate rappresenta un'occasione unica per comprendere la rilevanza di ciò che viene sancito dalle costituzioni sociali del dopoguerra, partendo da quella italiana, in ambito economico finanziario. In particolare, i “fallimenti” che hanno caratterizzato il percorso della Repubblica di Weimar ci aiutano a gettare luce sulla resilienza del nostro ordinamento di fronte a momenti di crisi sistemica. Luce che certo serve a valorizzare e definire l'importanza delle differenze tra l'antenata e le costituzioni ora vigenti⁶³, ma che svolge anche il medesimo compito nello studiare come queste ultime si sono evolute a contatto con l'ordinamento giuridico dell'Unione⁶⁴.

Nata dalle ceneri della rivoluzione del 1918, Weimar fu costruita, nell'intenzione del partito principale del tempo (SPD), come mediazione tra il liberalismo classico, avallato dal connubio tra borghesia e nobiltà (peculiarità dell'evoluzione sociale tedesca) che mantenevano il controllo dei centri economici e di potere, e la visione socio-economica, di stampo rivoluzionario, che aveva nella rivoluzione russa del '17 il suo orizzonte di riferimento e nel movimento spartachista una forza propulsiva nazionale⁶⁵. I critici del compromesso raggiunto affermano che esso non fu un equilibrio ma

⁶³ Si veda i §§ successivi sul tema.

⁶⁴ Sul punto si veda il capitolo successivo.

⁶⁵ L'Assemblea Costituente, eletta subito dopo la soppressione nel sangue delle rivolte spartachiste (in parte per tale ragione si scelse Weimar come sede della stessa, lontana da Berlino luogo degli scontri), vedeva una maggioranza di 163 seggi assegnati ai socialdemocratici, 89 al centro cattolico, 74 ai democratico-liberali, 64 a forze estremiste di destra e 22 seggi ad indipendenti di sinistra. Cfr.: E. FRAENKEL, O. KAHN-FREUND, K. KORSCH, F. NEUMANN and H. SINZHEIMER, *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, in A. GIANNI e G. VARDARO (a cura di), Laterza, 1982, p. 16 ss.; H. SCHULZE, *La Repubblica di Weimar. La Germania dal 1918 al 1933*, Bologna, 1993, p. 20 ss.; C. GUSY, *Weimar – die wehrlose Republik? Verfassungsschutzrecht und Verfassungsschutz in der Weimarer Republik*, Tübingen, 1991; C. SCHMITT, *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954*, Berlin, 1958, p. 156 ss..

una confusione⁶⁶, incapace di dare risposte e reagire a protezione del sistema giuridico in caso di crisi economica e sociale (simbolica la di libertà di associazione insieme alla non costituzionalizzazione del diritto di sciopero).

In particolare, come si è accennato in introduzione, le politiche di bilancio non potevano fare affidamento su strumenti fondamentali per innescare un processo di crescita economica e finanziare il costo del riconoscimento dei diritti sociali: il debito, la spesa per investimenti e la guerra. Date le limitate risorse recuperabili dal sistema di tassazione e stante la decisione di mantenere un tasso fisso di cambio con il dollaro, il governo repubblicano si vide costretto a stampare moneta senza riuscire nell'intento di riattivare l'economia nazionale⁶⁷. Dalla sua nascita, pertanto, la Repubblica di Weimar venne flagellata da un crescente livello di iperinflazione a cui si cercò di porre rimedio nel 1923 con il lancio di una nuova moneta, il *Rentenmark*, che venne presto sostituita dal *Reichsmark*. Entrambe si inserirono nel solco di una gestione economico-monetaria con obiettivi complessivamente deflattivi, che tentava di recuperare credibilità internazionale e controllo sul mercato interno tramite politiche di austerità e contingentamento della spesa. L'unico risultato raggiunto da queste ultime fu, viceversa, di aggravare le conseguenze derivanti dal ripercuotersi della crisi del '29 sull'economia tedesca, aprendo le porte all'ascesa del partito Nazionalsocialista⁶⁸.

⁶⁶ A titolo esemplificativo si sottolinea come l'abbandono stesso del termine *Reich* nel nome del nuovo Stato fu oggetto di ampie discussioni che vennero "risolte" da una statuizione di natura ambivalente, ovvero come recita l'art. 1 della Costituzione di Weimar "l'Impero tedesco è una Repubblica". Sul tema: O. KIRCHEIMER, *Weimar und was dann? Analyse einer Verfassung*, Frankfurt am Main, 1964, p. 18.

⁶⁷ Si rimanda al § successivo per una disamina degli strumenti utili ad incrementare le risorse dello Stato e le loro conseguenze sul sistema economico.

⁶⁸ Per un'approfondita ricostruzione delle infelici scelte economiche dei governanti del tempo: T. STRAUMANN, *1931, Debt, crisis and the rise of Hitler*, *op. cit.*, p. VI.

Ognuna delle scelte economiche sopra indicate doveva essere ratificata dal parlamento, secondo la Costituzione di Weimar, ed in tal senso risulta interessante l'analisi dell'art. 85 dove troviamo indicato che è possibile superare la necessità dell'approvazione del *Reichsrat* della legge di bilancio e delle scelte di politica economica attraverso il voto popolare o un ulteriore voto a maggioranza qualificata del *Reichstag*. Se tale previsione preannuncia quanto di seguito analizzato, ovvero che la Costituzione di Weimar faceva ricorso in più occasioni alla democrazia diretta come strumento di composizione del conflitto istituzionale, mostra allo stesso tempo la vocazione fortemente accentratrice della federazione da essa disegnata. Infatti, le istanze dei *Länder*⁶⁹ che componevano il *Reich*⁷⁰ venivano propuginate a livello nazionale dai membri del *Reichsrat*, eletti in numero proporzionale alla popolazione di ogni *Länder*. Seppur il *Reichsrat* era un organo privo di competenze legislative, il potere di apporre il veto alle leggi approvate dal *Reichstag*, oltre che di controllare preventivamente le proposte di legge di origine governativa, bilanciava il rapporto di potere tra i due organi rappresentativi, equilibrio messo in discussione dalla possibilità di superare il veto, eventualmente apposto, con le modalità sopra indicate⁷¹. A ciò si aggiunga il debole mandato popolare del *Reichsrat* i cui eletti erano per metà scelti dai governi dei rispettivi *Länder*⁷².

⁶⁹ Letteralmente “Paesi”.

⁷⁰ Termine letteralmente traducibile sia con l'accezione di “Regno” che di “Stato” nel testo della Costituzione qui analizzata viene inteso con quest'ultima accezione, tuttavia l'utilizzo stesso del termine è un elemento simbolico della profondità del compromesso con il sistema giuridico precedente: O. KIRCHEIMER, *Weimar und was dann? Analyse einer Verfassung*, op. cit., p. 18.

⁷¹ Rispettivamente ai sensi degli artt. 69 e 74 della Costituzione: C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, op. cit., p. 123.

⁷² Elemento che diminuiva la loro capacità di rappresentare la popolazione del *Länder* di provenienza: W. RENZSCH, *German federalism in historical perspective: Federalism as a substitute for a national state*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 1989, p. 22-23.

Inoltre, la Repubblica di Weimar, pur avendo natura federale, assegnava al *Reich* un'ampia competenza esclusiva in una lunga serie di materie che andavano dalla gestione della moneta alla garanzia dei servizi di base⁷³. Composta da *Länder* la Repubblica di Weimar rifuggiva, pertanto, un decentramento amministrativo troppo ampio, visto in controtendenza con il tentativo di sintesi sociale e giuridica che caratterizzava tutto il tessuto costituzionale: veniva sancito esplicitamente che il “diritto del *Reich* prevale su quello dei *Länder*” e, addirittura, il Presidente del *Reich* aveva la facoltà di intervenire nei *Länder* con tutti i mezzi, anche militari, in caso di scontro istituzionale⁷⁴. Tale previsione venne effettivamente posta in atto nel 1932 quando Hindenburg, appunto Presidente del *Reich*, rovesciò il governo prussiano⁷⁵.

Ma è analizzando il tema dell'autonomia finanziaria che si coglie pienamente come Weimar, formalmente federazione, fosse effettivamente più assimilabile ad uno Stato decentrato. Infatti, il singolo Land non aveva alcuna vera autonomia finanziaria e il sistema di tassazione era completamente nelle mani del *Reich*, che devolveva un contributo *ex-post* all'amministrazione locale. Non solo, il sistema di tassazione centralizzato non veniva fondato su ragioni perequative tra aree di differente sviluppo e differente potenzialità economica, non essendo queste in alcun modo considerate dalla Costituzione di Weimar che rivolgeva il

⁷³ Rispettivamente ai sensi degli artt. 6 e 7 della Costituzione: C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar, op. cit.*, p. 23.

⁷⁴ Rispettivamente ai sensi degli artt. 13 e 48 della Costituzione, quest'ultimo afferma appunto che “Se un *Land* non adempie gli obblighi impostigli dalla costituzione o da una legge del Reich, il presidente può costringervelo con l'aiuto della forza armata”, tale previsione, priva di ulteriori specificazioni e basata su criteri di azione piuttosto generici rappresenta uno degli elementi potenzialmente autoritari più volte sottolineati dai critici della Costituzione del '19. Cfr.: C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar, op. cit.*, p. 90-92.

⁷⁵ Ulteriore elemento di scontento popolare sapientemente sfruttato dalla propaganda nazista: E. KENNEDY, *The politics of law in Weimar Germany*, in *Texas Law Review*, 1999, p. 1079.

riconoscimento dei diritti sociali sempre e solo al singolo. Non vi era dunque un criterio che da un lato uniformasse il funzionamento del sistema in chiave solidaristica e dall'altro giustificasse, agli occhi dei cittadini, l'espropriazione di prerogative risalenti e consolidate a livello locale. Esproprio, ricordiamo, non adeguatamente controbilanciato dal riconoscimento di una rappresentanza unitaria a livello nazionale⁷⁶.

Pur tenendo presenti i rilievi sopra richiamati lo sguardo sul sistema federale costruito dalla Costituzione di Weimar deve essere completato dalla consapevolezza che le difficoltà affrontate da quest'ultima vanno di pari passo con il suo essere il primo ripensamento critico di alcune delle principali categorie del diritto pubblico europeo, e, di particolare interesse per la presente ricerca, la prima enucleazione di una "Costituzione economica"⁷⁷ che orienti la gestione delle risorse da parte dei poteri dello Stato⁷⁸.

⁷⁶ V.: H. PAGENKOPF, *Der Finanzausgleich im Bundesstaat*, Stuttgart, 1981, p. 108 ss.. Si pensi che lo scontento dei prussiani, in particolare della classe media e dell'aristocrazia a vocazione fortemente militare, per la dissoluzione del ruolo egemone ed allo stesso tempo autonomo della Prussia all'interno della federazione prima di Weimar fece di quelle terre il "nucleo duro" del sostegno all'ascesa del nazionalsocialismo. La Prussia era del resto sottorappresentata a livello nazionale ai sensi dell'art. 61 che sanciva che nel *Reichsrat* "nessun Land può essere rappresentato da più di due quinti di tutti i voti".

⁷⁷ Sul concetto di "costituzione economica" come insieme delle norme della Costituzione che si occupano di regolare l'agire dello Stato, e nello Stato, senza che essa individui un settore autonomo del in ambito economico-finanziario e sul suo utilizzo nella presente ricerca si veda il § successivo.

⁷⁸ Invero in tal senso non si deve guardare solamente alle norme che si occupano di temi economico-finanziari ma alla costituzionalizzazione del controllo democratico dell'agire economico dello Stato, controllo non solo nel quanto raccogliere e quanto spendere ma che attraverso il "costo dei diritti" determina anche come raccogliere e come spendere. Del resto, le norme economico-finanziarie nella Costituzione di Weimar si limitano a dettare le regole del bilancio, a fissare il principio dell'eccezionalità del ricorso al debito pubblico (protetto da una riserva di legge formale) e a costituzionalizzare il dovere dei cittadini di concorrere alle spese pubbliche cfr. art. 134 della Costituzione di Weimar: C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar, op. cit.*, p. 120.

Le caratteristiche che differenziano la Costituzione di Weimar dalle Costituzioni europee precedenti (e in particolare da quella bismarckiana del 1871), oltre che nella complessiva centralizzazione amministrativa e finanziaria, sono riassumibili in due grandi insiemi.

Il primo è relativo alla razionalizzazione della forma di governo, plasmata in un'ottica di democratizzazione della gestione del potere, che irradia l'intera Costituzione di Weimar⁷⁹. Quest'ultima al primo articolo recita infatti: "Il *Reich* tedesco è una Repubblica e il potere statale emana dal popolo" forma di Stato che viene completata da una forma di governo ascrivibile alla categoria delle democrazie parlamentari⁸⁰.

La sovranità emanava, dunque, dal popolo che la esercitava, a suffragio universale maschile e femminile, ogni 4 anni eleggendo i propri rappresentanti a seguito dello scioglimento del *Reichstag* da parte del Presidente della Repubblica⁸¹. Numerose sono al contempo le previsioni proprie della democrazia diretta: dalla possibilità di iniziativa legislativa popolare, all'elezione "plebiscitaria" del Presidente della Repubblica, fino alle diverse tipologie di referendum⁸².

⁷⁹ V.: C. TOMMASI, *Dal «Kaiserreich» a Weimar: la forma di governo in Germania e Hugo Preuss*, in G. GOZZI e P. SCHIERA (a cura di), *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima Guerra Mondiale*, Bologna, 1987, p. 208-209.

⁸⁰ Anche se non mancano richiami ad un presidenzialismo derivante dall'emulazione del modello statunitense il cui portato si espone nei prossimi §§: C. SBAILÒ, *Weimar, un laboratorio per il costituzionalismo europeo. Scienza giuridica e crisi dei valori occidentali*, Troina, 2007, p. 47; O. DUHAMEL, *Parlementarisme rationalisé*, in O. DUHAMEL e Y. MÉNY (a cura di), *Dictionnaire constitutionnel*, Parigi, 1992, p. 694.

⁸¹ Rispettivamente ai sensi degli artt. 23 e 25 della Costituzione: C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, op. cit., p. 87.

⁸² Rispettivamente ai sensi degli artt. 41, 43, 44, 73, 74, 75 e 76 della Costituzione: C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, op. cit., p. 97 ss..

Il potere esecutivo era nelle mani del Cancelliere, che proponeva la nomina e la revoca dei ministri al Capo dello Stato e riceveva l'investitura, tramite concessione della fiducia, da parte del solo *Reichstag*. Peraltro, l'esecutivo, in un equilibrio a geometrie variabili, era anche titolare dell'iniziativa legislativa, vagliata come visto, in prima istanza dal *Reichsrat*⁸³.

Si è esposta al precedente paragrafo l'importanza di un organo in grado di risolvere i conflitti sorti tra i poteri dello Stato e soprattutto in grado di essere custode dell'applicazione della Costituzione. Si è anche già affermato come tale organo avrebbe avuto un ruolo ancora più rilevante nell'ordinamento giuridico appena analizzato, fattosi carico dell'arduo compito di trasformare l'impero tedesco in una Repubblica fortemente incentrata sulla volontà popolare. Non è questo, tuttavia, il ruolo che la Costituzione di Weimar assegnava allo *Staatsgerichtshof*⁸⁴, ma solamente quello di dirimere i conflitti di attribuzione tra *Reich* e *Länder*.

L'assenza di un "custode della Costituzione" è per parte della dottrina "l'anello debole" dell'architettura costituzionale weimariana⁸⁵ e la causa principale del suo concludersi in un regime autoritario che ne ha sconfessato la natura democratico-parlamentare⁸⁶. Se, infatti, si è già chiarito come l'ascesa di Hitler

⁸³ Cfr.: C. TOMMASI, *Dal «Kaiserreich» a Weimar: la forma di governo in Germania e Hugo Preuss, op. cit.*, p. 208-209; ma anche la ricostruzione del percorso weimariano compiuta da: S. GUERRA, *Il dibattito giusfilosofico tra Carl Schmitt, Hans Kelsen e Rudolf Smend sullo sfondo della crisi della repubblica di Weimar*, tesi di dottorato del dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata, 2017, p. 62.

⁸⁴ Letteralmente "Tribunale di Stato". Istituito ai sensi dell'art. 108 della Costituzione di Weimar, che afferma laconicamente "Con apposita legge del Reich sarà istituito un tribunale costituzionale per il Reich".

⁸⁵ Sul portato di tale decisione nella conservazione dell'ordinamento weimariano: G. LONGO, *Dottrina della sovranità e del mutamento costituzionale*, Alpes, Roma 2008.

⁸⁶ Per un'analisi completa della forma di Stato e di governo scelto dalla Costituzione di Weimar: R. SMEND, *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, Tübingen, 1923, p. 75 ss.; T. MARTINES,

sia direttamente connessa con la più grande crisi economica del secolo e gli errori di gestione dei limitati strumenti economici lasciati alla Germania dal poco lungimirante trattato di Versailles, non si è ulteriormente sottolineato come l'assenza di un "custode della Costituzione" abbia permesso l'evolversi della Repubblica in regime autoritario senza una cesura tra le due forme di Stato e di governo⁸⁷. L'assenza di una Corte costituzionale con il potere di garantire la legalità costituzionale del sistema giuridico ha portato all'immediato riconoscimento internazionale del partito Nazionalsocialista, o meglio del suo *leader*, come legittimo rappresentante del popolo tedesco, ed a livello interno ha facilitato i nazisti nell'assumere immediatamente il pieno controllo della macchina organizzativa statale⁸⁸.

Non solo, l'assenza di un organo tenuto a verificare, nella vita quotidiana dello Stato, il rispetto dei principi sanciti dal testo costituzionale, non poteva che favorire la non applicazione delle istanze sociali propuginate dai costituenti di orientamento

Governo parlamentare e ordinamento democratico, 1967, p. 20 ss.. Sul ruolo della Corte costituzionale in un sistema democratico-parlamentare: C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, op. cit., p. 27; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p. 11-13; M. FIORAVANTI, *Le dottrine della Costituzione in senso materiale*, op. cit.. In relazione al dibattito, che ha interessato le menti giuridiche più brillanti dell'epoca, su quale dovesse essere la forma data alla Corte costituzionale nel sistema weimariano e non solo: P. PETTA, *Schmitt, Kelsen e il "Custode della costituzione"*, in *Storia e Politica*, Milano, 1977/III, p. 513-514; M. CASERTA, *Democrazia e costituzione in Hans Kelsen e Carl Schmitt*, Roma, 2005, p. 151-152; H. KELSEN, *Chi dev'essere il custode della Costituzione?* (1930), trad. it., Giuffrè, Milano, 1981, p. 229 ss.

⁸⁷ Riproponendo quanto avvenuto in Italia nel '22 dove il progressivo cambio di regime avvenne senza l'alterazione dello Statuto Albertino proprio per l'assenza di rigidità e custodi della Legge Fondamentale risalente al 1848: G. ZAGREBELSKY e V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 39-40.

⁸⁸ V.: M. STOLLEIS, *Origins of the German Welfare State: Social Policy in Germany to 1945*, Berlin, 2013, p.106 ss.; C. MÖLLERS, *Der vermisste Leviathan: Staatstheorie in der Bundesrepublik*, Frankfurt am Main, 2008, p. 38.

socialdemocratico⁸⁹. Infatti, stante un tessuto economico sociale da un lato debilitato dagli elevatissimi debiti di guerra e dall'altro saldamente in mano alla classe borghese ed aristocratica⁹⁰, i consigli degli operai⁹¹ e le classi sociali economicamente svantaggiate potevano esercitare un potere di contrattazione molto limitato. Quindi, i principi e diritti sociali sanciti dalla Costituzione di Weimar, nella fase di implementazione, si scontravano con rapporti di forza a loro non favorevoli (in particolare economici)⁹², e le parti sociali svantaggiate non potevano neppure appellarsi al custode della Costituzione perché confinasse l'agire dello Stato nei limiti della legalità costituzionale (svincolandolo, almeno in parte, dalle

⁸⁹ Che eppure erano maggioritari nell'Assemblea Costituente: E. FRAENKEL, O. KAHN-FREUND, K. KORSCH, F. NEUMANN and H. SINZHEIMER, *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, op. cit., p. 16 ss.; H. SCHULZE, *La Repubblica di Weimar. La Germania dal 1918 al 1933*, op. cit., p. 20 ss..

⁹⁰ Come rileva a più riprese: T. STRAUMANN, *1931, Debt, crisis and the rise of Hitler*, op. cit., p. 32 ss. Già le forze politiche ad essi facenti riferimento in Assemblea Costituente (cfr.: E. FRAENKEL, O. KAHN-FREUND, K. KORSCH, F. NEUMANN and H. SINZHEIMER, *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, op. cit., p. 16 ss.; H. SCHULZE, *La Repubblica di Weimar. La Germania dal 1918 al 1933*, op. cit., p. 20 ss.) avevano ottenuto l'inserimento di norme come l'art. 164 che impone allo Stato di promuovere lo sviluppo della classe borghese e di proteggerla dall'eccessivo carico tributario

⁹¹ Previsti e protetti dall'art. 151 della Costituzione di Weimar, che assieme al 154- 155, 156 e 165 regola e promuove la partecipazione della classe operaia alla conduzione delle realtà produttive: E. RUSCONI, *La crisi di Weimar. Crisi di sistema e sconfitta operaia. La fine di una democrazia*, Torino, Einaudi, 1977; A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, p. 75 ss..

⁹² Chiarisce come ogni azione economico-sociale da parte dello Stato debba in primo luogo collegare e vincolare i diritti economici individuali ad obiettivi sociali: H. SINZHEIMER, *Verhandlungen der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung. Stenographische Berichte*, Berlino, 1919, p. 1748. Ma anche: R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli, Milano, 2018; dove vengono magistralmente esemplificati gli elementi di conflitto sottointesi al riconoscimento di ogni diritto e gli strumenti che l'ordinamento è chiamato a mettere in campo in tale lotta.

pressioni, e tentazioni, provenienti dalle classi economicamente dominanti e politicamente meglio organizzate).

I principi sociali nel testo weimariano rappresentano, infatti, il secondo elemento di discontinuità con le Costituzioni precedenti, segnando il passaggio da un ordinamento teso a protezione del singolo dallo Stato ad un ordinamento che prevede strumenti di intervento dello Stato nei processi economici al fine di promuovere direttamente l'eguaglianza formalmente sancita⁹³.

Cinquantasei dei centottantuno articoli della Costituzione di Weimar sono dedicati da un lato all'istituzione di servizi universali⁹⁴ e dall'altro alla descrizione di strumenti pensati per permettere alle classi sociali più povere di contrastare il potere economico della borghesia ed aristocrazia tedesche⁹⁵.

Si nota dunque, nel concludere questa veloce disamina di un tema che ha tenuto impegnato gran parte del pensiero giuridico del secolo scorso⁹⁶, come, pur nella miscellanea in parte contraddittoria di principi e strumenti che propugna il testo costituzionale⁹⁷, non si possa imputare all'assenza di norme rivolte al miglioramento della

⁹³ Dall'art. 109 primo comma: C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, op. cit. p. 120.

⁹⁴ A titolo esemplificativo si noti l'art. 145 dove viene istituito un sistema scolastico per tutti i cittadini, il 165 che istituisce il sistema sanitario universale (seppur mediato dall'intervento di realtà assicurative), ed il 155 che sancisce il diritto ad un'abitazione dignitosa per tutti i tedeschi (*ibidem*).

⁹⁵ Sempre, tuttavia, in un'ottica promotrice di un cambiamento che, come sopra detto, necessitava per avvenire effettivamente o di un tessuto sociale favorevole o del deciso intervento statale. Cfr. gli artt. 119, 139, 142, 151, 153, 154, 161, 165: *ibidem*, p. 82 ss.

⁹⁶ V.: F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, op. cit..

⁹⁷ Si ricorda la compresenza di articoli volti a preservare la classe borghese dal carico tributario, l'assenza della costituzionalizzazione del diritto di sciopero ed al contempo le numerose previsioni che organizzano la partecipazione degli operai alla conduzione delle attività produttive del Paese.

condizione delle classi sociali subalterne⁹⁸ la deriva autoritaria con cui si è concluso il percorso della Repubblica di Weimar⁹⁹.

Invero, le ragioni del suo fallimento vengono, dalla dottrina, attribuite a diversi fattori. Da un lato si sottolineano le previsioni costituzionali che hanno costituito la base giuridica che ha favorito la costruzione dal *Reich* Hitleriano: dalla possibilità di impiegare l'esercito a garanzia della sicurezza interna, ai numerosi strumenti di democrazia diretta - visti, senza opportuni correttivi, come l'istituzionalizzazione della dittatura della maggioranza - arrivando infine alla regolamentazione contraddittoria dell'autonomia dei *Länder*, simboleggiata dall'attribuzione al Presidente del *Reich* del potere di sospendere "in tutto o in parte l'efficacia dei diritti fondamentali" qualora un *Land* avesse inadempito ai suoi obblighi nei confronti dello Stato¹⁰⁰. Viceversa, parte della dottrina giuridica, afferma che il testo costituzionale non rappresentava l'unità nazionale, e che quindi non era in grado di mantenerla tale¹⁰¹. Il testo di Weimar sarebbe stato, secondo tale interpretazione, non una *reductio ad unum* ma *ad multiplus*. Il pensiero economico, dal canto suo, sottolinea come il compromesso raggiunto a livello politico-partitico non corrispondeva ai rapporti di forza della Germania del tempo¹⁰². Come si è detto, a fronte di un'avanguardia politica

⁹⁸ E quindi alla mancata previsione di un loro coinvolgimento nella vita dello Stato che avrebbe dovuto portare all'aderenza ed alla difesa dell'ordinamento giuridico: A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, op. cit., p. 293 ss..

⁹⁹ Conclusosi con l'elezione a larga maggioranza a Cancelliere di Adolf Hitler: T. STRAUMANN, *1931, Debt, crisis and the rise of Hitler*, op. cit., p. 1 ss..

¹⁰⁰ Attivato nei confronti della Prussia nel 1932 come si è detto: R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova 1995, p. 75 ss.; M. CARDUCCI, *Una "danza sull'orlo del vulcano"*, in *Costituzione di Weimar*, Macerata, 2008.

¹⁰¹ Cfr.: P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 48; P. P. PORTINARO, *Dottrina della costituzione e teoria della democrazia a Weimar*, op. cit., p. 62-63.

¹⁰² Non essendo neppure i partiti rappresentati nella costituente riflesso di tali rapporti di forza: E. FRAENKEL, O. KAHN-FREUND, K. KORSCH, F. NEUMANN

spartachista¹⁰³ si contrapponeva una larga maggioranza del Paese da un lato non incline ad un processo rivoluzionario dall'altro economicamente dipendente dalle famiglie aristocratico-borghesi¹⁰⁴. La costituzione era quindi inapplicabile, secondo tale dottrina, perché rappresentava rapporti di forza inesistenti e le rispettive classi sociali non erano in grado di difendere le garanzie loro afferenti inserite nel testo costituzionale. Nel momento, dunque, in cui la crisi dei titoli di Stato del 1931 colpiva la Germania, la realtà economico-sociale non aveva alcuna altra strada da contrapporre alle “soluzioni” presentate da Adolf Hitler¹⁰⁵.

Tuttavia, nel riconoscere la probabile serendipità delle teorie appena richiamate, si sottolinea nuovamente ciò che si ritiene rappresenti sia la distanza maggiore tra la Costituzione weimariana e quelle che seguirono la Seconda Guerra Mondiale, sia la manifestazione principale del “compromesso al ribasso” sotteso al testo della Costituzione della Repubblica di Weimar: l'assenza di una Corte costituzionale con il ruolo di custode della legalità costituzionale¹⁰⁶.

Pur non potendo attribuire a quest'ultima, anche qualora si potesse riscrivere quanto avvenuto, la soluzione di tutte le

and H. SINZHEIMER, *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, op. cit., p. 16 ss.; H. SCHULZE, *La Repubblica di Weimar. La Germania dal 1918 al 1933*, op. cit., p. 20 ss..

¹⁰³ Che aveva avversato il processo costituente ricercando viceversa un percorso rivoluzionario: C. KLEIN, *La Repubblica di Weimar*, Milano, 1970, p. 20 ss.

¹⁰⁴ V.: C. NICHOLAS e P. FEARON, *Lessons from the 1930s Great Depression*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2010/26, p. 285-317.

¹⁰⁵ Nuovamente Straumann sottolinea come queste ultime non fossero in se innovative o particolarmente dirompendi: STRAUMANN, *1931, Debt, crisis and the rise of Hitler*, op. cit., p. 1 ss..

¹⁰⁶ Cfr.: D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in F. LANCHESTER e F. BRANCACCIO (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 33.

problematiche sopra citate¹⁰⁷, la Corte costituzionale rappresenta e rappresenterà nel percorso delle democrazie costituzionali la chiave di volta che è mancata al percorso weimariano¹⁰⁸: un custode della corrispondenza della norma a quanto statuito dalle e dai costituenti, ovvero, della corrispondenza della vita dello Stato a quella di una democrazia parlamentare con il fine di garantire il benessere di tutti i cittadini.

Si è visto dunque come la legalità costituzionale costituisca l'elemento fondamentale della costruzione dello Stato democratico moderno. Elemento pervasivo di tutti i suoi aspetti, ma in particolare del ruolo che l'amministrazione statale deve avere nella gestione delle risorse dello Stato al fine di dare corpo agli obiettivi sanciti nel testo costituzionale.

La Costituzione di Weimar non offriva a coloro che dovevano governare la Germania negli anni a seguire gli strumenti economico finanziari per rispondere alle esigenze sociali sancite nel suo stesso testo e questi ultimi non potevano contare neppure sull'ausilio di un custode della Costituzione che garantisse che il testo costituzionale non fosse solamente testimone dei rapporti di forza presenti nella società al momento della sua stesura, ma anche l'orizzonte verso cui dirigere, e alla luce del quale interpretare, tali rapporti di forza¹⁰⁹.

Al paragrafo successivo si analizza quale forma le e i costituenti italiani hanno scelto di dare alla all'agire dello Stato nella vita economica del Paese, procedendo allo stesso tempo, come in

¹⁰⁷ Per una ricostruzione delle problematiche sorte anche laddove operano le Corti Costituzionali: E. BINDI, *La garanzia della Costituzione. Chi custodisce il custode?*, Torino, 2010.

¹⁰⁸ Si veda al IV capitolo il ruolo svolto dal *Bundesverfassungsgericht* nella costruzione del percorso europeo e nella difesa delle prerogative dello Stato tedesco a fronte dell'espandersi dell'ordinamento dell'Ue. Nonché i § successivi dove si rimanda costantemente a come la Corte costituzionale italiana abbia orientato e determinato l'applicazione della costituzione del '46.

¹⁰⁹ Sul portato di tale ruolo ed anche sui suoi limiti: C. MORTATI, *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, in *Raccolta di scritti vol. I*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 3 ss..

tutta la presente ricerca, in riferimento costante ai principi che reggono e garantiscono la corrispondenza tra sistema giuridico e Costituzione¹¹⁰.

4. I lavori della Commissione economica dell'Assemblea Costituente: unità nazionale tramite politiche economiche keynesiane?

La Repubblica di Weimar lascia in eredità all'Europa distrutta dalla Seconda Guerra Mondiale un patrimonio giuridico a cui fare riferimento, utile non solo per apprendere dai fallimenti che hanno portato al suo collasso ma anche per confrontarsi ed imparare dalle innovazioni giuridiche ivi ideate¹¹¹. La Costituzione italiana del 1948 è figlia anche di questo confronto, esplicitato in più occasioni dai costituenti¹¹², che ha portato alla costruzione di un testo pienamente ascrivibile alla categoria delle Costituzioni sociali.

¹¹⁰ Sia nel II che nel IV capitolo, infatti, si procede mediante un costante riferimento alle antinomie, sorte tra l'insieme delle norme relative al ruolo economico dello Stato - in costante evoluzione - ed i testi fondamentali degli ordinamenti che vengono a mano a mano analizzati, così come individuate, interpretate e risolte dai rispettivi custodi costituzionali.

¹¹¹ In relazione agli archetipi di riferimento, ed anche di quanto effettivamente a disposizione, dei padri e delle madri costituenti: U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, 1980, in part. p. 228 ss..

¹¹² Si veda a mero titolo esemplificativo (oltre agli innumerevoli lavori della dottrina sul tema citati al § precedente) il testo del Rapporto che la Commissione economica, costituita presso il Ministero per la Costituente, presenta alla Costituente dove a p. 12 e 14 viene analizzato il testo della Costituzione di Weimar come un modello a cui fare riferimento nel senso sopra detto a fianco ed ancor più dello Statuto Albertino. Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, Roma, 1946, p. 12 e 14. Per una ricostruzione storica ARCHIVIO GENERALE DELLO STATO, *Le Caratteristiche della Costituzione italiana nel quadro del costituzionalismo moderno*, in *Archivio Gaspare Ambrosini*, Inv. 48/175.

Del resto, il confronto con l'esperienza weimariana si può leggere anche dalle numerose previsioni tese ad impedire il concentrarsi dei poteri dello Stato, volontà pur derivante primariamente dal radicamento del percorso costituzionale nella resistenza contro il regime fascista: dalla suddivisione del potere legislativo in due camere rappresentative paritarie¹¹³, alla limitazione degli strumenti di democrazia diretta, alla stessa natura "rigida" della nostra Costituzione¹¹⁴. Ma soprattutto viene costituzionalizzato, e garantito dalle ingerenze del potere esecutivo, sia un potere giudiziario terzo ed indipendente, con un proprio organo di autogoverno, che un organo giurisdizionale "custode" della non contrarietà della legge alle norme costituzionali, invero della legalità costituzionale.

In tal senso il ruolo svolto dalla Corte costituzionale italiana risulta al centro del cambiamento (e lo esemplifica al meglio) che ha interessato la gestione delle entrate e le spese dello Stato - epitome a

¹¹³ Suddivisione che non godeva del favore di comunisti e socialisti che propendevano per un sistema monocamerale. In definitiva non si opposero tuttavia alla scelta delle due camere paritarie in quanto all'interno degli equilibri della Costituente questo non venne ritenuto da Gramsci un elemento fondamentale od un *vulnus* definitivo per la democrazia: S. GUERRIERI, *Le idee costituzionali del Pcf e del Pci all'indomani della Liberazione*, in *Studi Storici*, 1995, p. 863-882.

¹¹⁴ Invero la democrazia diretta come massima espressione della volontà generale ed in quanto tale intrinsecamente corretta, posizione assunta da gran parte del pensiero filosofico da Aristotele a Rousseau a Kant (cfr. L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale*, in *Revus*, 2012/18, p. 71), aveva ricevuto un duro colpo dall'appena conclusa esperienza dei totalitarismi italiano e tedesco, entrambi avallati dal voto dei cittadini e facenti continuamente appello al loro ruolo di interpreti della volontà del popolo. La composizione degli interessi deve, secondo il processo di costituzionalizzazione del conflitto sociale espresso dalla Costituzione, avvenire all'interno degli organi democratici, e anzi, si deve ricorrere ai pochi casi di democrazia diretta proprio per evitare quella "dittatura della maggioranza" la cui degenerazione era ancora così vivida nella mente dei costituenti (nel caso dei referendum costituzionali e abrogativi artt. 75 e 138 della Costituzione). Cfr. sul tema: N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, op. cit., p. 6 ss.; L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, op. cit.. Si veda il § 6 del presente cap. sul tema.

sua volta dell'evoluzione che ha riguardato tutta l'organizzazione e la gestione dei poteri dello Stato - in conseguenza dell'avvento delle Costituzioni sociali rigide¹¹⁵. Cambiamento inserito all'interno di un percorso che ha visto prima il riconoscimento del popolo come sovrano e poi la limitazione del potere stesso, pur se esercitato da organi democraticamente eletti¹¹⁶.

Infatti, la democrazia costituzionale, così come interpretata dai nostri costituenti¹¹⁷, sancisce che le leggi per essere valide debbano essere approvate da organi titolari del potere legislativo, i cui membri sono eletti a suffragio universale, rispettando le modalità previste dalla Costituzione stessa. Aggiunge, tuttavia, alla previsione di tali criteri di validità formale, già in parte individuati dalle costituzioni liberali¹¹⁸, la necessità che anche il contenuto della legge sia conforme alla Costituzione¹¹⁹. A garanzia di tale conformità

¹¹⁵ Sull'evoluzione che ha caratterizzato le Costituzioni del dopoguerra: V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale (1950)*, in *Prima e dopo la Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 118; R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, *op. cit.*, p. 11 ss.; M. S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, *op. cit.*, p. 141 ss..

¹¹⁶ Percorso il cui inizio è stato analizzato ai §§ 1 e 2 del presente cap..

¹¹⁷ Sul punto i lavori sono innumerevoli e vengono richiamati in specifici punti della successiva elaborazione, per il suo sguardo diacronico ed incentrato sul ruolo svolto dalla Corte costituzionale si richiama il recente lavoro di: P. FARAGUNA, D. TEGA e M. MASSA, *Italy. The state of liberal democracy*, in R. ALBERT, D. LANDAU, P. FARAGUNA e S. DRUGDA (a cura di), *Global Review of Constitutional Law*, Boston, 2018.

¹¹⁸ Cfr. artt. 55 e 56 dello Statuto albertino: https://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/Statutoalbertino.pdf (aggiornato al 23.11. 2019) ma anche il § precedente in relazione a Weimar.

¹¹⁹ Seguendo il passaggio da “democrazia formale” a “democrazia sostanziale”, ovvero ad una legittimità che, di nuovo con le parole del Ferrajoli, non chiede solo il “chi” ed il “come” della produzione legislativa ma anche il “che cosa”: L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale*, *op. cit.*, p. 83. O con le parole del D'Albergo: “In tal guisa adottando per la prima volta nella storia delle costituzioni europee un meccanismo normativo inteso a trasporre nella Costituzione, sulla base dei suoi Principi Fondamentali connessi anzitutto alla Prima Parte sui “diritti e doveri dei cittadini”, la progettualità che è insita nella trama dell'ispirazione antifascista delle formazioni politiche e sociali animatrici

viene posta la Corte costituzionale alla quale viene affidato anche il compito di giudicare sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato¹²⁰. Il ruolo da essa svolto, tuttavia, va oltre la verifica delle validità formale e sostanziale delle leggi¹²¹, o meglio tramite essa la Corte costituzionale diviene artefice della vita dello Stato. Se infatti spetta all'agire politico¹²² concretizzare i principi sanciti dalla Costituzione, ovvero inverare nel dato momento storico la sintesi del conflitto sociale, spetta alla Corte costituzionale garantire che tale sintesi sia non solo conforme ma orientata nel senso indicato dalla Costituzione. Ovvero che, la sintesi effettuata dall'agire politico includa tutte le parti della società e permetta, potenzialmente, la composizione di un'ulteriore e differente sintesi anche interpretata da quella parte della società che è minoranza politica in quel determinato momento storico¹²³.

con la Resistenza del potere costituente quale potere “sostanziale” prima che formale.”, S. D'ALBERGO, *La Costituzione tra le antitesi ideologiche dopo il referendum del 2006*, Aracne, Roma, 2008, p. 13.

¹²⁰ Artt. 134 e 135 della Costituzione. Si rileva come anche la mancanza di tale attribuzione alla *Staatsgerichtshof* weimariana sia stata individuato come l'anello debole dell'ordinamento giuridico disegnato nel 1919.

¹²¹ Limitazione che avrebbe costituito un'adesione pedissequa all'impostazione che negli anni '20 Hans Kelsen, aveva contribuito a dare alla Corte costituzionale austriaca: H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione*, in *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981, p. 153. In ogni caso il pensiero di Hans Kelsen era ben presente nella formazione dei costituenti: V. FROSINI, *Kelsen e il pensiero giuridico italiano*, in *Saggi su Kelsen e Capograssi: due interpretazioni del diritto*, Milano, 1988, p. 35-44.

¹²² Indicando sia la “politica nazionale” che quella del governo che quella parlamentare: M. ESPOSITO, *Ipotesi sulla evoluzione convenzionale del diritto costituzionale italiano*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista “Giurisprudenza costituzionale” per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 332 ss..

¹²³ Parte della dottrina rileva come tale ruolo fosse conseguenza ineludibile della compresenza del controllo accentrato delle leggi e di una Costituzione che disegna un'immagine di società ancora non compiuta al momento della sua entrata in vigore: E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in S. WOOLF (a cura di), *Italia 1943-1950: la ricostruzione*, Roma-Bari, 1974, p. 206 ss.; C. MARGIOTTA BROGLIO, *La Corte costituzionale italiana*

La complessità del compito attribuito alla Corte costituzionale appare evidente se si pensa che solo nel 1953 venne approvata la legge costituzionale n. 1 e le conseguenti leggi di attuazione che permisero l'insediamento della Corte nel 1955, simbolo di un più ampio ostruzionismo all'applicazione della Costituzione repubblicana posto in atto sia da dirigenti dello Stato, in larga misura rimasti quelli selezionati dal regime fascista, che da una parte della stessa collettività¹²⁴.

Ritourneremo nelle pagine successive sul ruolo effettivamente svolto dalla Corte costituzionale nell'applicazione della Costituzione del '48. Al momento basti sottolineare le conseguenze derivanti della presenza di un controllo accentrato della legittimità costituzionale delle leggi. Conseguenze particolarmente rilevanti nel sorvegliare l'agire dell'attore politico affinché rispettasse e rendesse effettivo, usando le parole del Ferrajoli, quel "nesso indissolubile e consequenziale tra principio democratico, libertà fondamentali e diritti sociali"¹²⁵, la cui sintesi va a costituire quell'*unità*

e il modello kelseniano, in *Quaderni costituzionali*, 2000/2, p. 333-369. Sul punto in particolare si fa riferimento alla ricostruzione di Luciani: M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, op. cit..

¹²⁴ V.: P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per applicarla*, in *Dieci anni dopo*, Bari, 1955, p. 277; ID, *La Costituzione inattuata*, Milano-Roma, 1956.

¹²⁵ Cfr.: L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale*, op. cit., p. 71 e continua asserendo che la democrazia si fonda sulla libertà degli elettori e che questa: "può esprimersi liberamente solo se è garantito l'esercizio, oltre che del diritto di voto, delle libertà fondamentali da parte di tutti e di ciascuno: della libertà di pensiero, di stampa, di informazione, di riunione e di associazione. I diritti di libertà, d'altro canto, in tanto sono effettivi in quanto siano a loro volta sorretti dalla garanzia dei diritti sociali a prestazioni positive, cioè alla sussistenza, alla salute, all'istruzione e all'informazione. Senza la soddisfazione di questi diritti e degli obblighi pubblici ad essi corrispondenti, sia i diritti politici che i diritti di libertà sono destinati a rimanere sulla carta: perché non c'è partecipazione alla vita pubblica senza garanzia dei minimi vitali, né formazione di volontà consapevoli senza istruzione e informazione".

nazionale¹²⁶, quella *reductio ad unum* che la Costituzione di Weimar non riuscì ad esprimere¹²⁷.

L'*unità nazionale* è dunque garantita, secondo la lettura data da parte della dottrina, dalla costituzionalizzazione del conflitto sociale, che comporta l'integrazione delle varie componenti della società nella vita e nelle scelte dello Stato, ed in tal senso rappresenta il nucleo fondante di tutto l'ordinamento giuridico italiano¹²⁸. In tale ottica si può rileggere anche la scelta di limitare gli strumenti di democrazia diretta: la composizione del conflitto sociale non può e non deve avvenire al di fuori delle istituzioni democratico-rappresentative.

Viene, quindi, superato un concetto di popolo (e di potere della maggioranza) abusato dai regimi del primo '900¹²⁹. Concezioni

¹²⁶ Elemento di grande rilevanza per gli stessi Costituenti come si denota dalla sua centralità nel discorso inaugurale tenuto da Vittorio Emanuele Orlando: ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Verballi delle sedute d'aula, in seduta del 25 giugno 1946*, <https://archivio.camera.it/inventari/struttura/assemblea-costituente-1946-1948?refGer=CD1700000001> (aggiornato al 25.11.2019). Sul ruolo e l'importanza dell'*unità nazionale* sia nella formazione della Costituzione che nell'ordinamento giuridico da essa effettivamente costruito: M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2011; P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di "Nazione" e di "Unità nazionale"*, in *Quaderni Costituzionali*, 2011, p. 333.

¹²⁷ Tale ruolo di sorveglianza e garanzia fu peraltro molto rilevante perlomeno nel primo decennio della Repubblica, ovvero durante la fase di "defascistizzazione" dell'ordinamento, quando appunto doveva ancora essere pienamente raggiunto un equilibrio nel conflitto sociale che non escludesse una parte della società stessa da esso: S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, in part. p. 163 ss..

¹²⁸ V.: P. RIDOLA, *La Costituzione, la politica e il conflitto in una pagina di storia della scienza giuridica italiana*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, p. 2904; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, *op. cit.*, p. 11.

¹²⁹ Popolo che si sovrapponeva automaticamente alla maggioranza vincente la competizione elettorale, popolo la cui volontà sostituitasi a quella del sovrano, secondo gran parte del pensiero filosofico-giuridico, non doveva sottostare ad alcuna limitazione: T. HOBBS, *Leviatano (1651)*, trad. it., Milano,

che era necessario abbandonare per pervenire alla costruzione di una democrazia costituzionale a suffragio universale¹³⁰, che, come già detto, prevede la limitazione della volontà della maggioranza stessa¹³¹.

Tuttavia, il raggiungimento dell'*unità nazionale* attraverso la costituzionalizzazione del conflitto sociale si determina e si espande ben al di là della suddivisione dei poteri dello Stato.

Infatti, riprendendo le parole di Bobbio non può esistere democrazia senza riconoscimento dei diritti di libertà¹³² e non può

Bompiani, 2001, parte II, cap. XXVI, p. 4; J. J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), trad. it., Milano, Feltrinelli, 2014, p. 217; I. KANT, *Per la pace perpetua*, in *Principi metafisici della dottrina del diritto* (1797), trad. it., Torino, Utet, 1965, p. 292.

¹³⁰ Separazione che divide la Costituzione italiana da quelle liberali ed in particolare dallo Statuto Albertino. Sul tema Bin: “Ciò che segna lo stacco tra le carte “flessibili” dell’800 e quelle della generazione cui appartiene la nostra è la collocazione del conflitto sociale rispetto alla costituzione e alle sue istituzioni. Mentre le costituzioni dei nostri tempi hanno l’ambizione di governare il conflitto sociale dentro alle istituzioni costituzionali, attraverso gli strumenti posti dalla costituzione “rigida”, le costituzioni di allora regolavano il conflitto sociale con l’impiego delle forze dell’ordine pubblico e dell’esercito, cioè escludendolo forzatamente dal “giardino” delle istituzioni rappresentative, dei diritti e delle procedure costituzionalmente garantite”, R. BIN, *Che cos’è la Costituzione?*, op. cit., p. 1.

¹³¹ Sottolinea brillantemente il legame tra riconoscimento dei diritti sociali e tutela della minoranza Calamandrei: “Senza l’accompagnamento dei diritti sociali le tradizionali libertà politiche possono diventare in realtà strumento di oppressione di una minoranza a danno della maggioranza: sicché si può dire in conclusione che i diritti sociali costituiscono la premessa indispensabile per assicurare a tutti i cittadini il godimento effettivo delle libertà politiche”, P. CALAMANDREI, *L’avvenire dei diritti di libertà*, in *Opere giuridiche*, Napoli, Morano, 1965, p. 183 ss..

¹³² L’autore afferma nel 1984: “anche per una definizione minima di democrazia, com’è quella che accolgo occorre, in aggiunta al suffragio universale e al principio di maggioranza una terza condizione: occorre che coloro che sono chiamati a decidere o a eleggere coloro che dovranno decidere siano posti di fronte ad alternative reali e siano messi in condizione di poter scegliere tra l’una e l’altra. Affinché si realizzi questa condizione, occorre che ai chiamati a decidere siano garantiti i cosiddetti diritti di libertà, di opinione, di espressione della propria

esistere partecipazione alla vita democratica senza garanzia dei diritti sociali¹³³. In tal senso il conflitto sociale viene convogliato ed interpretato come la lotta per una partecipazione egalaritaria alla decisione politica, non a caso parallelamente alla conquista del suffragio universale. Questo programma di composizione del conflitto appare chiaro dalla lettura dei primi articoli del testo costituzionale; la sovranità appartiene al popolo - in una definizione di popolo non limitata (in nessuna fase del conflitto) alla maggioranza o ad una parte della società, come esprime chiaramente l'art. 2 -, popolo che in ogni caso deve esercitarla entro i limiti e le forme sancite dalla Costituzione; il che comporta la suddivisione dei poteri e la partecipazione di tutti i cittadini alla decisione politica. Tale sillogismo è perfettamente riassunto dal secondo comma dell'articolo 3 che chiarisce come tale partecipazione sia possibile solo qualora vengano effettivamente riconosciute non solo le libertà fondamentali ma anche i diritti sociali¹³⁴. Tale processo di avvicinamento all'eguaglianza sostanziale si incentra infine sul lavoro, inteso come possibilità date al singolo a prescindere dai beni in suo possesso. Lavoro connotato di valori politici e di classe. Valori che, tuttavia, trascende, così come trascende una concezione del lavoro pienamente liberista¹³⁵, che in quanto tale può essere difficilmente motore di un processo redistributivo e di eguaglianza sostanziale¹³⁶.

opinione, di riunione, di associazione, ecc... Le norme costituzionali che attribuiscono questi diritti non sono propriamente regole del gioco: sono regole preliminari che permettono lo svolgimento del gioco”, N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, op. cit., p. 6.

¹³³ Cfr. nota precedente.

¹³⁴ Si analizza approfonditamente quanto qui accennato al § successivo.

¹³⁵ V.: O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, op. cit., p. 35 ss.

¹³⁶ Si approfondisce ai §§ successivi come la concezione di lavoro espressa dall'art. 4 nonché la previsione di cui all'art. 3.2 debbano direzionare, e come abbiano effettivamente direzionato, l'intervento dello Stato nella società e nei rapporti giuridico-economici creati dal mercato. Sul tema: L. BASSO, *Il*

La Costituzione ritrova ed individua, dunque, l'*unità nazionale* non nella soluzione del conflitto sociale ma nell'insieme degli strumenti che permettono che al conflitto sociale partecipino tutti i cittadini con eguali possibilità. Tale eguaglianza è dunque presupposto ed interpretazione del conflitto sociale e da esso non può essere cancellata. I "vincitori" delle varie fasi del conflitto, dunque, dovranno muoversi all'interno del permanere di tale eguaglianza, limitazione imposta e garantita dal controllo derivante dagli altri poteri dello Stato. Proprio il permanere di tale eguaglianza impedisce l'esclusione di una parte della società dalla decisione politica e va a determinare il permanere e l'autoalimentarsi dell'*unità nazionale*.

L'*unità nazionale* non risiede, ribadiamo, nella risoluzione del conflitto; i costituenti erano consapevoli dell'impossibilità della composizione definitiva di esso e pertanto istituirono strumenti che garantissero il raggiungimento di un equilibrio, necessariamente variabile al variare degli interessi sottesi¹³⁷. In ogni caso, era chiaro che i presupposti - libertà fondamentali e diritti sociali - di una composizione del conflitto che poteva includere tutte le componenti della società e determinare così l'unità nazionale, erano, al momento della stesura della Costituzione, ancora lontani dall'essere realtà¹³⁸.

principe senza scettro, Milano, Feltrinelli, 1998, p. 137 ss.; C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Diritto del lavoro*, 1954, p. 149 ss..

¹³⁷ Di nuovo BIN: "La regolazione del conflitto tra interessi inconciliabili corrisponde esattamente all'"oggetto sociale" della costituzione, che non pretende affatto di comporlo una volta per tutte, ma punta a istituire regole e procedure che consentano di individuare in futuro punti di equilibrio tra gli interessi che siano accettabili per tutti. Le decisioni assunte dai poteri politici nel rispetto del principio di maggioranza non possono mai ridurre a un'unica dimensione il quadro complesso e conflittuale degli interessi disegnato dalla costituzione, negando qualsiasi protezione ai diritti e agli interessi rappresentati dalla minoranza", R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, *op. cit.*, p. 16.

¹³⁸ Come testimoniano le relazioni alla Commissione economica dell'Assemblea Costituente che riportano una sperequazione elevatissima nella suddivisione delle risorse a livello nazionale: MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, *op. cit.*, p. 188.

A sorvegliare l'impossibilità dell'esclusione di una parte della società ed anzi a promuovere l'inclusione di coloro che ne erano e sono esclusi, viene posta, come si è detto, in particolare la Corte costituzionale, i cui componenti vengono scelti da maggioranze e con modalità che impediscono che il custode della Costituzione si ponga a garanzia degli interessi di una parte della collettività¹³⁹.

¹³⁹ Troviamo quindi un nesso funzionale tra composizione della Corte e sua capacità di continuare a garantire lo scomporsi e ricomporsi del conflitto sociale. Sul ruolo della corte nella fase di attuazione della Costituzione: M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana, op. cit.*. Per poter svolgere tale ruolo la Corte deve essere organo non di maggioranza (qualsiasi essa sia). A garanzia di tale caratteristica sono state poste le regole di composizione della Corte che cercano di tener conto della tensione tra le scelte degli organi di rappresentanza (in particolare della maggioranza, a cui comunque è stata data voce in capitolo perché la Corte non sia completamente avulsa dal mutare delle esigenze politiche) e le supreme magistrature (scelte anche per le competenze tecniche che permettono loro di dare un contributo rilevante affinché una determinata norma legislativa possa essere applicata senza contravvenire alla Costituzione), questo tramite il riequilibrio del collegio derivante dalle nomine di natura presidenziale: R. BIN e C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in R. BIN (a cura di), *"Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 215-237; G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale*, Milano, 1981; P. PEDERZOLI, *La Corte costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008; E. LAMARQUE, *Chi sono gli assistenti di studio dei giudici costituzionali*, in M. D'AMICO e B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 1075-1095; R. BIN, *Sull'imparzialità dei giudici costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009; R. ROMBOLI, *Composizione del collegio giudicante e assegnazione delle cause nei giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, p. 332 ss.. In particolare, in relazione al rapporto-scontro tra la maggioranza politica e la funzione di garanzia della Corte costituzionale: P. PASQUINO, *Il giudice e il voto*, Il Mulino, 2003, p. 803; L. D. KRAMER, *The People Themselves - Popular Constitutionalism and Judicial Review*, New York, 2004, p. 98 ss.. Ruolo che parte della dottrina riconosceva invero anche al Presidente della Repubblica S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in AA. VV., *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985,

Dunque, il disegno di democrazia costituzionale scelto dalle madri e dai padri costituenti si regge sull'*unità nazionale*, intesa come sintesi della necessità (ma anche scelta e programma politico-sociale di inclusione nel conflitto di tutte le componenti della società) di garantire la permanenza del conflitto sociale dentro le istituzioni - e quindi del principio democratico - tramite la garanzia dell'effettività di libertà fondamentali¹⁴⁰ e diritti sociali, senza i quali il cittadino non può essere veramente in grado di partecipare all'"organizzazione politica, economica e sociale del Paese"¹⁴¹. Dalle libertà dallo Stato di matrice liberale, dunque, al riconoscimento di diritti che prevedono prestazioni da parte dello Stato e sono azionabili giudizialmente¹⁴². Ogni diritto, ha tuttavia un

p. 277 ss.. Luciani sottolinea, invece, a nostro parere correttamente, il legame tra la figura del Capo dello Stato e la funzione di rappresentanza dell'unità nazionale e non direttamente di sua garanzia, precisazione che necessita di una chiara separazione delle due funzioni come esposto in: L. MASSIMO, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, 2017/2.

¹⁴⁰ Che pur riconosciute dallo Statuto Albertino erano state soppresse sotto il regime fascista e quindi non risultava superflua la loro esplicita enunciazione di cui, a titolo esemplificativo, nella consapevolezza del collegamento ed interdipendenza tra libertà e diritti (la cui differenziazione è in ogni caso frutto di costruzione teorica non sempre coerente e disinteressata come osserva: R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, *op. cit.*, p. 1-146), agli artt. 2, 13, 15, 21 della Costituzione.

¹⁴¹ Intesi come prestazioni a favore del cittadino che lo Stato deve porre in atto secondo l'enucleazione del: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 1133.

¹⁴² Si rimanda al § successivo per un approfondimento del tema, al momento ci si limita a richiamare il diritto al lavoro ed all'occupazione, alla salute, all'assistenza, all'istruzione, alla tutela della famiglia, al diritto di sciopero, all'abitazione, ad una paga dignitosa, di cui rispettivamente agli artt. 4, 35, 32, 38, 33 e 34, 29, 39 e 40, 47, 36 della Costituzione.

costo, costo che deve essere sostenuto dalle finanze dello Stato¹⁴³ e, nelle materie in cui sono competenti, dalle regioni¹⁴⁴.

Come sostenere tale costo, ovvero dove prendere le risorse per sostenere i diritti necessari all'*unità nazionale* è una sfida la cui complessità era ben chiara ai costituenti.

Per tale ragione il 23 luglio del 1946 venne istituita la III sottocommissione all'interno della Commissione per la Costituzione, composta da 18 membri, presieduta dal socialista Gustavo Ghidini e dedicata allo studio ed alla formulazione dei "Lineamenti economici e sociali" della Costituzione¹⁴⁵, ovvero per

¹⁴³ Sostengono che ogni diritto presuppone un costo, includendo anche le cosiddette libertà: R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, op. cit., p. 1-146; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, 1964, p. 802-807; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Cedam, Padova, 1995, p. 97 ss..

¹⁴⁴ Principalmente si fa riferimento al diritto alla salute ed all'istruzione materie di competenza regionale che assorbono gran parte dei bilanci dei suddetti enti. Il tema della garanzia regionale dei diritti sociali e dei livelli essenziali delle prestazioni è stato largamente analizzato dalla dottrina e non viene qui affrontato sia per l'economia della trattazione, sia in quanto la garanzia a livello nazionale dei diritti sociali, nel suo rapporto con la "costituzione economica" e la *governance* europea, ricomprende tutte le pubbliche amministrazioni statali e le vincola congiuntamente. Si noti peraltro come, dal punto di vista economico-finanziario, si sia assistito ad un progressivo e inesorabile accentramento delle risorse a livello statale indipendentemente dalla riforma "sul federalismo fiscale" di cui è stata protagonista la legge costituzionale n. 3 del 2001. Sul portato della garanzia multilivello dei diritti e sul ruolo dello stato in rapporto alle materie di competenza regionale *ex plurimis*: V. CRISAFULLI e L. PALADIN, *Commentario breve della Costituzione*, Padova, Cedam, 1990 p. 40 ss.; S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 84 ss.. Mentre invece sul rapporto tra integrazione europea ed enti locali *ex plurimis*: R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016, p. 52; M. CARTABIA, N. LUPO e A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decisionmaking process*, Bologna, 2013.

¹⁴⁵ Per un sunto delle relazioni principali della suddetta sottocommissione: ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Verbali III sottocommissione*, <https://archivio.camera.it/inventari/scheda/assemblea-costituente-1946-1948/CD1700000389/commissione-costituzione-iii-sottocommissione->

definire la futura “Costituzione economica” della Repubblica italiana¹⁴⁶. In stretta connessione, ma in relazione specificatamente all’analisi della situazione dell’economia italiana, venne istituita dal Ministero per la Costituente la Commissione economica presieduta da Giovanni de Maria che svolse un ampio ed articolato lavoro di indagine sull’economia italiana¹⁴⁷, restituendo un quadro desolante

[relazioni.html?fromTree=1](#) (aggiornato al 26.11.2019). Si necessita in ogni caso di ricordare come in ogni caso sia una visione parziale attribuire alla suddetta sottocommissione l’elaborazione teorica di tutta la disciplina costituzionale dell’economia, infatti già solo lo studio di essa è possibile qualora, come afferma il Luciani, non “si perda di vista l’impianto unitario della nostra Costituzione; se non si postula un’autonomia di questo settore nei confronti degli altri oggetti delle norme costituzionali”, M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 1990, p. 375. Tuttavia, la suddetta sottocommissione ha raccolto i contributi della dottrina economica ed è stata al centro del dibattito connesso con la situazione dell’economia italiana nel primo dopoguerra.

¹⁴⁶ Vedi *supra* per una premessa necessaria in rapporto all’isolamento teorico di questo settore di studio. Invero, si è ritenuto che l’utilizzo di tale termine per definire l’insieme delle norme costituzionali che si occupano dei rapporti economici sia il più immediato oltre che utilizzato da ampia ed autorevole dottrina. In ogni caso viene inteso nel corso della presente ricerca nella sua accezione descrittiva e non in sé prescrittiva di uno specifico modello economico, in quanto quest’ultimo, come di seguito enucleato non è scindibile dal testo costituzionale complessivo: A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, Napoli, 2012, p. 11; L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 2013; G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, Giuffrè, 1993; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, in *Lezioni*, Bari-Roma, Laterza, 1995, p. 20 ss.; G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione economica italiana: passato e attualità*, in *Diritto e società*, 2010, p. 333 ss.; F. COCOZZA, *Riflessioni sulla nozione di costituzione economica*, in *Diritto dell’economia*, 1992, p. 71 ss..

¹⁴⁷ Cfr.: MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, Roma, 1946; che restituisce un quadro desolante dell’economia italiana, dalla assoluta necessità di un’apertura del mercato all’estero per poter reperire materie prime, all’incapacità di competere in un mercato aperto, alla

del tessuto economico, distrutto dagli strascichi della II Guerra Mondiale ed incapace di competere con altre economie industriali dopo 20 anni di politiche autarchiche¹⁴⁸. Non solo, era evidente a tutti come vi fosse un'enorme sperequazione non solo nella distribuzione delle risorse tra i singoli cittadini, ma anche tra la competitività industriale dei vari complessi produttivi regionali.

Infatti, la Commissione de Maria rilevò il sostanziale congelamento del processo di industrializzazione delle regioni del Mezzogiorno. Se infatti fino agli anni '20 del secolo scorso il divario di crescita e produzione tra le regioni del nord Italia e quelle del sud era contenuto, la strada dell'autarchica perseguita da parte dello Stato fascista comportò la sostanziale valorizzazione degli impianti industriali già pienamente sviluppati, ovvero quelli ricompresi nel "triangolo industriale" Torino-Milano-Genova con poche eccezioni di rilievo¹⁴⁹. Tale scelta consolidò per tutto il ventennio il divario di PIL tra le due macroaree e consegnò un quadro ai costituenti che rese ben chiaro come l'*unità nazionale* da perseguire attraverso l'inclusione economica e sociale di tutte le componenti della società non poteva rivolgersi solo alla rimozione degli ostacoli posti di fronte al singolo cittadino¹⁵⁰. O meglio, rese ben chiaro a quest'ultimi come l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale dovesse passare anche, e necessariamente, attraverso la convergenza economico-sociale tra le regioni d'Italia. Questo, si sottolinea, non

mancanza di innovazione del settore agricolo fino alla sperequazione nell'accumulo del risparmio privato.

¹⁴⁸ Il pensiero economico della maggioranza dei costituenti, degli artefici del rapporto di cui sopra, nonché di coloro che sono stati titolari dei posti chiave dell'economia di Stato (dall'IRI alla Banca d'Italia) nel secondo dopoguerra, afferiva certamente alla sfera del liberismo economico: F. CAFFE', *Un riesame dell'opera svolta dalla Commissione economica per la Costituente*, in *Studi per il ventesimo anno dell'Assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 35 ss..

¹⁴⁹ V.: A. LEPORE, *Il divario Nord-Sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, in *Rivista economica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez*, 2012/3, p. 389-410 in part. 395.

¹⁵⁰ Tema relativo al 2 comma dell'art. 3 della Costituzione di seguito approfondito.

solamente per i fini solidaristici espressi all'art. 2 della Costituzione ma anche poiché si comprendeva perfettamente come all'interno di un'unica area valutaria la permanenza di differenze rilevanti nel livello produttivo favorisse l'attrazione di manodopera e l'esportazione, anche "interna", di beni lavorati da parte delle regioni più industrializzate, impedendo allo stesso tempo il raggiungimento della piena crescita potenziale del Paese¹⁵¹. I costituenti scelsero dunque di attivare un meccanismo solidaristico-redistributivo a livello regionale e di sintetizzarlo nell'art 119 della Costituzione che nella formulazione originaria sanciva al penultimo comma: "Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali"¹⁵².

La previsione di cui sopra andava, invero, di pari passo con un sistema formalmente disegnato per garantire autonomia finanziaria sia alle regioni a statuto ordinario che speciale attraverso "tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie". Al lettore sono ben note le difficoltà di attuazione di una norma che non vide dare luce alle amministrazioni regionali fino agli anni '70. Conseguentemente il sistema tributario venne impostato su base nazionale rendendo di fatto impraticabile, per vari anni, attivare un sistema di riscossione decentrato¹⁵³. Pertanto, il "fondo comune regionale", in cui confluivano tributi su base nazionale sostituì un vero percorso di autonomia finanziaria che non vide neppure chiarire i criteri per l'erogazione dei contributi speciali sanciti dal comma dell'art. 119

¹⁵¹ Sul tema si riporta l'interessante analisi di: G. ADRIANO, *Questione meridionale e questione nazionale. Il meridionalismo è morto?*, in *Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 2014.

¹⁵² Per una lettura del dibattito che accompagnò la stesura del suddetto articolo: ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana del 15 marzo 1947. La Costituzione della Repubblica italiana, op. cit.*, p. 427-428.

¹⁵³ V.: L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano 1996, p. 100 ss..

sopra riportato¹⁵⁴. Questi ultimi si caratterizzavano dunque per la loro estemporaneità impedendo una programmazione pluriennale autonoma in quanto i contributi nazionali coprivano il 98% dei fondi necessari all'amministrazione regionale¹⁵⁵.

Eppure, la straordinaria crescita economica degli anni '60 e '70 vide momentaneamente realizzarsi quella convergenza che era il principale obiettivo delle e dei costituenti¹⁵⁶. Momentaneamente, poiché il rallentamento economico degli anni '90, bloccò tale percorso di convergenza e diede il via ad una serie di riforme destinate a valorizzare l'autonomia finanziaria regionale culminate nella riforma costituzionale sul federalismo fiscale del 2001¹⁵⁷. Se il principio di un'autonomia finanziaria rafforzata, corretta dalla sussistenza di un fondo perequativo, poteva rappresentare uno strumento utile per il perseguimento degli obiettivi di convergenza sopra descritti, l'avvento della crisi economica del 2008 a cui seguì la stipula del *patto di stabilità interno*, ha determinato finora l'accentuazione della distanza tra quelli che sono ormai diventati due differenti sistemi produttivi e sociali¹⁵⁸.

L'analisi del divario produttivo, e quindi economico-sociale, esistente in Italia al tempo del dibattito costituente ci aiuta a comprendere come, indipendentemente dall'ideologia e dalla

¹⁵⁴ Cfr.: M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del federalismo fiscale*, Padova 1982, p. 19 ss..

¹⁵⁵ Sul punto: L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003/1, p. 14.

¹⁵⁶ V.: A. LEPORE, *Il divario Nord-Sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, op. cit., p. 395.

¹⁵⁷ Sul tema *ex plurimis*: B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 76 ss.; R. BIN, *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, in *Le regioni*, 2010.

¹⁵⁸ Come approfondito ai §§ successivi sul punto: SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, Bologna, Il Mulino, 2002; SVIMEZ, *Rapporto 2019 sull'economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2019.

formazione economica di provenienza, tra i costituenti vi fosse un elevato livello di consenso sulla necessità di non procedere ad una completa liberalizzazione del mercato¹⁵⁹. Inoltre, ed in parte in conseguenza di ciò, sia il mondo cattolico che quello socialista, erano concordi nel ritenere che non si potesse confidare nel libero corso del “mercato” per l’effettivo riconoscimento di quei diritti sociali la cui effettività doveva costituire il fondamento dell’unità nazionale, sintetizzati nel programmatico raggiungimento dell’eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3¹⁶⁰. Lo Stato doveva

¹⁵⁹ Nonché sul disastro economico che sarebbe derivato dall’abbandono di tutte le forme di interventismo statale (a partire dall’IRI). Per una ricostruzione del pensiero dei redattori del rapporto ed in generale del quadro delineato: G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1993. Sulla modalità di intervento dello Stato nell’economia previsto in costituzione, cosiddetto “misto”. Cfr. B. CARAVITA, *Oltre l’eguaglianza formale. Un’analisi dell’art. 3 comma 2 della Costituzione*, op. cit., p. 106. Rapporto, che in tutto il dopoguerra europeo, è caratterizzato dalla liberalizzazione dell’iniziativa economica comprese alla regolamentazione ed alla presenza dello Stato secondo le parole del Fioravanti: “il Novecento riscopre la società, ma non rinuncia allo Stato”, M. FIORAVANTI, *Cultura costituzionale e trasformazioni economico-sociali: l’esperienza del Novecento*, in *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, 2013, p. 621. Il tema dell’intervento dello Stato nei rapporti economici è parte sia di ogni analisi teorica intorno alle entrate che alle spese dello Stato (si pensi al ruolo della programmazione e nazionalizzazione di Stato derivanti dagli art. 43 e 44 della Costituzione). In questa trattazione, tuttavia, così come per quanto riguarda il discorso relativo al ruolo degli enti locali, si vuole concentrare lo sguardo sugli impegni di spesa che la Costituzione pone in capo allo Stato in rapporto al singolo soggetto, ed alle entrate necessarie a sostenerli, così come dei vincoli a tali spese e tali entrate che vengono imposti dalla situazione economica complessiva.

¹⁶⁰ Si veda sul tema l’intervento di Togliatti dell’ottobre del ’46: “si sta scrivendo una Costituzione che non è una costituzione socialista, ma è la Costituzione corrispondente ad un periodo transitorio di lotta per un regime economico di coesistenza di differenti forze economiche che tendono a soverchiarsi le une con le altre (...) è evidente che la lotta che si conduce non è diretta contro la libera iniziativa e la proprietà privata dei mezzi di produzione in generale, ma contro quelle particolari forme di proprietà privata che sopprimono l’iniziativa di vasti strati di produttori e, particolarmente, contro le forme di proprietà privata monopolistiche”, *La Costituzione della Repubblica nei lavori*

dunque farsi carico delle ingenti spese connesse con il riconoscimento dei diritti sopra richiamati, oltreché con l'obiettivo di convergenza descritto, e compito dei costituenti era rispondere alle domande sul come e il dove reperire le risorse per sostenere tali spese¹⁶¹

La dottrina economia presentava (e presenta) quattro soluzioni per incrementare le finanze pubbliche¹⁶², tutte queste opzioni sono state valutate dalle madri e dai padri costituenti che hanno deciso di "escluderne" alcune e limitarne altre. Si preannuncia qui quanto evidenziato anche al termine del presente paragrafo, ovvero che il conflitto sociale istituzionalizzato, che deve essere in grado in ogni caso di garantire l'effettività dei diritti sociali¹⁶³, è, secondo quanto sancito dalla Costituzione, non più relativo a quali diritti riconoscere, ma l'oggetto del contendere è divenuta la scelta tra quale dei seguenti strumenti utilizzare al fine di rispondere alle esigenze di spesa dello Stato nonché come, quanto e quando utilizzarlo¹⁶⁴.

preparatori dell'Assemblea Costituente, Camera dei Deputati, Roma, 1976, p. 123 ss.. Ma come rileva anche Carli era opinione condivisa anche dal mondo cattolico: G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, op. cit. e M. RUINI, *Prefazione a I precedenti storici della Costituzione (studi e lavori preparatori)*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 7.

¹⁶¹ Resta sottinteso che ovviamente tali interventi di garanzia dei diritti sono essi stessi interventi nei rapporti economico-sociali. Del resto, secondo Crisafulli, il nucleo delle costituzioni sociali del dopoguerra consiste nell'avere un contenuto sociale positivo che a sua volta sancisce la necessità di: "... regolare quell'insieme di rapporti (sociali) secondo un indirizzo interventista, anziché secondo un indirizzo puramente astensionistico", V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, op. cit., p. 252.

¹⁶² Sul tema i contributi sono moltissimi ma per una recente analisi si rimanda a: B. J. DE LONG e L. H. SUMMERS, *Fiscal Policy in a Depressed Economy*, in *Brookings Papers on Economic Activity*, 2012, p. 233-297.

¹⁶³ Si analizza al § successivo il pieno portato di tale effettività.

¹⁶⁴ Si veda sulla funzione di indirizzo politico: G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, in particolare p. 20 ss.; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 373. Al termine del § vengono

Il primo è anche il più classico degli strumenti adoperati sin dall'inizio della storia dello Stato: la guerra¹⁶⁵.

Strumento largamente impiegato a tal fine, non solo perché (fattore preponderante nella prima fase del percorso statale) esso permetteva, potenzialmente, di arricchirsi con le risorse sottratte ad un'altra comunità, ma soprattutto perché comportava un incremento produttivo di tutta l'industria bellica e del suo indotto. Indipendentemente dalla diminuzione del portato economico delle asserzioni di cui sopra, stante l'evoluzione della guerra nel mondo moderno, l'art. 11 della Costituzione non solo impedisce di perseguire tale strada per il finanziamento delle casse dello Stato ma costituisce la base della partecipazione dell'Italia alle organizzazioni sovranazionali tese ad impedire il ritorno di una guerra mondiale¹⁶⁶. Per l'Italia - e la Costituente sulla quale incombeva lo "spettro" del Trattato di Pace¹⁶⁷ - l'art. 11 ha, oltre al soprarichiamato significato esplicito, il significato implicito dell'impossibilità di espandere il proprio sistema economico ritornando al modello colonialista imperante fino alla conclusione della II Guerra Mondiale¹⁶⁸. In tal senso, le "conseguenze della pace", se furono meno rilevanti per

specificati i diversi effetti derivanti dall'utilizzo degli strumenti di seguito specificati.

¹⁶⁵ Per un'analisi complessiva *ex plurimis*: G. BOGNETTI, *Intervento e guerra nel diritto costituzionale italiano*, in *Corriere giuridico*, 1991, p. 361 ss..

¹⁶⁶ Per un'analisi complessiva della Guerra secondo l'ordinamento giuridico delineato dalla Costituzione: P. G. GRASSO, *Disciplina costituzionale della guerra*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989. Il portato dell'articolo 11 viene invece analizzato al § 7 e di nuovo nel capitolo successivo al primo §. Di nuovo il collegamento con l'esperienza weimariana risulta evidente dalla (quasi) semplice trasposizione dell'art. 4 della Costituzione del 1919: "I principi fondamentali riconosciuti dal diritto delle genti hanno valore di parti integranti del diritto tedesco".

¹⁶⁷ Cfr.: U. LEANZA, *Il principio internazionalista nella Costituente*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 310.

¹⁶⁸ V.: P. FARAGUNA, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, *op. cit.*, p. 63 ss..

l'Italia rispetto alle clausole imposte a Giappone e Germania¹⁶⁹, comportarono necessariamente di non poter seguire l'esempio statunitense, che attraverso enormi investimenti sul proprio apparato bellico diede un impulso "keynesianamente" costante alla propria economia, entrambi fattori consolidanti la propria egemonia politico-economica durante i "trenta gloriosi"¹⁷⁰.

Il secondo strumento enucleato dalla dottrina economica afferisce al controllo dello Stato sulla Banca Centrale¹⁷¹. Lo Stato tramite essa può stampare moneta per finanziare le proprie spese, ovvero stabilire il tasso di inflazione¹⁷². I vantaggi di tale strumento non sono solo quelli, evidenti, derivanti dall'aumento delle risorse a

¹⁶⁹ Direttamente in Germania tramite la sua separazione in realtà territoriali distinte oltre che successivamente nel testo costituzionale nel quale la parola "pace" compare nel preambolo e ben sei volte negli articoli della *Grundgesetz*. In ogni caso la Germania ovest venne presto a costituire nuovamente una potenza militare a fronte della "minaccia" sovietica: M. MORI, *Un'eredità incerta: la prima ricezione della "pace perpetua" in Germania*, in *Rivista di Storia della Filosofia*, 2006, p. 7-21. In Giappone tale principio venne incardinato nell'art. 9 della Costituzione il cui diretto legame con il volere statunitense è ben noto: G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 19-34.

¹⁷⁰ Interessante, in tal senso, la lettura di Snyder che collega l'esperienza europea e l'entusiasmo che l'accompagnò in tutto il '900 alla ricerca di un'alternativa, da parte degli ex-imperi europei, al modello economico colonialista che aveva fondato la loro ricchezza: T. SNYDER, *La paura e la ragione. Il collasso della democrazia in Russia, Europa e America*, Rizzoli, 2018, in part. cap. III.

¹⁷¹ Percorso modificatosi nel corso della storia repubblicana ben prima della venuta dell'Uem, ovvero perlomeno a partire dal divorzio tra Banca d'Italia e tesoro del 1981. Cfr. per una ricostruzione complessiva del portato di tale cambiamento: W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2013.

¹⁷² Nonché influenzare direttamente il tasso di interesse sui titoli di debito pubblico, la cui importanza viene analizzata di seguito. Infatti, la Banca Centrale garantendo di acquistare i titoli eventualmente rimasti invenduti provoca un effetto calmierante sul mercato di quest'ultimi, essendo, gli investitori privati, certi di trovare, in ogni caso, un acquirente per i titoli acquistati. Ovviamente, laddove effettivamente la Banca Centrale operi l'acquisto ventilato, ne consegue l'immissione di nuova moneta nel sistema economico.

disposizione dello Stato ma sono relativi anche al fatto che inserendo nuova moneta sul mercato diminuisce il valore della valuta nazionale in rapporto alle valute estere. Questo favorisce il flusso di valuta estera in investimenti nazionali e di concerto l'esportazione. Al contempo sono note le conseguenze negative dell'inflazione: in *primis* la riduzione della capacità di acquisto dei cittadini (stante il diminuire del potere d'acquisto della moneta in loro possesso) ma anche la crisi della propria solvibilità e fiducia da parte del mercato che una moneta instabile comporta. Negatività che non sfuggivano ai costituenti, esemplificate dall'allora recente, e terribile, esperienza della svalutazione del marco tedesco. Per tale ragione all'art. 47 della Costituzione inserirono una norma tesa a contrastare politiche di iperinflazione esplicitandola sotto forma di tutela del risparmio. Eppure, a parte il - invero piuttosto indiretto - riferimento di cui sopra, alcun riferimento si trova in Costituzione al fine di vincolare l'agire delle Banca d'Italia alla stabilità dei prezzi¹⁷³. Anzi si noti come la scelta di non dotare l'emittente di moneta di alcun tipo di indipendenza costituzionalmente protetta, sia stata essa stessa una scelta dei costituenti che conferma quanto sviluppato nel corso del presente paragrafo, ovvero che questi ultimi preferirono lasciare ogni strumento nelle mani dell'attore politico e del futuro legislatore senza censurare a priori alcun tipo di politica economica. Questo, sempre al fine di garantire l'obiettivo della non esclusione di una parte della società dal conflitto sociale. In tal senso, va dunque letto anche il richiamo dell'art. 47 alla tutela del risparmio privato¹⁷⁴.

¹⁷³ Differentemente da quanto previsto in relazione alla BCE come analizzato al II capitolo.

¹⁷⁴ In rapporto al dibattito costituente in relazione alla Banca d'Italia: L. EINAUDI, *Diario 1945-1947*, Fondazione Luigi Einaudi, Roma-Bari 1993; G. ACERBI, *Discorso sopra le regole di governo della Banca d'Italia: una prospettiva storica*, EGEA, 2010, p. 173 ss.. Sterminata la produzione della dottrina economica sul tema dell'inflazione ed il suo collegamento con il livello di disoccupazione e di crescita economica (sintetizzata nella "*curva di Phillips*"), basti qui sottolineare come una spesa pubblica in deficit monetizzata dalla Banca Centrale fosse chiaramente prevista e possibile secondo i costituenti ma limitata quantitativamente dalla tutela del risparmio. *Ex plurimis*: N. IRTI, *L'ordine*

Del resto, il regime finanziario internazionale poneva (e pone) vincoli ed influenze esterni alle politiche economico-finanziarie nazionali. Quest'ultimo rimase elemento precostituito e costante sia durante la stesura della Costituzione che nei primi decenni del II dopoguerra, fino al 1971. Si noti, infatti, come il percorso della Repubblica italiana sia stato caratterizzato da un'instabilità monetaria piuttosto rilevante, in particolare, appunto, a partire dal 1971, quando il presidente degli USA decise di abbandonare il sistema stabilito con gli accordi di *Bretton Woods*. Gli accordi di *Bretton Woods*, infatti, dal 1944 prevedevano cambi fissi tra le monete nazionali, o meglio cambi fissi in rapporto al dollaro a sua volta interamente convertibile in oro (cosiddetto *gold exchange standard*) ed allo stesso tempo sancivano la limitazione della mobilità internazionale dei capitali. La stabilità finanziaria derivante da tali accordi e la possibilità di effettuare politiche fiscali progressive ed incisive ad essi conseguenti (stante la difficoltà di sottrarre capitali alle suddette politiche) è da parte della dottrina direttamente collegata alle scelte democratico-sociali operate dalle Costituzioni del dopoguerra ed al verificarsi della loro attuazione, in particolare a partire dagli anni '60 del '900¹⁷⁵. Gli accordi di *Bretton*

giuridico del mercato, Laterza, Roma-Bari, 2004; O. ISSING e V. WIELAND, *Monetary Theory and Monetary Policy: Reflection on the developments over the last 150 years*, in *CFS Working Paper*, 2012/20; P. KRUGMAN, *Fuori da questa crisi, adesso!* (trad. it.), Garzanti, Milano 2012, p. 175. Sul ruolo del controllo della moneta nel sistema Costituzionale italiano ed all'interno dell'UEM: O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, *op. cit.*, in particolare p. 313-424. Le conseguenze derivanti dall'esistenza di una Banca Centrale indipendente a livello europeo vengono affrontati approfonditamente nel prossimo capitolo mentre al § 7 del presente cap. si anticipa la diminuzione dello "spazio di manovra" per il potere di spesa dello Stato che essa ha comportato.

¹⁷⁵ Sul tema in particolare: O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, *op. cit.*, p. 424-430. Il quale, sottolinea efficacemente come *Bretton Woods*, in sintesi, rappresenta la scelta tra due tra le tre opzioni possibili nel trilemma di *Mundell-Fleming* che prevede l'impossibilità di avere contemporaneamente sia la disponibilità discrezionale sui tassi di interesse, che determinare un regime

Woods, tuttavia, non furono l'unico fattore, a livello internazionale, facilitante l'espansione della spesa pubblica nel primo dopoguerra. Alla straordinaria politica di investimenti statunitense tesa a consolidare la propria egemonia politico-economica in contrapposizione all'URSS¹⁷⁶, si deve, infatti, affiancare l'ingresso dell'Italia nel *Fondo Monetario Internazionale* e nella *Banca Mondiale* (anch'esse, peraltro, a "trazione" USA), che al tempo, operavano secondo linee guida chiaramente keynesiane¹⁷⁷. Non solo, a livello europeo il quadro veniva completato dall'"Unione europea dei pagamenti", finanziata dal piano Marshall e tesa a colmare i *deficit* nelle bilance dei pagamenti tra gli Stati europei al fine di facilitare, in ogni caso, l'incremento della produzione industriale¹⁷⁸

Il terzo strumento afferisce il nucleo del processo di democratizzazione del controllo sulle decisioni intorno alle entrate

valutario fisso che permettere la libera circolazione dei capitali. Sulle conseguenze che il cambio di paradigma operato dal 1971 in avanti, ed in particolare all'interno dell'Uem - ovvero libera circolazione di capitali, abbandono del cambio fisso a livello internazionale ed indipendente gestione da parte della BCE dei tassi di interesse - ha avuto sulla gestione delle politiche economiche a livello nazionale si veda il capitolo successivo. Invero, *Bretton Woods* venne abbandonato in parte per la scarsità della moneta al centro dello scambio a fronte della crescita esponenziale del mercato internazionale, ma soprattutto in quanto risultava impossibile mantenere il cambio fisso con l'oro per l'economia statunitense che pur esportava inflazione a livello costante: R. TRIFFIN, *Gold and the Dollar Crisis. The Future of Convertibility*, in *Yale University Press*, 1969.

¹⁷⁶ Dal *piano Marshall* alla NATO: C. ESPOSITO, *Il piano Marshall. Sconfitte e successi dell'amministrazione Truman in Italia*, in *Studi storici*, 1996.

¹⁷⁷ Nel considerare la rilevanza di tali istituzioni si consideri che l'Italia aderì prima ad esse che all'ONU. Sulle teorie economiche che animarono in quel periodo le istituzioni sopra dette: C. CROUCH, *Il potere dei giganti*, Laterza, Roma-Bari 2012, p. 16 ss..

¹⁷⁸ Sul punto si veda l'analisi di Fantacci e Papetti che sottolineano come già allora la Germania ovest avesse impostato il proprio sistema economico su un modello mercantilista le cui conseguenze sull'economie dei Paesi facenti parti della stessa area valutaria vengono analizzate ai capitoli II e IV: L. FANTACCI e A. PAPERETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, 2013/2.

ed alle spese dello Stato¹⁷⁹: la tassazione. Coerentemente con tutto l'impianto della Costituzione, che sancisce la costituzionalizzazione del conflitto economico-sociale - e conseguentemente anche la limitazione dei suoi effetti più estremi¹⁸⁰ - la tassazione repubblicana prevede il cosiddetto passaggio dalla "finanza neutrale" tipica dello Stato liberale a quella "funzionale"¹⁸¹. Tema ampiamente dibattuto in Assemblea Costituente¹⁸², la regolazione della tassazione si formalizza in realtà in poche norme costituzionali, conseguenza della scelta di non imbrigliare eccessivamente il legislatore nella gestione del fondamentale strumento non solo di politica fiscale ma anche extrafiscale¹⁸³. Infatti, la tassazione interviene ed altera le

¹⁷⁹ Cfr. il § 1 del presente cap. in relazione all'evoluzione del parlamento inglese.

¹⁸⁰ Esemplifica in maniera brillante tali conseguenze: S. SASSEN, *Espulsioni. brutalità e complessità nell'economia globale*, Il Mulino, 2016. Più recentemente in: ID, *Cinque domande a Saskia Sassen sui costi della globalizzazione*, il Mulino, 2019, p. 659-664.

¹⁸¹ Ovvero la tassazione non diviene più un semplice strumento di raccolta delle risorse dello Stato - ruolo che nello Stato liberale veniva corretto e limitato in modo tale che influenzasse il meno possibile il libero corso del mercato - ma diventa essa stessa una politica con importanti funzioni extrafiscali e lo Stato la utilizza con il fine esplicito di influenzare e modificare il corso del libero mercato: V. CRISAFULLI, *In tema di capacità contributiva*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, p. 861 ss.; E. DE MITA, *Fisco e costituzione. I 1957-1983*, Giuffrè, Milano, 1984; F. FICHERA, *Fiscalità ed extrafiscalità nella Costituzione. Una rivisitazione dei lavori preparatori*, in *Rivista di diritto Finanziario e scienza delle finanze*, 1997.

¹⁸² Cfr.: ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti della Commissione per la costituzione - Discussioni - Prima Sottocommissione*, op. cit., seduta del 3 ottobre 1946, p. 179 ss..

¹⁸³ Secondo le parole del Fichera lo Stato sociale: "da un lato ha bisogno di una maggiore spesa pubblica per sostenere i suoi programmi e dunque di un aumento del prelievo tributario, dall'altro si serve anche dello strumento tributario, proprio in ragione di tale diffusa incidenza sui singoli e sulla vita economica e sociale, per il raggiungimento dei fini economici e sociali che lo qualificano. In tale contesto, funzione fiscale ed extrafiscale ne escono, entrambe, potenziate e, lungi dal contrapporsi, si sostengono a vicenda.", F. FICHERA, *Fiscalità ed extrafiscalità nella Costituzione. Una rivisitazione dei lavori preparatorio*, op.

dinamiche economico-sociali, non solo garantendo entrate allo Stato, e quindi tramite l'opera redistributiva che esse possono operare nella società, ma già in prima battuta colpendo differentemente cittadini, lavoratori e consumatori in base alle rispettive proprietà ed ai rispettivi redditi e consumi.

L'utilizzo di tale duplice funzione, fiscale ed extrafiscale, da parte del legislatore, viene promossa dal testo costituzionale che all'art. 23 esprime una riserva di legge in materia tributaria. Allo stesso tempo viene esclusa tale materia da quelle sottoponibili a referendum¹⁸⁴. Dal punto di vista dei limiti sostanziali alle politiche fiscali la Costituzione prevede al primo comma dell'art. 53 il principio di capacità contributiva, già presente nello Statuto Albertino all'art. 25, che ha la funzione sia di sancire la sussistenza del potere fiscale in capo allo Stato sia di limitare quantitativamente tale potere¹⁸⁵. Al secondo comma dello stesso articolo viene aggiunto, invece, un elemento di novità, in ossequio alla funzione extrafiscale sopra richiamata, rispetto al testo costituzionale precedente. La norma costituzionale afferma infatti che il carico tributario deve crescere in ragione alla capacità economica del soggetto passivo, non proporzionalmente, ma più che

cit., p. 3. Sul punto anche: MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, *op. cit.*, p. 175.

¹⁸⁴ Nuovamente si sottolinea la volontà di portare il conflitto sociale nelle istituzioni ed impedire la strumentalizzazione degli interessi più "bassi" del popolo esposto all'inizio del presente §.

¹⁸⁵ In tal senso si evolve il concetto di protezione dallo Stato che gli articoli delle Costituzioni liberali che si occupavano del tema esprimevano precedentemente (cfr. il § precedente sull'art. 164 della Costituzione di Weimar posto a protezione del risparmio della classe borghese). Infatti, tale norma è pensata a difesa di coloro che non hanno sufficienti risorse, come si evince dalle parole del dibattito Costituente: "Il contribuente non sia gravato oltre il limite necessario alle possibilità di vita e della sua economia individuale". Cfr.: MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, *op. cit.*, p. 176.

proporzionalmente¹⁸⁶. Tale articolo è stato oggetto di numerose sentenze della Corte Costituzionale secondo una giurisprudenza sviluppata attorno al controllo di ragionevolezza ed al rispetto del principio di eguaglianza; in essa la Corte ha più volte sottolineato come il principio di progressività espresso dall'art. 53 sia da rapportare non al singolo tributo ma al "sistema tributario nel suo complesso" rendendolo di fatto difficilmente giustiziabile¹⁸⁷. Per tali ragioni, lo strumento dell'imposizione fiscale rimane privo di particolari vincoli a livello costituzionale a fronte però di un cambio di paradigma sopravvenuto nel regime monetario internazionale, dal 1971 in avanti, che sancendo la progressiva liberalizzazione della circolazione dei capitali ha limitato fortemente l'incisività delle politiche fiscali nazionali¹⁸⁸.

Si giunge, infine, all'ultimo strumento a disposizione dello Stato per incrementare le proprie entrate, ovvero l'indebitamento. Sul tema moltissimo è stato scritto ed invero una delle principali riforme costituzionali della storia repubblicana è incentrata proprio sull'indebitamento in rapporto al saldo contabile del bilancio dello Stato¹⁸⁹. Del resto, il debito pubblico è un'ulteriore manifestazione, assieme alla tassazione - peraltro, diventato via via sempre più rilevante¹⁹⁰ - del passaggio già enucleato, dalla "finanza neutrale"

¹⁸⁶ V.: F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario – 1. Parte generale*, Torino, 2013, p. 36 ss.; ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti dell'Assemblea costituente - Discussioni, op. cit.*, p. 4203.

¹⁸⁷ Cfr. Corte cost. sentenze n. 51 del 1992, n. 89 del 1966 e 159 del 1985. Sul tema: F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, Cedam, Padova 1992, p. 175 ss.; F. MOSCHETTI, G. LORENZON, R. SCHIAVOLIN e L. TOSI, *La capacità contributiva*, Cedam, Padova 1993, p. 4 ss..

¹⁸⁸ Su tale trasformazione e sulle teorie economico-giuridiche sviluppatesi in tale contesto: O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio, op. cit.*, p. 50 ss.

¹⁸⁹ Approfondita al § 7 del presente cap..

¹⁹⁰ Si veda lo sviluppo del debito pubblico secondo la ricostruzione della Banca d'Italia: BANCA D'ITALIA, *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, M. FRANCESE E A. PACE (a cura di), in

tipica dello Stato liberale alla “finanza funzionale” a sostegno delle politiche economiche dello Stato sociale.

Il debito incrementa dunque le entrate dello Stato, o meglio, incrementa nell'immediato le entrate a fronte di una spesa futura, sia questa relativa all'intero ammontare dello *stock* del debito o solo agli interessi, in quanto lo *stock* verrà, come avviene nella maggior parte dei casi, ripagato con un'ulteriore emissione di titoli di Stato. A fronte del *vulnus* derivante dagli interessi che graveranno il bilancio dello Stato nel futuro, il debito svolge nell'immediato una funzione imprescindibile per la gestione delle finanze statali garantendo liquidità per sostenere le spese di cassa ma soprattutto per sostenere spese che superino le entrate previste in cassa e competenza¹⁹¹.

Quest'ultima opzione, qualora utilizzata, ed in estrema sintesi, comporta che il bilancio dello Stato presenterà un saldo contabile dove a copertura di nuove spese o dell'incremento di spese precedentemente previste, si avrà in realtà un'ulteriore spesa futura dello Stato, per quanto essa rappresenti momentaneamente un incremento nella liquidità di cassa¹⁹². La dottrina maggioritaria, sviluppata già nel primo periodo dopo l'entrata in vigore della

Questioni di Economia e Finanza, 2008/31; W. STREECK, *The Crises of Democratic Capitalism*, in *New Left Review*, 2011/71, p. 22.

¹⁹¹ Sul punto i costituenti avevano posizioni contrapposte che andavano dalla fondamentale diffidenza di Einaudi per ogni tipo di *deficit* all'adesione a politiche economiche di tipo marxista-keynesiano, sia nell'area socialista e comunista che anche democristiana, tema di seguito approfondito, ma intanto sul punto: L. GIANNITI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla “costituzione Economica”*, in *Diritto pubblico*, 2000/3, p. 917 ss..

¹⁹² Questo ovviamente dipende dall'utilizzo che si ha di tali risorse, invero il tema qui analizzato non può essere semplicemente ricondotto alla funzione che svolge l'indebitamento per un comune attore economico, stanti le peculiarità intrinseche dello Stato quale signore della moneta e regolatore del mercato stesso. Sul punto: J. M. KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, in *The Collected Writings of John Maynard Keynes* (1973), trad. it., Milano, Mondadori, 2009, p. 345. Non mancano tuttavia le critiche a tale visione economica: A. MARTINO, *Constraining inflationary Government*, *The Heritage Foundation*, Washington, 1982. Per una ricostruzione recente P. SABBATINI, *Keynes e la “grande crisi”*, Roma - Bari, Laterza, 2004.

Costituzione, propendeva per un'interpretazione di tale opzione che permettesse il verificarsi di tale pareggio dal punto di vista meramente contabile e pertanto l'utilizzo del debito per finanziare nuove spese¹⁹³. Invero non manca dottrina autorevole che sostiene come già la vecchia formulazione delle norme costituzionali richiedesse che il bilancio dello Stato dovesse essere in "pareggio reale", o perlomeno in un tendenziale equilibrio per ciclo economico, in un'accezione non distante dalla formulazione attuale¹⁹⁴.

Ai fini di quanto enucleato nel presente paragrafo¹⁹⁵ basti sottolineare come la costruzione di uno Stato sociale attraverso il riconoscimento e l'effettività dei diritti sanciti dalle costituzioni del dopoguerra è strettamente connessa alla possibilità di indebitamento, secondo la prima delle interpretazioni sopra richiamate, ed a conferma di tale interpretazione pare propendere la tendenza

¹⁹³ Sul dibattito sul tema in Costituente: L. GIANNITI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione Economica"*, *op. cit.*, p. 917 ss.. Per un'analisi della dottrina di cui sopra che vedeva vincoli di tipo politico e non giuridico alla possibilità di indebitamento in deficit V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993, p. 19-21; A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico finanziario*, Napoli, Jovene, 1995, p. 10 ss.; L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, *op. cit.*, p. 196 ss.; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, *op. cit.*, p. 38 ss.

¹⁹⁴ Si ricorda qui in particolare il contributo di: G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Nomos*, 2008/3, p. 31 ss.; che sottolinea la posizione di Einaudi sul tema espressa chiaramente in Assemblea Costituente: "il quarto comma (dell'art. 81) è garanzia della tendenza al pareggio del bilancio [...] attuazione del principio che non si devono fare spese che per il momento la finanza nazionale non può sopportare [...]. Il Governo deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio e la stessa esigenza non può essere trascurata da una qualsiasi forza che si agita nel paese e che avanza proposte che comportino maggiori oneri finanziari". ATTI DELLA ASSEMBLEA COSTITUENTE, *La Costituzione nei lavori della Seconda Sottocommissione*, in *Seduta del 24 Ottobre 1946*, p. 1237-1238.

¹⁹⁵ Si torna sul tema nei tre §§ conclusivi.

complessiva della Costituzione del '48 a disegnare una finanza funzionale e non più neutrale¹⁹⁶.

Ma, soprattutto, si ricorda che la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966 ha determinato l'applicazione della interpretazione che vedeva nell'art. 81 della Costituzione la statuizione di un pareggio meramente contabile di bilancio. Sentenza alla quale ha conseguito un'espansione considerevole della spesa pubblica ma al contempo l'applicazione di molte delle norme della Costituzione relative ai diritti sociali¹⁹⁷. Si consideri peraltro che l'aumento spropositato del debito dello Stato ha coinciso con il termine degli accordi di *Bretton Woods*. Termine che attraverso varie fasi è condotto nel 1992 alla firma del Trattato di Maastricht e alla costruzione dell'odierna Uem¹⁹⁸.

L'*unità nazionale*, si è detto, è garantita dalla costituzionalizzazione del conflitto sociale, che comporta l'integrazione delle varie componenti della società nella vita e nelle scelte dello Stato, obiettivo possibile solo attraverso il riconoscimento e la promozione delle libertà fondamentali e dei diritti sociali. Il costo necessario per sostenere tale riconoscimento e promozione a tutti i cittadini, o meglio l'alterazione della distribuzione delle risorse che conseguirebbe dal libero corso del mercato, è elevatissimo, come testimonia l'esponentiale crescita

¹⁹⁶ Come dimostrano le vicende della crisi economica attuale ma soprattutto il caso della Repubblica Federale di Germania che vide rimodularsi parte del suo debito nel 1953, - tramite anche una cancellazione parziale - rimodulazione confermata nel 1990 in seguito alla riunificazione: G. VILÀ, C. M. MEISSNER, M. MCKEE e D. STUCKLER, *The economic consequences of the 1953 London Debt Agreement*, in *European Review of Economic History*, 2019, p. 1–29.

¹⁹⁷ *Ex plurimis*: S. RODOTÀ, *Cittadinanza: una postfazione*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 294-322. Sul ruolo del bilancio e della possibilità di disavanzo in tale fase di "espansione" dei diritti: A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, *op. cit.*, p. 406 ss..

¹⁹⁸ Come approfondito al § 7 del presente cap. ed al cap. successivo in particolare ai §§ 4 e ss..

della spesa pubblica dello Stato italiano a partire dal dopoguerra¹⁹⁹. Le madri ed i padri costituenti, consapevoli delle risorse necessarie alla trasformazione economico-sociale promossa dalla Costituzione, si preoccuparono di garantire che lo Stato potesse contare in ogni caso su strumenti in grado di garantirle. Si ha ben chiaro, peraltro, come la garanzia di un “approvvigionamento” di risorse sufficienti per i futuri artefici del percorso repubblicano non chiude *ex se* il quadro dell’attuale analisi, né orienta automaticamente l’utilizzo delle stesse. A titolo esemplificativo si riporta come nel dibattito costituente la partecipazione all’allora CEE veniva delineata, dalla parte più “federalista” dell’assemblea, come un’occasione per aumentare la ricchezza complessiva europea. Ciò, senza collegare immediatamente quest’ultima ad un effetto redistributivo su base nazionale o personale, ma considerando come l’aumento della stessa avrebbe dato beneficio a tutti gli Stati membri della CEE ed agli attori economici ivi operanti. Si può intendere anche in questo senso il diritto all’emigrazione di cui all’art. 35 della Costituzione teso a garantire manodopera laddove necessaria²⁰⁰. Tuttavia, proprio l’art.

¹⁹⁹ V.: MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE, *La spesa dello Stato dall’unità d’Italia. Anni 1862-2009*, 2011, <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Studi-e-do/La-spesa-dello-stato/La-spesa-dello-Stato-dall-unit-d-Italia.pdf> (aggiornato al 18.11.2019).

²⁰⁰ Sul punto si veda l’intervento del deputato socialista Gino Pieri: ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana del 15 marzo 1947*, *op. cit.*, p. 427-428 (“Noi dobbiamo domandarci: perché l’Europa è un continente stremato economicamente? Lo è, sia perché numerose guerre hanno dilapidato completamente le ricchezze del continente, e lo è anche perché le barriere nazionali bloccano la produzione e i mercati. Quindi necessità di abolire, se non le frontiere politiche, almeno in primo tempo le frontiere economiche; e noi vediamo che questa abolizione avrebbe una importanza grandissima, anzitutto perché permetterebbe una riorganizzazione razionale dell’economia e darebbe un grande incremento alla produzione per il fatto che ogni Paese dovrebbe produrre le merci per le quali ha l’attrezzatura e la materie prime, quelle, cioè, per le quali, si trova nelle condizioni più favorevoli; e ciò si applicherebbe anche all’agricoltura, nel senso che ogni Paese dovrebbe coltivare i prodotti della terra per i quali è più adatto”).

35 mostra chiaramente come la provvisione di risorse a disposizione dello Stato sia stata finalizzata a scopi di giustizia sociale e redistribuzione economica, laddove protegge e tutela i lavoratori prima di sancire il loro diritto ad emigrare. Questo, senza necessità di richiamare nuovamente quanto previsto dall'art. 4 e dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, il cui pieno portato viene approfondito al paragrafo successivo²⁰¹.

In tal senso, si può asserire che il potere di spesa è il presupposto dell'*unità nazionale*, poiché dalla sua effettività consegue la possibilità di garantire e rendere effettivi quei diritti sociali e di libertà che sono fondamento della costituzionalizzazione del conflitto sociale e quindi garanzia del principio democratico²⁰². Al legislatore ed al titolare dell'indirizzo politico, in quanto espressione della maggioranza dei rappresentanti dei cittadini, rimane dunque un livello di discrezionalità²⁰³ che non prevede la possibilità di non intervento nel garantire diritti e libertà. L'esercizio dell'indirizzo politico si esprime piuttosto nella scelta dello strumento da utilizzare (o meglio nel *quantum* e nel *quomodo* di tale utilizzo) al fine di rispondere alle necessità di spesa sopra richiamate.

In tal senso, si sottolinea, in una diversa accezione di "finanza funzionale": la non neutralità degli strumenti sopra richiamati.

²⁰¹ Sul punto: E. CHELI, *Emigrazione, immigrazione: i percorsi incrociati della legislazione italiana*, in *Libertà civili*, 2011, p. 13 ss.. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, 2015.

²⁰² V.: W. STREECK, *The Crises of Democratic Capitalism*, op. cit., p. 22 ss.; G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, op. cit., p. 224 ss.; A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, op. cit., p. 11; L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 2013.

²⁰³ La cui limitazione è il cuore della democrazia costituzionale: V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, op. cit., p. 3 ss; in parte in contrapposizione con il pensiero dello scritto di C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Anonima romana editoriale, Roma, 1931, p. 50 ss..

Infatti, il debito e l'immissione di nuova moneta sul mercato sono strumenti che colpiscono in maniera più o meno neutrale i cittadini; ovvero li colpiscono proporzionalmente alla loro "dimensione" economica indipendentemente da quanto essa misuri. Viceversa, lo strumento tributario mantiene tale proporzionalità solo per quanto riguarda l'imposizione indiretta - seppur anch'essa può essere più o meno modulata in base alla tipologia di beni consumati - mentre necessariamente quella diretta deve colpire il cittadino in maniera più che proporzionale²⁰⁴.

La Costituzione italiana sancisce dunque l'istituzionalizzazione non di un approccio specifico all'intervento dello Stato nel sistema economico²⁰⁵, o di una particolare teoria economica²⁰⁶. Tutti gli strumenti sono utilizzabili all'interno dei

²⁰⁴ Cfr.: F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario – I. Parte generale, op. cit.*, p. 3 ss.. Parte della scienza politica sottolinea come proprio dalla diversa portata di tali strumenti e dal ruolo di partito-Stato per il quale si è caratterizzata la Democrazia Cristiana, discese la scelta di quest'ultima di utilizzare maggiormente lo strumento dell'indebitamento rispetto a quello della tassazione, scelta che le permise di rispondere alle esigenze economico-sociali dei cittadini senza colpire una parte della società e alla quale hanno corrisposto cinquant'anni di governo più o meno ininterrotto: P. BARUCCI, *La politica economica durante l'epoca democristiana*, in *Studi Storici*, 2012/53, p. 119-139. Ovviamente tale scelta porta con sé un ruolo non pienamente redistributivo nella fase di acquisizione delle risorse dello Stato.

²⁰⁵ Termine utilizzato in questa ricerca in alternativa e con la stessa accezione di "mercato".

²⁰⁶ Invero nella Costituente vi furono alcuni pensatori "keynesiani" – Keynes ha sviluppato teorie economiche che certo meglio rispondono ad esigenze di spesa non in contrazione in fasi negative del ciclo economico (J. M. KEYNES, *Come uscire dalla crisi trad. it.*, Roma-Bari, 1983) - ma anche molti più vicini alle posizioni sviluppate da Hayek. V.: P. BARUCCI, *Economisti alla Costituente*, in AA. VV. *La cultura economica al tempo della ricostruzione*, Bologna, 1980. In ogni caso secondo quanto esprime anche Bartole nessuno di essi volle vincolare l'agire dello Stato: "all'ipoteca di un troppo stretto collegamento con dottrine economiche storicamente determinate e specialmente con quelle che nel pareggio di bilancio vedevano e tuttora vedono una delle istanze fondamentali della politica finanziaria dello Stato". Cfr.: S. BARTOLE, *Articolo 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82*, Bologna-

pochi confini sopra richiamati, con l'eccezione della guerra. Si pensi al dettato dell'art. 41 della Costituzione che presuppone l'avallo di un sistema economico chiaramente "capitalista" la cui limitazione al contempo chiarisce, evidentemente, come non siano i principi economici ad esso sottesi ad essere promossi dalla Costituzione, ma il perseguimento dei fini connessi al progresso sociale di tutti i cittadini²⁰⁷. Anche visioni economiche restrittive sono dunque in teoria permesse purché garantiscano, in ogni caso, la piena valorizzazione della persona umana che avviene tramite il progresso sociale sopradetto²⁰⁸.

Roma, Zanichelli, 1979, p. 198. *Contra*, ovvero interpretante la Costituzione del '48 come compatibile con un sistema economico solamente di tipo keynesiano: A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, *op. cit.*, p. 37-38.

²⁰⁷ V.: C. PINELLI, *Riflessioni sull'art. 41 Cost.*, in *ApertaContrada*, 2011, p. 2 ss.. Sul suo percorso nella storia repubblicana G. DI GASPARE, *Costituzionalizzazione simbolica e decostituzionalizzazione di fatto dell'articolo 41 della Costituzione*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2011.

²⁰⁸ Sul punto: S. BARTOLE, *Articolo 81*, *op. cit.*, p. 198. Tale necessità di risorse per il finanziamento della democrazia costituzionale viene chiamata da parte della dottrina "funzione metabolica" della Costituzione. Che sottintende la necessità di reperire risorse come requisito preliminare alla possibilità di garantire diritti sanciti dalle Costituzioni sociali: C. FASONE, *Corti costituzionali e funzione «metabolica» delle Costituzioni. L'emersione dell'identità costituzionale nella giurisprudenza sulla nuova governance economica europea*, *op. cit.*, p. 839-858. Già prima della modifica costituzionale n. 1 del 2012, tuttavia, parte della dottrina affermava che si potesse enucleare un ulteriore limite al reperimento e all'utilizzo delle risorse da parte dello Stato, il cosiddetto principio "dell'equità intergenerazionale". Ricostruito in connessione con la necessità di garantire l'applicazione dell'art. 3 secondo comma della Costituzione non solo per il tempo presente ma anche per quello futuro, garantendo allo stesso tempo la sostenibilità del sistema previdenziale e del debito pubblico: R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008, p. 15. Alla luce del suddetto principio sono state dunque lette, dalla dottrina summenzionata, le riforme della *governance* economica europea successive al 2008 ed in seguito alla riforma Costituzionale n. 1 del 2012 tale tesi è stata più esplicitamente messa in relazione con la garanzia dell'equilibrio finanziario: M. ROSPI, *L'invecchiamento attivo della popolazione all'interno della coesione sociale tra generazioni: gli strumenti della multilevel governance per nuovi sistemi di welfare*, in *Rivista AIC*, 2018/3, p. 22-23; A. MARZANATI, *La*

La scelta tra gli strumenti sopra richiamati, il *quantum*, del loro utilizzo e le spese a cui vengono destinati, sono tutti elementi racchiusi nel bilancio dello Stato che rappresenta a sua volta lo strumento principe del controllo da parte del legislativo sull'operato dell'esecutivo. Non cessa dunque, ma anzi si accresce parallelamente alla spesa pubblica, la rilevanza di tale strumento all'interno della democrazia costituzionale²⁰⁹.

Nelle prossime pagine si analizzano il portato ed i confini degli articoli della Costituzione che promuovono i diritti sociali sopra richiamati. Ai paragrafi conclusivi si espone, invece, come la ricerca dell'*unità nazionale*, attraverso un potere di spesa che promuove i diritti sociali e la convergenza tra le aree economico-sociali dello Stato per determinare lo sviluppo della persona umana e quindi l'effettività della costituzionalizzazione del conflitto sociale a garanzia del principio democratico, si sia modificata nell'integrarsi

fraternità intergenerazionale: lo sviluppo sostenibile, in A. MARZANATI e A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, 2007, p. 127 ss.; G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, 2018/3, p. 627-646. Fa da contraltare alla dottrina qui richiamata una giurisprudenza della Corte costituzionale italiana che non invoca esplicitamente un principio di equità intergenerazionale ma in alcune pronunce, come la n. 45/1990, 10/2010 e n. 264/2012, opera un bilanciamento tra garanzia dei diritti sociali e limitatezza delle risorse finanziarie (giurisprudenza già rilevata da R. BIN, *Diritti e argomenti*, Milano, 1992, 107 ss.). Fa seguito alla riforma del 2012 la sentenza n. 10/2015 che aggiunge alle argomentazioni già riportate l'esigenza dell'equilibrio di bilancio di cui al novellato art. 81. Tale giurisprudenza, tutt'ora non costante in ambito italiano (per una ricostruzione: C. BERGONZINI, *The Italian Constitutional Court and Balancing the Budget: Judgment of 9 February 2015, no. 10 Judgment of 10 March 2015, no. 70*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, p. 177), rappresenta potenzialmente una chiave di accesso, e di riscrittura, del sistema di garanzia dei diritti sociali proprio delle costituzioni del dopoguerra come sottolineato da: M. DANI, *Il ruolo della Corte costituzionale italiana nel contesto della governance economica europea*, in *Lavoro e diritto*, 2018; A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 2015.

²⁰⁹ Come approfondito negli ultimi due §§ del presente capitolo.

tra ordinamento giuridico italiano e “Costituzione economica” europea.

5. Potere di spesa e Stato sociale. Il portato funzionale dell’art. 3, co. 2, della Costituzione

Nel precedente paragrafo si è analizzato come la Costituzione italiana abbia scelto di affidare al legislatore un’ampia gamma di strumenti economico-finanziari per garantire il perseguimento dell’*unità nazionale* tramite la costituzionalizzazione del conflitto sociale, ovvero mediante l’integrazione delle varie componenti della società nella vita e nelle scelte dello Stato attraverso l’attuazione del principio democratico, obiettivo raggiungibile solo laddove vengano riconosciuti e promossi libertà fondamentali e diritti sociali²¹⁰. Tuttavia, l’utilizzo di tali strumenti non risulta nella completa disponibilità dei poteri dello Stato. Dall’affermazione, infatti, che la Costituzione pone il potere di spesa a garanzia dell’effettività dei diritti sociali discende necessariamente, come afferma Gambino, che la discrezionalità non concerne: “tanto l’*an* e il *quid*, cioè il contenuto sostanziale del diritto, [quanto] il quando e il *quomodo*”²¹¹. Pertanto, i diritti sociali limitano e orientano l’impiego del potere di spesa da parte del legislativo e dell’esecutivo in ottemperanza a quanto previsto dai principi costituzionali. Principi costituzionali che, con le parole di Crisafulli, sono: “disposizioni normative: enunciati, dunque, vere e proprie norme giuridiche [...] una Costituzione deve essere intesa ed interpretata, in tutte le sue parti *magis ut valeat*, perché così vogliono la sua natura e la sua funzione, che sono e non potrebbero non essere

²¹⁰ Sul duplice ruolo dei diritti nello Stato costituzionale come obiettivo ed allo stesso strumento dell’attuazione del principio democratico: P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, Roma, 2005, in particolare p. 7 ss..

²¹¹ V.: S. GAMBINO, *Diritti fondamentali e Unione europea: una prospettiva costituzional-comparatistica*, Giuffrè, 2009, p. 126.

[...] di atto normativo, diretto a disciplinare obbligatoriamente comportamenti pubblici e privati²¹²».

Non serve ricordare, tuttavia, che ciò che distingue le norme giuridiche da quelle morali, sociali religiose è la sanzione che consegue alla violazione di suddette norme²¹³. Se lo sguardo deve essere ovviamente allargato per quanto riguarda le norme costituzionali²¹⁴ la veridicità del nesso, tra il rispetto delle norme costituzionali e le sanzioni conseguenti alla loro violazione risulta evidente ripercorrendo i giudizi della Corte costituzionale italiana relativi all'intervento dello Stato nel sistema economico²¹⁵ e, in particolare, il ruolo svolto da quest'ultimi nel determinare il livello di coerenza, rispetto ai poteri dello Stato, dell'effettività dei diritti sociali previsti in Costituzione²¹⁶.

²¹² Sul punto: V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, op. cit., p. 11.

²¹³ *Ex plurimis*: R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2019, p. 6 ss..

²¹⁴ Ovvero influiscono sulla garanzia e la promozione dei diritti sociali e delle libertà fondamentali anche elementi esterni come i cambiamenti nella regolamentazione del sistema economico internazionale analizzati al § precedente.

²¹⁵ Per una ricostruzione: C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro italiano*, 1970; A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Jovene, Napoli, 2013; F. MODUGNO, *La Corte costituzionale oggi*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, 1985, in particolare p. 536; M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, FrancoAngeli, Milano, 1982, p. 316 ss..

²¹⁶ Per un'analisi diacronica: G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in P. BARILE, E. CHELI e S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1988; M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2017/1, p. 73-96; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2013/4; E. CAVASINO, G. SCALA e G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, 2013; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016/3; M. LUCIANI, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi a oggi*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle*

La Corte ha in primo luogo proceduto a mettere ordine nella categorizzazione dei diritti finora richiamati con il sinallagma “diritti sociali e libertà fondamentali²¹⁷”. Già con la sentenza n. 1 del 1956 ha infatti sancito l’insussistenza di una differente natura giuridica tra diritti di libertà e diritti sociali superando la tesi che attribuiva alle norme costituzionali facenti a questi ultimi riferimento, natura solamente programmatica²¹⁸. Tuttavia, se la diretta applicabilità delle disposizioni costituzionali relative ai diritti si è presto affermata nella giurisprudenza costituzionale, la natura e la misura della tutela a questi riservata ha avuto un percorso altalenante, in parte tuttora in evoluzione.

La tassonomia sviluppata dalla Corte ha, in particolare, distinto tra libertà sociali, diritti incondizionati e diritti condizionati, assimilando la tutela dei primi a quella, risalente, dei diritti di libertà²¹⁹. A sua volta, la tutela dei diritti incondizionati non differirebbe dalla prima se non per la necessità della previa costituzione di un rapporto giuridico perché possa effettivamente essere posto in essere l’ambito in cui far agire la loro tutela²²⁰.

dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo, Bologna, Il Mulino, 2016 p. 57-67.

²¹⁷ Il termine “diritti sociali” viene dunque utilizzato nel presente testo in riferimento alla differenza strutturale con i “diritti di libertà”, o meglio a come quest’ultima è stata interpretata dalla Corte costituzionale, tenendo presente come non rilevi alcuna differenza ontologica tra le due categorie come di seguito rilevato.

²¹⁸ In parte sostenuta dallo stesso: P. CALAMANDREI, *L’avvenire dei diritti di libertà*, *op. cit.*.

²¹⁹ Ovvero, come ad esempio per il diritto di sciopero, la Corte ha riconosciuto come la norma costituzionale sancisse una libera sfera di azione del soggetto direttamente agibile e rivendicabile giudizialmente oltreché non limitabile: A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, p. 159 ss..

²²⁰ Si pensi alla necessità della costituzione di un rapporto di lavoro per poter eventualmente agire giudizialmente al fine di ottenere una retribuzione proporzionata “alla quantità e qualità del lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa” *ex art. 36 della Costituzione*: S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al*

Viceversa, i diritti cosiddetti “condizionati”, necessiterebbero dell’intervento di uno dei poteri dello Stato, in primis il legislatore, perché da essi possa sorgere una pretesa in via giudiziaria da parte del singolo. Sarebbero dunque diritti di prestazione che impongono previamente allo Stato di agire per la loro attuazione e che, in base a rilevante giurisprudenza²²¹, possono essere oggetto di bilanciamento con altri interessi protetti dalla Costituzione e il cui perseguimento è affidato all’agire dei poteri dello Stato, tra cui la stabilità del sistema economico finanziario²²². Si osserva qui quello che viene in seguito approfondito, ovvero come la distinzione che fa discendere da mere differenze strutturali un diverso livello di cogenza dei diritti, in particolare in relazione alla possibilità della loro limitazione per ragioni di equilibrio finanziario, si scontri sia con parte della giurisprudenza della Corte²²³, sia con la struttura stessa di diritti

lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo, in *Working Papers of Centre for the Study of European Labour Law* Massimo D’Antona, 2006/46, p. 6 ss.. Sul tema anche A. OCCHINO, *I diritti sociali nell’interpretazione costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2017, p. 3-28.

²²¹ Giurisprudenza tuttavia non costante, di seguito approfondita. Si consideri, peraltro, come sia possibile individuarla anche previamente alla l. cost. n. 1 del 10 aprile 2012. V.: R. BIN, *Diritti e argomenti*, op. cit., p. 107 ss.; L. CARLASSARE, *Forma di stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1995; R. GRECO, *Diritti sociali, logiche di mercato e ruolo della Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, 1994.

²²² Come afferma Mengoni “prima dell’attuazione di tali presupposti di effettività, i diritti sociali di questa categoria sono efficaci soltanto oggettivamente, come norme fondamentali che impartiscono un compito al legislatore”. V.: L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1998, p. 132 ss..

²²³ Come afferma la sentenza n. 26 del 1999: “Al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale. Il principio di assolutezza, inviolabilità e universalità della tutela giurisdizionale dei diritti esclude infatti che possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia una giurisdizione innanzi alla quale esse possano essere fatte valere”.

come quello al lavoro, che interpreta ed interseca le tre categorie sopra elencate²²⁴.

Già Holmes e Sunstein, pur in relazione al sistema statunitense, hanno sottolineato, alla soglia degli anni 2000, come sia necessario superare una tassonomia che lega inscindibilmente differenze strutturali, costo dei diritti e loro cogenza. Del resto, anche le libertà negative presuppongono requisiti istituzionali, a partire dal costo relevantissimo della sussistenza di un apparato giudiziario e di un sistema di pubblica sicurezza. In altre parole: “tutti i diritti sono diritti positivi [...] e la tutela dei diritti dipende in realtà dalle attuali aliquote d’imposta”²²⁵. I costituenti scelsero di incardinare tale tutela, che porta necessariamente ad orientare e vincolare l’agire dello Stato, nel e sull’art. 3 della Costituzione. L’analisi di quest’ultimo si rende dunque necessaria preliminarmente alla trattazione del diritto al lavoro²²⁶ e del diritto

²²⁴ Su tale distinzione basata in parte sul costo che tali diritti comportano torniamo nei due §§ conclusivi del presente capitolo. Obietta, a nostro parere correttamente, sulle distinzioni che fanno discendere da mere differenze strutturali un differente livello di cogenza dei diritti: R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, op. cit.. Eguale critica si può ritrovare in riferimento alla ben più corposa letteratura e giurisprudenza anglosassone in riferimento al costo dei diritti: “Both the right to welfare and the right to private property have public costs. The right to freedom of contract has public costs no less than the right to health care, the right to freedom of speech no less than the right to decent housing. All rights make claims upon the public treasury” S. HOLMES e C. R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes* (1999), in trad. it., C. FUSARO (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2000, p. 15. In relazione al diritto al lavoro L. MENGONI, *I diritti sociali*, op. cit., p. 1 ss.

²²⁵ Cfr.: S. HOLMES e C. R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes* (1999), op. cit., p. 31 e 37.

²²⁶ Si pensi al fatto che i costituenti avevano ben presente l’esperienza nordamericana del *New Deal*, che mostrava chiaramente come dalla valorizzazione del potere di spesa delle masse lavoratrici potesse discendere una stabilizzazione dei consumi interni e del sistema complessivo. Il lavoro come cardine della tenuta dell’ordinamento giuridico, così emblematicamente incastonato nell’art. 1 della Costituzione, non venne dunque promosso solamente dai costituenti socialisti e comunisti, come di seguito approfondito. Sul tema: M.

alla salute, che hanno caratterizzato tutta la giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione all'effettività dei diritti sociali, ulteriormente determinando i confini di tale effettività nell'orientare e vincolare l'agire dello Stato.

In particolare, sul principio di eguaglianza formale di cui al primo comma dell'art. 3 viene fondato il giudizio di ragionevolezza²²⁷ che trascende, peraltro, i confini dell'eguaglianza formale sindacando anche la razionalità e la coerenza stessa della norma con l'ordinamento giuridico laddove non sia esperibile il confronto con altre norme²²⁸.

Il comma secondo dell'art. 3 costituisce, invece, il grimaldello attraverso il quale la Corte ha potuto operare non solo il sindacato della razionalità delle leggi²²⁹ ma anche del corrispondere del loro contenuto alle norme costituzionali.

FIORILLO, *La riforma della Costituzione economica fra tempo, memoria e rimozione*, in *Ragion pratica, Rivista semestrale*, 2014/1, p. 35-50.

²²⁷ Il giudizio di eguaglianza ex art. 3 Cost. si articola in due momenti, il primo destinato a verificare la sussistenza di omogeneità fra le situazioni poste a confronto, il secondo posto a verificare la sussistenza di una regolamentazione diseguale e se la stessa sia razionalmente compiuta. La prima enucleazione dello stesso risale a C. cost. sent. n. 15 del 1960: "il principio di eguaglianza è violato anche quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso a cittadini che si trovino in situazione eguale". Peraltro, ricordiamo sul punto, che il principio di eguaglianza formale opera per giurisprudenza risalente anche nei confronti dello straniero, come sancito nella sentenza C. cost. n. 120/1967: "il principio di eguaglianza, pur essendo nell'art. 3 della Costituzione riferito ai cittadini, debba ritenersi esteso agli stranieri allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale.

²²⁸ Cfr. C. cost. sentenze n. 117/1979 e 50/1987. Sul tema tra tanti: A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001; L. PALADIN, *Esiste un principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale?*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riferimenti comparatistici*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 63 ss..

²²⁹ Il concetto di eguaglianza formale, del resto, pur assumendo valore differente in un ordinamento giuridico a Costituzione rigida, è il portato di una teorizzazione risalente. Per una ricostruzione: N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, 1975, p. 76 ss..

In tal senso, viene presto superata la dottrina che ancora prima dell'insediarsi della Corte costituzionale aveva teorizzato che il suo sindacato dovesse essere limitato alla corrispondenza del fine tutelato dalla norma con i fini tutelati dalla Costituzione²³⁰. Già con la sentenza n. 38 del 1960 la Corte, in relazione all'assunzione in aziende private di invalidi, afferma la legittimità di una norma proprio in rapporto alla sussistenza del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3.2²³¹. L'eguaglianza sostanziale funge inoltre da criterio interpretativo del termine sociale utilizzato a più riprese nel testo costituzionale, ovvero caratterizza il fine dell'utilizzo di tale lemma dando forza precettiva al programma di eguaglianza sostanziale ad esso sotteso²³².

Sotto questo aspetto, la forza propulsiva dell'eguaglianza sostanziale permea tutto l'ordinamento giuridico italiano²³³. Se

²³⁰ V.: C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, Padova, 1954, p. 263 ss..

²³¹ C. cost. 38/1960: "Con tali provvidenze il decreto rimuove, in armonia con lo spirito e con il dettato del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica e sociale del Paese; in armonia con lo spirito cui è informato l'art. 4 della Costituzione, promuove e attua le condizioni che rendono possibile ai minorati, riconosciuti, in seguito ad opportuni accertamenti, ancora in possesso di attitudini lavorative e professionali e, si ripete, non indicate genericamente ma riferite a categorie professionali, di essere reinseriti, con contratti di lavoro che presuppongono prestazioni di opere, nell'ambiente del lavoro, dal quale spesso resterebbero esclusi; offre a codesti infortunati cittadini modo di svolgere ancora una funzione secondo le proprie possibilità; sollecita anche l'adempimento di quel dovere inderogabile di solidarietà, solennemente enunciato tra i principi fondamentali della Costituzione (art. 2)".

²³² Si veda gli artt. 41, 42, 43 e 44 della Costituzione sul tema: B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2, della Costituzione*, op. cit., p. 64 ss.; G. P. DOLSO, *Art. 3*, in S. BARTOLE e R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, op. cit., p. 33 ss..

²³³ Sul portato dell'art. 3.2 nella costruzione di un modello differente di società: S. RODOTÀ, *Antropologia dell'"homo dignus"*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2010, p. 547 ss..

infatti il soggetto dell'eguaglianza formale è l'individuo²³⁴, caratterizzato nella sua definizione astratta come portatore di determinate caratteristiche, da trattare in modo omogeneo ad altri individui con eguali caratteristiche²³⁵ o diversamente in presenza di caratteristiche alternative, l'eguaglianza sostanziale comporta la necessità di portare lo sguardo oltre le sole caratteristiche del soggetto. Essa chiede, dunque, di non rivolgere più lo sguardo solo alla situazione così come è ma di porre l'accento sugli obiettivi che la norma deve o vuole raggiungere. Questi ultimi devono essere diretti ad eliminare gli ostacoli che di fatto si presentano alla persona nel suo "sviluppo"²³⁶. Ostacoli che non rilevano nella loro oggettività; ovvero, il principio di eguaglianza invita a spostare lo sguardo dal soggetto e a posarlo sulla dinamica di rimozione dell'ostacolo²³⁷. Questa comporta la valutazione delle "capacità" del soggetto che diventa dunque persona, col suo portato di possibilità potenziali differenti da ogni altra²³⁸ che variano peraltro anche in base ai differenti contesti economico-sociali di provenienza²³⁹.

A tale differente valutazione degli ostacoli e del soggetto-persona consegue, evidentemente, la possibilità della rottura

²³⁴ In relazione all'ambito di applicazione soggettiva dei principi di eguaglianza formale e sostanziale si è espressa la Corte con giurisprudenza risalente, cfr. C. cost. 31/1965, sancendo l'inclusione anche allo straniero di cui all'art. 10 comma 3 della Costituzione.

²³⁵ Ovviamente le caratteristiche che rilevano sono quelle intersecantesi con la *ratio* della singola legge: R. BIN, *Capire la costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 43 ss..

²³⁶ Sul tema del passaggio da soggetto a persona: S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica*, in *Filosofia politica*, 2007, p. 365 ss..

²³⁷ Sottolinea il passaggio dall'eguaglianza in ciò che viene sancito dalla legge all'eguaglianza in ciò che consegue alla legge: J. E. NOWAK, R. D. ROTUNDA e I. N. YOUNG, *Constitutional law*, St. Paul, Minnesota, 1983, p. 599 ss..

²³⁸ V.: M. C. NUSSBAUM, *Creating capabilities: the human development approach*, Cambridge, 2011, p. 12 ss.

²³⁹ Sul punto: E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2017/17, p. 219 ss..

dell'equilibrio dato dall'eguaglianza formale, rottura necessaria per pervenire all'effettiva rimozione degli ostacoli così differenziati²⁴⁰. Del resto, l'effettiva rimozione degli ostacoli e conseguentemente "l'effettività applicata alle libertà costituzionali (civili e politiche), è il punto di svolta dagli ordinamenti liberali a quelli democratici"²⁴¹.

Da ciò deriva la rilevanza del comma secondo dell'art. 3 in rapporto ai diritti sociali derivanti dal testo costituzionale. Ognuno di essi è, in tal senso, la parcellizzazione dello "sviluppo della persona umana" ed allo stesso tempo la sua esplicitazione. Il diritto rappresenta dunque l'obiettivo da raggiungere al di là dell'ostacolo, che in forza del suo raggiungimento, deve essere rimosso. Secondo tale ricostruzione, tutte le sentenze della Corte che operano una distinzione all'interno di un insieme di fattispecie, che il legislatore all'opposto ha valutato unitariamente, e operano tale distinzione mediante la rimozione di un ostacolo che non rende effettivo quel diritto, si fondano sul principio dell'eguaglianza sostanziale. Dunque, si può interpretare il raro comparire dell'esplicito riferimento al comma secondo dell'art. 3²⁴² come conseguenza della necessità di invocarlo solo in quei casi in cui risulti imprescindibile da parte della Corte ricorrere alla precettività dello sviluppo

²⁴⁰ Il riferimento qui è alle "discriminazioni positive", tema che qui rileva solo in quanto tangente a quello dell'eguaglianza sostanziale ma che non si intende affrontare esaustivamente. Sul tema: A. D'ALOIA, *Discriminazioni, eguaglianza e azioni positive: il diritto diseguale*, Diabasis, 2008, p. 189-206. Per un'analisi del rilievo di quest'ultime nel dibattito statunitense: R. DWORKIN, *Sovereign virtue - The theory and practice of equality*, Cambridge Mass, London, 2000, in particolare p. 11 ss..

²⁴¹ V.: A. OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, *op. cit.*, p. 3.

²⁴² Corte cost. sentenze n. 67/1960 e 21/1961.

complessivo della persona umana²⁴³, non potendo fare riferimento all'enucleazione di uno specifico diritto²⁴⁴.

Sulla base dei principi di eguaglianza sanciti dall'art. 3 della Costituzione i primi tre decenni di vita dell'ordinamento repubblicano hanno visto una straordinaria espansione del riconoscimento dei diritti sociali. A quanto statuito dal testo costituzionale faceva, del resto, da contraltare una congiuntura economica internazionale favorevole ad un'espansione della spesa pubblica, come ricordato al paragrafo precedente e ribadito nei paragrafi conclusivi del presente capitolo. Inoltre, a tale fattore "esterno" si sovrapponeva, internamente, l'impulso derivante dal necessario processo di "defascistizzazione" dell'ordinamento e della società. Impulso che coinvolse sia la Corte costituzionale che il legislatore, come ben esemplificato dal percorso compiuto dal diritto di sciopero²⁴⁵. Determinante fu, al contempo, il ruolo delle

²⁴³ Si pensi a Cort. cost. n. 163 del 1993 nella quale in riferimento alle opportunità di crescita professionale delle donne, si dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma che aveva indicato come requisito di accesso ad un determinato ufficio una statura superiore alla media statistica di queste ultime.

²⁴⁴ In relazione alla precettività dello sviluppo della persona umana: G. FERRARA, *La pari dignità sociale*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, Milano, 1974, p. 1087 ss.; F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Milano, 2003, p. 20 ss.; N. BOBBIO, S. COTTA, V. MATHIEU, V. FROSINI, A. BIXIO e F. RICCOBONO, *Eguaglianza e egualitarismo*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1978, in particolare p. 25 ss..

²⁴⁵ Diritto di sciopero riconosciuto dalla Costituzione all'art. 40, che tuttavia precisa la necessità di un intervento legislativo al fine di disciplinarne le modalità di esercizio. Tuttavia, è bene noto come nell'inerzia del legislatore, la Corte, adita sulla legittimità delle norme del Codice penale fascista che sanzionavano quanto costituzionalmente promosso, procedette a limitare l'applicazione di tali norme solamente allo sciopero coinvolgente i "servizi pubblici essenziali". Cfr.: C. cost. nn. 123/1962, 31/1969 e U. ROMAGNOLI, *Articolo 40*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, p. 290 ss.; A. GUAZZAROTTI, *L'autoapplicabilità delle norme. Un percorso costituzionale*, Jovene, 2011, p. 139 ss.. Percorso, quello del diritto di sciopero, che mostra sia i limiti di un intervento giurisdizionale laddove è invocato il legislatore, ed allo stesso tempo esemplifica un caso di diretta applicabilità delle norme costituzionali. Cfr.: V. ONIDA, *Luci e ombre nella giurisprudenza*

rappresentanze delle istanze dei lavoratori, forti di un potere contrattuale derivante dal basso livello di disoccupazione e dal crescente potere di acquisto dei loro associati. In particolare, gli anni '60 furono caratterizzati da un ruolo sempre più rilevante delle rappresentanze sindacali che influenzarono direttamente (sia attraverso pressioni “di piazza” che mediante i partiti politici dei quali costituivano la base elettorale) le riforme principali del sistema dei servizi pubblici, a partire proprio dal già menzionato diritto di sciopero²⁴⁶.

Il punto di vista scelto nel presente paragrafo, dunque, ovvero di analizzare tale fase “espansiva” del riconoscimento dei diritti “sociali” attraverso lo sguardo della Corte costituzionale, pur non essendo l’unico percorribile, ci è parso il più adatto a dare un quadro unitario di come la Costituzione economica italiana sia stata definita da tale periodo giuridico-sociale; essendone sia uno dei fattori, che tangente a tutti gli altri. Da ultimo, ma non meno importante, la Corte costituzionale ha mantenuto un ruolo centrale anche nell’attuale fase di “contrazione” del riconoscimento dell’effettività dei diritti sociali, contrariamente ad alcuni dei fattori sopra elencati, garantendo uno sguardo coerente anche sulle evoluzioni della Costituzione economica italiana.²⁴⁷

costituzionale in tema di sciopero, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, p. 898 ss..

²⁴⁶ V.: G. TARELLO, *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Bologna 1970; P. A. CAPOTOSTI, *Concertazione e riforma dello stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 475-490; G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Ediesse, Roma, 1997, p. 77 ss..

²⁴⁷ Sul ruolo della Corte nella fase “espansiva” dei diritti sociali: F. MODUGNO, *La “supplenza” della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2007, p. 8 ss.. Interessante in tal senso quanto affermato da Tushnet in relazione alla corte suprema statunitense, ovvero che la non applicazione ai rapporti tra privati dei principi costituzionali fosse solo uno strumento per coprire un livello insufficiente di protezione dei diritti. Se il testo costituzionale del '48 non può essere tacciato di tale insufficienza, tuttavia, Tushnet porta alla luce la tendenza delle Corti costituzionali ad avallare gli equilibri economico-sociali e a trasferire tali equilibri

Nell'impossibilità di esplorare ogni punto di tale periodo di "espansione" dei diritti sociali, si utilizza un criterio di cernita di ordine quantitativo; ovvero si è scelto di analizzare gli ambiti in cui si è maggiormente concentrata la giurisprudenza della Corte, che soddisfano anche il requisito di essere le voci di spesa principali del bilancio delle pubbliche amministrazioni: la salute e il lavoro.

5.1 Lavoro, potere di spesa e Stato sociale: evoluzione di un diritto costituzionale sociale pretensivo

Nell'iniziare il paragrafo 5 si è ricordato come il diritto al lavoro metta in discussione ogni tassonomia che teorizzi una naturale differenziazione tra i diritti riconosciuti dalla Costituzione. Infatti, nel principio costituzionale del lavoro convivono l'accezione di lavoro come diritto costituzionale di libertà, lavoro come dovere costituzione e lavoro come diritto costituzionale sociale pretensivo²⁴⁸.

In particolare, quest'ultima declinazione del principio costituzionale del lavoro è quella che interessa in questa sede in quanto richiede, più evidentemente delle altre, un agire positivo da parte dello Stato per la sua effettività. Ad essa i costituenti, sia di matrice cattolica che socialista, hanno affidato un compito

nel sistema giuridico. Un tale punto di vista riporta forse alla giusta dimensione il ruolo effettivamente svolto dalla Corte costituzionale nella fase "espansiva" sopra menzionata: M. TUSHNET, *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights*, in *Comparative Constitutional Law*, Princeton, N.J. Princeton University Press, 2008, in part. p. 190 ss.. Sul punto anche: A. GUAZZAROTTI, *Giustizia costituzionale e regime economico: fluidificare o resistere?*, in *Lavoro e diritto*, 2018/1.

²⁴⁸ V.: M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica*, 2009, p. 6. Sul tema L. BASSO, *Il principe senza scettro*, op. cit.; G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art 1*, Einaudi, 2013.

esplicitato dall'art. 4 della Costituzione, ovvero con le parole di Taviani: "il fine cui deve tendere lo Stato è quello del pieno impiego, cioè del lavoro per tutti"²⁴⁹.

Si è già detto come la Corte costituzionale, nei primi tre decenni di attività, abbia accompagnato, tramite anche l'enucleazione del diritto al lavoro, una straordinaria epoca di espansione dei diritti, che ha avuto come contraltare dal punto di vista legislativo una serie di normative orientate al perseguimento da parte dello Stato, della piena occupazione²⁵⁰.

Si osserva, tuttavia, come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia avuto natura ondivaga in relazione al lavoro

²⁴⁹ Cfr.: P. E. TAVIANI, *Assemblea Costituente*, in *Commissione per la Costituzione*, III Sottocommissione, p. 2082. Interpretato in tal senso sia dalle forze cattoliche che da quella social-comuniste poiché il lavoro viene inteso come elemento egualitario attraverso il quale il singolo deve poter raggiungere ogni livello economico e sociale e pertanto lo Stato deve garantire che esso possa esercitare tale forza propulsiva, principale strumento per il raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale.

²⁵⁰ Si pensi alla legge sul licenziamento del 1966, allo Statuto dei lavoratori del 1970 e persino alla legge di programmazione economica quinquennale n. 685/1967. Sul tema del diritto del lavoro nella Costituzione: C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975; M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, *op. cit.*, p. 6 ss.; M. S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Rivista giuridica del Lavoro*, 1949, p. 9 ss.. Si pensi anche alla rilevanza, in tal senso, dell'art. 35 della Costituzione che si rivolge direttamente alla tutela del lavoro "in tutte le sue forme" e aggiunge all'ultimo comma una previsione esplicita favorevole l'emigrazione a scopi lavorativi. Quest'ultima precisazione si inserisce all'interno di prospettive politico-economiche più ampie che tenevano conto e cercavano di governare l'elevatissimo fenomeno migratorio che caratterizzò l'Italia prima del ventennio fascista, in parte anche durante, e riprese immediatamente alla fine della II Guerra Mondiale. L'emigrazione come una delle modalità di garantire la piena occupazione rientrava appieno nelle previsioni delle madri e dei padri costituenti e venne favorita dall'adesione alla CECA con la libertà di movimento ad essa connessa: O. GIOVANNI, *Libertà di circolazione e dimensione sociale europea: storia di un'integrazione mancata*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2017, p. 655-678.; F. BARCA e F. AMATORI, *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli editore, 1997, p. 271 ss..

come diritto costituzionale sociale pretensivo²⁵¹ teso in particolare alla piena occupazione. In particolare, le prime sentenze sul tema affermano il valore “meramente programmatico”²⁵² dell’art. 4 della Costituzione²⁵³, in contrasto peraltro con quanto sopra ricordato, del chiaro diniego della possibilità del valore solo programmatico di alcune norme costituzionali avvenuto l’anno precedente²⁵⁴. In particolare, appartengono a questo primo periodo sentenze della corte che censurano come incostituzionali norme statali dirette ad incrementare l’occupazione in quanto in contrasto con la libera iniziativa economica di cui all’art. 41²⁵⁵.

Nel volgere di pochi anni si perviene, tuttavia, ad un cambio di passo con l’esplicitazione del dovere per lo Stato di perseguire obiettivi di piena occupazione: “dal lavoro come diritto costituzionale si deduce infatti in capo allo Stato un obbligo - il cui adempimento è ritenuto dalla Costituzione essenziale all’effettiva realizzazione del descritto diritto - di indirizzare l’attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l’impiego di tutti i

²⁵¹ V.: B. CARAVITA, *Art. 4*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 34 ss..

²⁵² C. Cost sent. n. 3/1957: “Infine non sussiste la violazione dell’art. 4, primo comma, della Costituzione, che “riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro”. Trattasi di un’affermazione sul piano costituzionale della importanza sociale del lavoro che, senza creare rapporti giuridici perfetti, costituisce un invito al legislatore a che sia favorito il massimo impiego delle attività libere nei rapporti economici”.

²⁵³ Cfr: “un’affermazione sul piano costituzionale della importanza sociale del lavoro che, senza creare rapporti giuridici perfetti, costituisce un invito al legislatore a che sia favorito il massimo impiego delle attività libere nei rapporti economici”. C. cost., sent. n. 3/1957.

²⁵⁴ La sentenza n. 1 del 1956 ha infatti sancito l’insussistenza di una differente natura giuridica tra diritti di libertà e diritti sociali superando la tesi che attribuiva alle norme costituzionali facenti a questi ultimi riferimento, natura solamente programmatica.

²⁵⁵ V.: C. cost. sent. n. 51/1957: M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, *op. cit.*, p. 10.

cittadini idonei al lavoro”²⁵⁶. Si afferma parallelamente, inoltre, che tali obiettivi non avrebbero potuto essere vincolati da esigenze di politica economica ed anzi che gli strumenti analizzati al precedente paragrafo, avrebbero dovuto aver un ruolo servente all’obiettivo della piena occupazione²⁵⁷. Infine, le statuizioni della Corte arrivano a sancire, prendendo in prestito le parole di Barile, che: “se quella politica non riesce [...] lo Stato risponde per inadempienza, e deve pagare un’indennità di disoccupazione [...] che permetta al lavoratore di vivere”²⁵⁸.

A tale periodo “espansivo” dell’effettività dei diritti e dell’intervento della Corte in promozione di essa, fanno da contraltare gli anni ’90, dove, parallelamente al rallentamento delle economie occidentali²⁵⁹, si è assistito all’inizio di quel percorso legislativo, dottrinario e giurisprudenziale, più approfonditamente analizzato al paragrafo conclusivo del presente capitolo, che ha vissuto il suo culmine nel periodo successivo alla crisi economica del 2008-2009 e che ha introdotto, o meglio ha ridato vigore, alla scelta di contemperare l’effettività dei diritti sociali con le esigenze di equilibrio economico-finanziario, stante l’alto livello di risorse

²⁵⁶ V.: C. cost. sent. n. 45/1965, ma anche C. cost. sent. n. 248/1986 e C. cost., sent. n. 103/1989. Sul tema: S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, op. cit., p. 166 ss..

²⁵⁷ V.: C. cost. sent. n. 1/1966.

²⁵⁸ V.: P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 106. Sul tema *ex plurimis* C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, 1953, in C. MORTATI, *Raccolta di scritti*, Milano, 1972, p. 141 ss. Non condividono tale lettura dell’art. 4 come direzionato alla piena occupazione, in relazione in particolare alla sua non giustiziabilità: V. ONIDA, *Uguaglianza e diritti sociali*, in *Corte costituzionale e principio di uguaglianza: Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin*, Padova, Cedam, 2002, p. 107; G. DI GASPARÈ, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Diritto. Pubblico*, 2008, p. 863 ss.. Ritorna sul tema analizzando la correlazione tra diritto e limite in particolare in relazione alla sentenza della Corte cost. n. 1 del 1956, A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, op. cit., p. 313.

²⁵⁹ Sul tema particolarmente interessante il contributo di: F. FUKUYAMA, *Politica Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, Farrar Straus and Giroux, 2014.

che essi richiedono allo Stato²⁶⁰, ed in generale con le parole del Merusi che: “anche i diritti sociali garantiti dalla Costituzione [...] non siano diritti assoluti, ma relativi e finanziariamente condizionati”²⁶¹.

Del resto, anche il pensiero economico subisce un mutamento nella narrativa dominante in concomitanza con il deflagrare, prima della stagnazione economica degli anni '80-90 e poi della crisi del 2008, che, assieme all'abbandono definitivo delle posizioni keynesiane di stimolo all'economia in periodi di crisi, porta l'obiettivo della piena occupazione ad essere ascritto alla sfera dell'impossibile. Anzi, parte del nuovo pensiero economico dominante²⁶² giunge a considerare una necessità strutturale²⁶³ un livello minimo di disoccupazione²⁶⁴. In tale fase, a fronte

²⁶⁰ Sul tema in relazione particolarmente al diritto del lavoro: A. GUAZZAROTTI, *Giustizia costituzionale e regime economico: fluidificare o resistere?*, op. cit..

²⁶¹ V.: F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, p. 30 ss.. Sul tema L. MENGONI, *Fondata sul lavoro*, in *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*. Napoli, 1998, p. 3 ss., M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, op. cit., p. 11 ss.. In tal senso analizza come complessivamente restrittiva l'azione della Corte costituzionale: A. MOSCARINI, *La Corte costituzionale contro lo Stato sociale?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, p. 2027 ss..

²⁶² Approfondita nelle pagine conclusive del presente capitolo.

²⁶³ Cfr.: O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, op. cit., p. 37 ss..

²⁶⁴ Sul tema: C. cost. sent. n. 61/1991. Cfr. il focus dell'ISTAT sul livello di disoccupazione in Italia negli ultimi quindici anni: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_TAXDISOCCU1 (aggiornato al 10.12.2019). Affronta con ampio anticipo il tema: R. BIN, *Art. 1*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 5 ss.. In relazione all'influenza della crisi nella garanzia dei diritti sociali attraverso l'operato delle corti: L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi*, Roma-Bari, Laterza, 2011; B. ACKERMAN, *La Costituzione di emergenza*, Roma, Meltemi, 2005, p. 75 ss.; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996. Più in generale sul tema A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Consultaonline*, 2012.

dell'ultimazione del ribaltamento del rapporto tra fine e mezzo²⁶⁵, il diritto alla salute viene in soccorso nell'evidenziare quali siano i vincoli ai poteri dello stato enucleati nella fase di espansione dell'effettività dei diritti sociali che tuttora permangono attivi²⁶⁶.

5.2 Salute, potere di spesa e Stato sociale: il “contenuto minimo” del diritto nella fase di “contrazione” del riconoscimento dei diritti sociali

Il diritto costituzionale alla salute, infatti, mostra un'evoluzione che, parallelamente a quella del diritto al lavoro, ha visto un periodo di espansione e di contrazione del suo ambito di effettività²⁶⁷ per poi però essere in grado di mantenere un ruolo

²⁶⁵ Tema che viene meglio sviluppato al 7 § del presente cap. si ricorda qui quanto sopra richiamato ovvero che gli strumenti che il sistema economico prevede come utili all'aumento delle risorse dello Stato non sono stati a priori limitati dal testo costituzione del '48 e che anzi il loro utilizzo è stato previsto a supporto dell'effettività dei diritti sociali. La Corte costituzionale ha, tuttavia, impostato l'analisi della sostenibilità economica delle norme prettamente in relazione ai saldi di bilancio e quindi alla congruenza delle coperture indicate dalla norma stessa con essi, senza avventurarsi nell'indicazione di come utilizzare alternativamente gli strumenti di cui sopra per reperire le risorse necessarie, ritenendo tale settore pienamente nella discrezionalità del legislatore. Sul tema: M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, op. cit., p. 97 ss..

²⁶⁶ Tali vincoli rimangono invece meno definiti in relazione al sistema previdenziale e di assistenza sociale: S. GAMBINO, *Crisi economica e diritti sociali (con particolare riguardo a salute, assistenza sociale e istruzione)*, in *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, 2016.

²⁶⁷ Sul punto si sottolinea il contributo di Guazzarotti che analizza l'alternarsi di sentenze “restrittive” ed “espansive” da parte della Corte in relazione al rapporto tra effettività dei diritti e vincoli economico-finanziari. Alternanza che sembra aver avuto il preciso obiettivo di limitare le conseguenze direttamente percepite dai cittadini avallando, allo stesso tempo, l'ingresso nel tessuto sociale e soprattutto costituzionale delle norme della cosiddetta “austerità”, in un'azione nel complesso “fluidificante” di quest'ultima: A. GUAZZAROTTI, *Giustizia costituzionale e regime economico: fluidificare o*

vincolante nei confronti dello Stato e delle autonomie territoriali. Questo, particolarmente a partire dalla l. costituzionale n. 3 del 2001²⁶⁸, attraverso l'enucleazione di un "livello essenziale di assistenza", che appare molto vicino a quello che Mortati definiva come limite minimo all'agire discrezionale del legislatore che: "non deve essere tale da comprimere il contenuto minimo necessario a non rendere illusoria la soddisfazione dell'interesse protetto"²⁶⁹.

resistere?, *op. cit.*. Si veda sul punto la sentenza n. 240 del 1994 che pur ponendosi all'interno del periodo della fase "restrittiva" dell'intervento della Corte in relazione all'effettività dei diritti sociali, vide quest'ultima agire in salvaguardia della possibilità dei titolari di pensione al di sotto di una quota minima di poterla integrare sancendo esplicitamente questa tendenza "fluidificante": "L'attuazione del precetto costituzionale richiede un bilanciamento, modificabile nel tempo a seconda delle circostanze, tra i valori personali inerenti alla tutela previdenziale e "i principi connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa" (sentenza n. 119 del 1991). Ma quando l'intervento legislativo incide sul trattamento di soggetti così che per essi la modifica legislativa comporta una compressione delle esigenze di vita cui era precedentemente commisurata la prestazione previdenziale, il principio di solidarietà (sotteso all'art. 38 Cost.) coordinato col principio di razionalità-equità (art.3 Cost.), impone una disciplina transitoria che assicuri un passaggio graduale al trattamento meno favorevole".

²⁶⁸ Tema che non è trattato nella presente ricerca, pur di grande rilevanza ed oggetto di attenzione da parte della dottrina, in quanto, ricordiamo, i vincoli provenienti dalla normativa dell'Ue, in particolare in relazione al contingentamento della spesa pubblica, si rivolgono allo Stato membro nel suo complesso. *Ex plurimis*: B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, *op. cit.*, p. 76 ss.; S. GAMBINO, *Forma di Stato e federalismo fiscale. Spunti costituzionali e comparatistici*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Giuffrè, Milano, 2014; S. GAMBINO, *Normazione regionale e locale e tutela dei diritti fondamentali (fra riforme costituzionali, sussidiarietà e diritti fondamentali)*, in AA.VV., *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino 2007.

²⁶⁹ V.: C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, *op. cit.*, p. 257. Questo pur nella difficoltà di determinare a priori il contenuto essenziale dei diritti sociali, difficoltà che si esprime in tutta la sua forza nella tutela del diritto alla salute. Sul tema in

Il diritto alla salute si struttura nel percorso giurisprudenziale della Corte come una pretesa giuridica che il singolo può esercitare nei confronti della pubblica amministrazione, in particolare sanitaria, perché vengano poste in essere le prestazioni indispensabili alla tutela di tale diritto²⁷⁰. In tal senso è particolarmente esplicita la sentenza n. 922 del 1988 dove si afferma che il bene alla “salute umana” impone una tutela piena ed esaustiva, tutela che non può in nessun caso essere “esclusa in assoluto” ancorché al fine di sopperire ad esigenze economiche particolarmente rilevanti²⁷¹.

Il diritto alla salute nella sua fase espansiva è stato ampiamente analizzato dalla dottrina in particolare a partire dalla costituzione del Servizio Sanitario Nazionale con legge n. 833 del 1978²⁷². Ci si limita qui ad osservare che a partire dalla sua istituzione il SSN ha costituito la voce principale di spesa delle pubbliche amministrazioni ammontando per il 2018 a 114,1 miliardi di euro²⁷³. Proprio per tale ragione risulta di particolare interesse per questa ricerca il ruolo svolto dal diritto alla salute nella fase di contrazione del riconoscimento dell’effettività dei diritti sociali. Infatti, forse per la centralità quantitativa e qualitativa di tale diritto - ovvero per la rilevanza delle risorse e degli interessi personali

particolare: A. GIORGIS, *Costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli 1999, p. 167 ss..

²⁷⁰ V.: S. BARBARESCHI, *Tecniche argomentative della Corte costituzionale e tutela dei diritti sociali condizionati. Riflessioni a partire dal diritto alla salute*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 4 ss..

²⁷¹ Per una ricostruzione del diritto alla salute nella prima fase del percorso repubblicano: B. CARAVITA, *La disciplina costituzionale della salute*, in *Diritto e società*, 1984, p. 25 ss..

²⁷² *Ex multis*: R. FERRARA, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in R. FERRARA e C. SARTORETTI (a cura di), *Trattato di Biodiritto. Salute e sanità*, Giuffrè, Milano, 2010; A. MANGIA, ‘Attuazione’ legislativa ed ‘applicazione’ giudiziaria del diritto alla salute, in *Diritto pubblico*, 1998, p. 751 ss.; M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Diritto e società*, 1980, p. 76 ss..

²⁷³ V.: AA. VV., *VIII Rapporto RBM - Censis sulla Sanità Pubblica, Privata ed Intermediata. La Salute è un Diritto. Di Tutti*, 2017.

coinvolti -, si è avuta in relazione al diritto alla salute la prima esplicitazione della compresenza tra inviolabilità dei diritti e loro limitazione per ragioni finanziarie, ovvero della qualificazione del diritto alla salute come di: “un diritto costituzionale condizionato dall’attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell’interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento”²⁷⁴.

Tale giurisprudenza si è particolarmente consolidata in seguito alla l. costituzionale n. 1 del 2003 che ha portato la gestione del sistema sanitario a livello regionale con il controllo da parte dello Stato del mantenimento dei livelli essenziali di assistenza²⁷⁵ e di prestazione (LEA e LEP).

Si è dunque pervenuti ad una granitica enucleazione da parte della giurisprudenza del diritto alla salute come diritto costituzionale limitato dagli obiettivi di equilibrio economico-finanziario²⁷⁶ che dal punto di vista fattuale ha portato ad un lento deterioramento dell’SSN - che, a titolo esemplificativo, colpito dalla crisi sanitaria del 2020, ha faticato a dare risposte efficaci in particolare in alcune zone del territorio nazionale²⁷⁷ - in quanto pur se il nucleo

²⁷⁴ V.: C. cost. sent. n. 455/1990.

²⁷⁵ *Ex D.p.c.m. 29 novembre 2001, sul tema del rapporto tra LEA e gestione a livello regionale ex plurimis: M. LUCIANI, I diritti costituzionali tra Stato e Regione (a proposito dell’art. 117 co. 2 lett. m) della Costituzione), in Sanità Pubblica, 2002, p. 1025 ss..*

²⁷⁶ *Ex multis: C. Cost sentenze n. 455 del 1990; 267 del 1998; 309 del 1999 e 248 del 2011. E. PESARESI, La “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” e la materia “tutela della salute”: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell’era del decentramento istituzionale, in Giurisprudenza costituzionale, 2006, p. 1733.*

²⁷⁷ Espongono il tema: L. SANTACROCE, L. L. BOTTALICO e I. A. CHARITOS, *The impact of COVID-19 on Italy: a lesson for the future*, in *The international journal of occupational and environmental medicine*, 2020/3, p. 151 ss..

irriducibile del diritto alla salute rimane rispettivamente difeso e garantito dalla giurisprudenza²⁷⁸ il sistema nel suo insieme risente di una complessiva diminuzione delle risorse ad esso destinate che allo stesso tempo è difficile sanzionare come una violazione del contenuto minimo del diritto²⁷⁹.

Il permanere della difesa del nucleo essenziale del diritto è, tuttavia un elemento la cui rilevanza non può essere sottovalutata. Può essere letta, infatti, come una chiara esemplificazione di come nella sua attività fluidificante delle norme dell'*asuterity*²⁸⁰, la Corte non abbia mai operato un disconoscimento complessivo

²⁷⁸ V. Corte cost. sentenze n. 309/1999, n. 252/2001, n. 354/2008 ed in particolare sent. n. 309 del 1999 dove la Corte ribadisce che le: “esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Ed è certamente a quest’ambito che appartiene il diritto dei cittadini in disagiate condizioni economiche, o indigenti secondo la terminologia dell’art. 32 della Costituzione, a che siano assicurate loro cure gratuite”.

²⁷⁹ Si veda sul punto l’ultimo Focus condotto dall’Ufficio parlamentare di bilancio che mostra chiaramente la tenuta del SSN, che rimane uno dei più efficaci ed efficienti a livello internazionale, ma anche una sostanziale differenza nel suo funzionamento tra regione e regione (con profili di violazione dei principi di eguaglianza sottolineati da ampia dottrina in particolare per il ruolo unificante che viene attribuito alla Corte costituzionale). *Ex plurimis*: M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, op. cit.. Su posizioni alternative: E. PESARESI, *La determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni” e la materia “tutela della salute”: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell’era del decentramento istituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 1733-1764) che una complessiva tendenziale diminuzione della sua qualità e degli investimenti ad esso dedicati UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Lo stato della sanità in Italia*, Focus Tematico, 2019/6.

²⁸⁰ Come richiamato precedentemente: A. GUAZZAROTTI, *Giustizia costituzionale e regime economico: fluidificare o resistere?*, op. cit.. Veniva sottolineato già da: M. CRESTI, *L’assistenza sanitaria tra scarsità delle risorse pubbliche ed apporto del “mercato”*, in AA.VV., *Contenimento della spesa pubblica ed efficienza dell’amministrazione nella crisi dello Stato sociale: il caso della sanità*, Pisa, 1997, p. 71 ss..

dell'effettività dei diritti sociali come ricostruita nella fase "espansiva" che ha connotato i primi tre decenni della sua attività. Dunque, il percorso giurisprudenziale della Corte costituzionale italiana, che fonda le sue radici nell'art. 3 della Costituzione e nel riconoscimento dei principi di eguaglianza sostanziale e formale, pur in continua evoluzione, arriva alla soglia della revisione Costituzionale del 2012, senza rivoluzionare l'impianto teorico costruito nella fase di "espansione" dell'effettività dei diritti sociali, senza cioè porre in discussione la precettività dell'eguaglianza sostanziale nel rendere effettivo il riconoscimento dei singoli diritti generando conseguentemente una legittima istanza pretensiva nei confronti del legislatore.

Il percorso del diritto alla salute rappresenta, dunque, un'istantanea di come la costituzionalizzazione del conflitto sociale attraverso la rimozione degli ostacoli che impediscono ai cittadini la partecipazione al conflitto all'interno delle sedi istituzionali ad esse deputate, fosse interpretato dalla Corte costituzionale alle soglie della legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012²⁸¹. Nei prossimi paragrafi si cerca, invece, di chiarire come l'esplicitazione del principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 della Costituzione abbia modificato il quadro costituito dalla legislazione e dalla giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali.

In particolare, si osserva questa riforma attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, mentre il tema della tutela multilivello dei diritti sociali²⁸² viene affrontato al prossimo capitolo. Non serve infatti ricordare, come il percorso compiuto dai diritti sociali - qui analizzato isolando gli attori dell'ordinamento giuridico italiano ed in particolare la Corte costituzionale - sia stato in realtà compiuto in compagnia sia di altri

²⁸¹ Sul tema: S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, op. cit., in particolare p. 30 ss.

²⁸² V.: L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, p. 159.

ordinamenti che di altri organi giurisdizionali²⁸³. Senza la necessità di richiamare l'ampia dottrina sulla rapporto tra il sindacato operato da questa ultime e la Corte costituzionale²⁸⁴, ci si limita qui ad osservare come l'intento di questo capitolo sia ricostruire quali indicazioni la Costituzione italiana, anche alla luce dell'interpretazione della Consulta, abbia dato in relazione all'utilizzo degli strumenti propedeutici al potere di spesa²⁸⁵ ed i fini a cui il potere di spesa stesso è stato destinato, nonché i confini

²⁸³ Cfr.: M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, op. cit., p. 820 ss.. Del ruolo svolto dalle regioni si è accennato precedentemente (ai sensi dell'art. 117 co. 2 lett. m della Costituzione), qui si fa riferimento al contributo nella promozione dei diritti dato dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo a livello internazionale, nell'ambito del Consiglio d'Europa alla Carta sociale europea ed al conseguente attivismo del Comitato europeo per i diritti sociali, fino alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dell'Ue e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea alla quale il Trattato di Lisbona conferisce lo stesso valore giuridico dei trattati. La Corte di Giustizia (ricordando le sentenze Laval e Viking) si inserisce nella tutela multilivello dei diritti sociali a sostegno, sostanzialmente, del principio della libera concorrenza, ma anch'essa è stata protagonista di un'evoluzione nella garanzia dei diritti sociali come analizzato nel prossimo capitolo. Analizzano la tutela multilivello dei diritti in rapporto in particolare all'effettività dei diritti sociali *ex plurimis*: A. RUGGERI, *Dal legislatore al giudice, sovranazionale e nazionale: la scrittura delle norme in progress, al servizio dei diritti fondamentali*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. 18. Studi dell'anno 2014*, Torino, 2015, p. 579 ss.; G. ZAGREBELSKY, R. CHENAL e L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2016, in particolare p. 45 ss.; M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corriere Giuridico*, 2008.

²⁸⁴ *Ex multis*: M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 2000/3; G. AZZARITI, *Le garanzie del lavoro tra costituzioni nazionali, carta dei diritti e Corte di giustizia dell'Unione europea*, in C. SALVI (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Giappichelli, Torino, 2012; A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in E. CAVASINO, G. SCALA e G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.

²⁸⁵ Tema analizzato al § 4 del presente cap..

dell'utilizzo di tali strumenti²⁸⁶. Se nei prossimi paragrafi viene ultimata l'analisi della limitazione e dell'orientamento nel potere di spesa nell'ordinamento giuridico italiano, si affronta nel capitolo seguente eguale ricostruzione in relazione all'ordinamento giuridico dell'Ue ed in particolare dell'Uem²⁸⁷.

6. La revisione costituzionale dell'art. 81 del 2012: Stato sociale condizionato?

Nei paragrafi precedenti si è esposta la nostra adesione alla dottrina che afferma come la Costituzione italiana del '48 non sanciva l'istituzionalizzazione di un approccio specifico all'intervento dello Stato nel sistema economico. Secondo tale linea di pensiero non erano i principi sottesi ad una specifica teoria economica ad essere promossi dalla Costituzione, e quindi a vincolare il legislatore e conseguentemente l'esecutivo, ma il perseguimento dei fini connessi al progresso sociale di tutti i cittadini. In tal senso, al paragrafo quattro abbiamo percorso gli strumenti che, all'interno del sistema economico, lo Stato può utilizzare per aumentare le proprie entrate al fine di sostenere le spese derivanti dal perseguimento dell'effettività dei diritti sociali. Si è detto che le madri e i padri costituenti, con l'eccezione della

²⁸⁶ Si osserva, peraltro, come nella CEE, ai sensi dell'art. 3, 10-15 e 207-209 del Trattato CEE, le politiche monetarie e fiscali fossero oggetto di un livello molto basilare di coordinamento che prevedeva un semplice scambio di informazioni tra le amministrazioni e le banche centrali. Del resto, non risultava necessario al tempo un coordinamento più stretto stante la vigenza del cambio fisso dollaro-oro. Necessità che si rivelò necessaria con la fine degli accordi di *Bretton woods* da cui conseguì la nascita del Serpente Monetario Europeo prima e del Trattato di Maastricht poi, come analizzato nel prossimo capitolo. Sul tema: R. QUADRI, R. MONACO e A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario al Trattato istitutivo della CEE*, Milano Giuffrè, 1965.

²⁸⁷ Sul tema per un accenno di quanto analizzato in seguito: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Hart, Oxford-Portland, 2016, in particolare p. 25 e 284.

guerra, avevano consegnato nelle mani del futuro legislatore tutti i suddetti strumenti per non limitare a priori il raggiungimento dell'obiettivo dell'*unità nazionale*²⁸⁸.

Nel presente paragrafo ci si sofferma ulteriormente sul debito, lo strumento su quale il dibattito dottrinario è stato più acceso e la cui rilevanza è progressivamente aumentata nel corso della storia Repubblicana. Si approfondisce in un primo momento come tale strumento veniva regolamentato dalla Costituzione del '48 risultando fondamentale tale passaggio per comprendere se la legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012 abbia modificato o meno la "neutralità" della Costituzione italiana rispetto ad una specifica teoria economica. Neutralità finalizzata alla garanzia dell'effettività dei diritti sociali nel portato progressivo indicato dall'art. 3.2 della Legge Fondamentale²⁸⁹.

Si è già detto come una parte minoritaria della dottrina abbia da sempre individuato nell'art. 81 l'indicazione di un "pareggio reale" tra entrate e spese²⁹⁰. Quest'ultima asserisce che l'art. 81 al comma 3 prevedeva che per ogni legge di spesa doveva essere individuata un'entrata differente dal debito o da uno scoperto di conto della Banca d'Italia, rifacendosi anche alle posizioni di alcuni costituenti (in particolare di Einaudi)²⁹¹. A tale tesi consegue

²⁸⁸ Intesa, come indicato nei precedenti §§, come costituzionalizzazione del conflitto sociale, che comporta l'integrazione delle varie componenti della società nella vita e nelle scelte dello Stato, ed in tal senso rappresenta il nucleo fondante di tutto l'ordinamento giuridico italiano.

²⁸⁹ L'ampia dottrina sul tema è esposta ai §§ 4 e 5 del presente cap.. Ci si limita a ricordare come non manchi dottrina che sottolinei come tale neutralità, unita alla garanzia dei diritti sociali, sia sostanzialmente compatibile solamente con un modello economico di tipo keynesiano: G. DI PLINIO, *Costituzione e scienza economica*, in *Working papers UDA-DSG*, 2011/3, p. 20 ss..

²⁹⁰ Cfr. sul punto il § 4 del presente cap., in particolare: G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, *op. cit.*

²⁹¹ Ma anche di Vanoni, i quali interpretano l'obbligo di copertura di cui all'art. 81 comma 3, originario, come indicante la necessità di pervenire al

l'attribuzione alla legge di bilancio di natura solo formale²⁹² ovvero quest'ultima avrebbe la funzione di: “mera registrazione contabile della legge finanziaria esistente [nella quale] ogni aumento di spesa non potrebbe verificarsi se non in concomitanza con un corrispondente aumento di entrate: nuove entrate e nuove spese dovrebbero sempre equivalersi”²⁹³. Se tale tesi riflette invero il pensiero economico di alcuni costituenti non trova, tuttavia, adeguato sostegno testuale. Infatti, non si può ritrovare alcun riferimento costituzionale che sancisca l'esclusione del debito dai mezzi per far fronte alle nuove o maggiori spese indicate da leggi di spesa²⁹⁴. Seppur non si possa negare come l'art. 81 sia stato pensato per contingentare la spesa pubblica²⁹⁵, vincolandola alla definizione di entrate a cui farvi fronte, in una lettura della Costituzione economica non scissa dal resto del testo costituzionale, appare evidente come il programma di adeguamento della società italiana al principio dell'eguaglianza sostanziale di cui al comma 2 dell'art. 3 della Costituzione non poteva escludere a priori il debito come strumento per fare fronte alle spese correlate a tale obiettivo. Così come una simile lettura del termine “bilancio” - unico riferimento esplicito ad un pareggio che è da interpretarsi di natura contabile - è da attribuirsi all'aderenza ad uno specifico orientamento economico,

pareggio di bilancio. Aderisce in particolare a tale tesi: G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana, op. cit.*, p. 112.

²⁹² Il dibattito sulla natura meramente formale o sostanziale della legge di bilancio è approfondito in prospettiva storica al § 2 del presente cap..

²⁹³ V.: G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato. Relazione del Presidente della Commissione finanze e tesoro, onorevole Castelli Avolio, presentata al Presidente della Camera il 17 febbraio 1955*, in *Atti della Camera, Il legislatura*, 1603-A e 1603-bis-A.

²⁹⁴ Come già analizzato al § 4 del presente cap.. Sul tema: A. BRANCASI, *L'obbligo di copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012/3. In relazione alla natura della legge di bilancio si rimanda per una ricostruzione a: G. RIVOCCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2013/1-2, p. 457 ss..

²⁹⁵ Cfr. sul punto il § 4 del presente cap..

che in quanto tale, abbiamo detto, non informa il testo costituzionale. Ne consegue che il contingentamento voluto dall'art. 81 aveva natura tendenziale, non fondando un precetto vincolante e sanzionabile qualora violato²⁹⁶.

Parimenti si è già detto come la Corte costituzionale abbia aderito in una prima fase alla dottrina maggioritaria in relazione all'art. 81 in particolare con la sentenza n. 1 del 1966, ed anche che parte della dottrina attribuisce a tale sentenza l'espansione senza controllo del debito pubblico²⁹⁷. Tuttavia, si ricorda come quest'ultimo abbia manifestato valori consistenti fin dalle origini dell'Italia unita. Analizzando l'andamento del debito in rapporto al PIL fino al 2008²⁹⁸, vediamo come esso sia stato per 53 annualità superiore al 100 % del PIL e maggiore della quota del 60%²⁹⁹ per 108 anni finanziari³⁰⁰, ma che tuttavia il dato più rilevante in rapporto a quest'ultimo si colga dal 1990 in avanti dove è sempre stato superiore al 100% del PIL, incremento che si può ricondurre alla conclusione dell'esperienza di *Bretton Woods* ed al divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro³⁰¹. Si ricorda infatti che è il rapporto debito PIL a determinare l'affidabilità di uno Stato in rapporto alla sua

²⁹⁶ In tal senso v., oltre a quanto analizzato ai §§ 4 e 5 del presente capitolo: V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, op. cit., p. 440 ss.. Ma anche: F. DI RENZO, *Il bilancio dello stato ed il suo contenuto giuridico*, op. cit., p. 49 ss..

²⁹⁷ Da ultimo: A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2015/3, p. 579 ss..

²⁹⁸ V.: M. FRANCESE e A. PACE, *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, in *Questioni di economia e finanza*, 2008/10, in particolare p. 18 ss.. Per una ricostruzione dell'ultimo decennio si veda invece i §§ 4 e ss. del presente cap..

²⁹⁹ Cifra prevista come indebitamento massimo di riferimento dall'art. 1 del Trattato di Maastricht.

³⁰⁰ *Ibidem*.

³⁰¹ Come già esposto al § 4 del presente cap..

solvibilità al crescere dello *stock* del debito e non semplicemente a quanto ammonta quest'ultimo³⁰².

Parte della dottrina riconduce l'istituzione della legge finanziaria proprio alla necessità di contrastare gli effetti della cessazione del regime di cambi fissi di *Bretton Woods*³⁰³. Con l. n. 468/1978 si istituì quest'ultima con la funzione di operare ciò che era impedito alla legge di bilancio e cioè prevedere nuovi tributi e nuove spese coordinando e modificando i saldi espressi dagli interessi settoriali. Inoltre, la legge finanziaria stabiliva per l'anno entrante il tetto massimo di ricorso al mercato, con l'obiettivo di ridurre progressivamente lo *stock* del debito³⁰⁴ e formalizzava il passaggio da una contabilità solamente in competenza ad una anche in cassa³⁰⁵.

Dai dati sull'aumento del debito, precedentemente esposti, si evince lo scarso successo, della l. 468 del 1978. Né l'evoluzione "ondivaga" della giurisprudenza della Corte in relazione ai vincoli finanziari posti alla garanzia dell'effettività dei diritti sociali, già esposta ai paragrafi 4 e 5 e mantenutasi tale fino alla legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012, è riuscita ad arginare la tendenza all'indebitamento pubblico³⁰⁶. Tuttavia, si desidera qui

³⁰² Si pensi in tal senso al debito pubblico di Stati Uniti e Giappone, molto elevato in entrambi i casi anche in rapporto agli Stati membri dell'Ue a fronte di valutazioni più che positive da parte delle agenzie di *rating*. La ragione di questo in particolare in relazione agli USA viene esposta al IV capitolo, sul tema: S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2016, in particolare p. 76 ss.; L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2013, p. 179.

³⁰³ Cfr. D. DE GRAZIA, *Crisi del debito pubblico e riforma della Costituzione*, in *Ianus*, 2012/7.

³⁰⁴ Sul tema: P. F. LOTITO, *La riforma della l. 468/78 nei lavori parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 1989.

³⁰⁵ Che permette una migliore organizzazione della liquidità nelle casse dello Stato *Ibidem*.

³⁰⁶ Analizza il portato dell'espansione della spesa pubblica in conseguenza delle sentenze della Corte costituzionale: F. DONATI, *Sentenze della Corte Costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989/8, p. 1501 ss..

mostrare gli esempi più significativi consegnatici dall'attivismo del legislatore in ambito economico finanziario, che mostrano come il passaggio compiuto, con la revisione costituzionale qui analizzata, fosse stato preannunciato da un complessivo irrigidimento delle norme di gestione della finanza pubblica.

In particolare, la legge di contabilità n. 196/2009³⁰⁷ ha costituito il primo tentativo di dare una risposta alla crisi del 2008 ridisegnando tutta la normativa di finanza pubblica ed adeguandola alla struttura della gestione della *governance* economica a livello europeo come ridefinita dal Trattato di Lisbona. Soprattutto, viene ridefinito il ciclo di approvazione del bilancio per coordinarlo con i tempi del semestre europeo, ciclo rimasto più o meno inalterato finora (con le eccezioni esposte di seguito).

Da tale momento, la normativa europea sul c. d. "semestre europeo" sancisce che a gennaio si devono presentare alle camere i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, tenendo conto dell'*indagine annuale sulla crescita* stilata dalla Commissione, mentre a febbraio il Consiglio Europeo prepara le linee guida sulla politica economica³⁰⁸ e il primo marzo l'Istat comunica le stime del PIL e dell'indebitamento netto dell'anno precedente. Il Documento di Economia e Finanza, che contiene la programmazione economica finanziaria dello Stato per il successivo triennio, deve essere presentato alle camere entro il 10 aprile assieme alla bozza del Programma di Stabilità e Convergenza³⁰⁹ e del Programma Nazionale delle riforme³¹⁰, preparati tenendo conto delle linee guida

³⁰⁷ *Ex plurimis*: C. BERGONZINI, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni costituzionali*, 2011/1, p. 48 ss..

³⁰⁸ Temi approfonditi al capitolo successivo.

³⁰⁹ Contenente il saldo di cassa e di competenza delle amministrazioni pubbliche per l'anno precedente. Nonché gli eventuali scostamenti da quanto indicato a livello europeo: C. BERGONZINI, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, *op. cit.*, p. 48 ss..

³¹⁰ Contenente lo stato di avanzamento delle riforme nazionali e le attuazioni per l'anno in corso. *Ibidem*.

presentate a febbraio dal Consiglio dell'Unione europea³¹¹. Infine, si giunge alla redazione del disegno di legge di approvazione del Bilancio di previsione, presentato alle camere entro il 15 ottobre di ogni anno³¹² (suddiviso in missioni e programmi afferenti i vari dicasteri), e lo stesso viene poi votato sulla base dei programmi collegati a specifiche indicazioni di risultato³¹³.

Questo il quadro normativo precedente all'approvazione della riforma costituzionale del 2012. Non serve sottolineare come, da un lato il governo, dall'altro l'Unione europea, coordinino un ciclo di bilancio con tempistiche e spazi di manovra molto serrati, in cui la discussione parlamentare nonché la possibilità di informazione e dibattito all'interno degli organi rappresentativi, risultano compromessi. Si analizza al paragrafo conclusivo il portato di tale spostamento verso l'esecutivo del controllo sulla funzione di indirizzo della finanza pubblica, si consideri, a titolo

³¹¹ Documenti da presentare alla Commissione europea ed al Consiglio dell'Unione europea entro il 30 Aprile. La Commissione ne valuta la compatibilità con gli Obiettivi di Medio Termine stabiliti per ogni singolo Stato e risponde con pareri sul merito, indicando tramite le raccomandazioni, le linee guida per i disegni di legge da presentare a fine anno. Tali linee guida vanno poi presentate alle camere per essere analizzate e recepite. Entro il 31 maggio il ministro dell'economia presenta alla Corte dei Conti il rendiconto generale ed entro il 30 Giugno vi deve essere l'approvazione parlamentare del Rendiconto dell'anno precedente con allegato il giudizio della Corte dei Conti. Nello stesso mese si riunisce il consiglio *Ecofin* per l'approvazione delle raccomandazioni della Commissione e viene redatta la nota di aggiornamento al DEF da presentare alle camere entro il 20 settembre di ogni anno. Infine, il Disegno di legge di stabilità viene presentato alle camere entro il 15 ottobre di ogni anno, contenente, come già spiegato precedentemente, i massimali di indebitamento delle finanze statali. Sul tema *ex multis*: C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, FrancoAngeli, 2014; G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2014.

³¹² Si noti la concordanza dei tempi con il disegno di legge di stabilità a conferma del ruolo svolto da quest'ultimo.

³¹³ Si consideri che entro il 31 dicembre si deve approvare la manovra di finanza pubblica composta dalla legge di stabilità e dal bilancio di previsione ed il 30 Novembre la relazione sul consolidato di cassa e sull'andamento del debito pubblico per l'anno precedente è da presentare alle Camere.

esemplificativo, come a partire dal 2008 si sia inaugurato il procedere alla gestione delle politiche economiche tramite decreti legge³¹⁴.

In questo contesto il governo Monti, succeduto al IV governo Berlusconi propone alle camere le leggi di ratifica del MES, del *Fiscal Compact* e di modifica dell'art. 136 TFUE³¹⁵. La legge di ratifica del Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla *Governance* nell'Unione Economica e monetaria, è promulgata dal presidente Napolitano nello stesso giorno di quella relativa al MES³¹⁶.

Tuttavia, il nucleo delle modifiche al quadro istituzionale italiano è da ricercare nella l. costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, di revisione degli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, nonché nella legge di attuazione n. 243 del 24 dicembre 2012 (avente natura "rinforzata", ai sensi dell'art. 5 della l. cost. n. 1/2012). Modifica costituzionale proposta in attuazione dell'art 3.2 del *Fiscal Compact*, che in verità invita gli Stati firmatari a inserire all'interno della legislazione nazionale la previsione del pareggio di bilancio con norme di rango: "preferibilmente costituzionale"³¹⁷.

³¹⁴ Sul tema: B. CIMINO, S. MORETTINI e G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 53 ss..

³¹⁵ Quest'ultima propedeutica all'introduzione del MES. Tali trattati vengono analizzati approfonditamente al capitolo successivo.

³¹⁶ Rispettivamente la legge n. 115 del 23 luglio 2012 in relazione al MES e n. 114 in relazione al *Fiscal Compact*. Le norme del *Fiscal Compact* e i vincoli da esse derivanti agli Stati membri vengono analizzate approfonditamente al capitolo successivo.

³¹⁷ Sul tema a sottolineare la non necessità giuridica dell'adeguamento costituzionale ma la componente politica di tale scelta: M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione giustizia*, 2012, p. 20; A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, in *Rivista AIC*, 2012; ID, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2012. Per una ricostruzione C. BERGONZINI, *Il nuovo principio dell'equilibrio di bilancio: le prime ricadute sull'ordinamento italiano*, in C.

La suddetta riforma costituzionale viene presentata alla Camera dei deputati il 13 marzo del 2011 e nel tempo brevissimo di un anno viene promulgata dal Presidente della Repubblica in seguito dell'approvazione a maggioranza dei 2/3 da parte delle due camere³¹⁸.

Il nuovo primo comma dell'art. 81 impone allo Stato di determinare l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio. Tale formulazione sorprende per la sua non coincidenza né con la rubrica della riforma costituzionale né con la norma di riferimento all'interno del *Fiscal Compact* che utilizzano esplicitamente la parola "pareggio"³¹⁹. Nel secondo comma dell'articolo 81 si ritrova solo una parziale chiarificazione della norma introduttiva, in quanto non risultano del tutto chiari i casi in cui si può ricorrere all'indebitamento per raggiungere l'equilibrio sopra indicato. Se infatti si interpretasse letteralmente la norma si applicherebbe tale

BERGONZINI, S. BORELLI e A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Jovene, 2016, p. 149.

³¹⁸ Anomalia analizzata da: F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, 2016, p. 122 ss.; D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi della crisi (riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio del pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a 25 anni dalla scomparsa)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012/5, p. 3860 ss.. Per la verità parte del pensiero giuridico-politico propugnò al tempo la proposta di non approvare la revisione costituzionale a maggioranza dei 2/3 al fine di coinvolgere i cittadini, su di un tema tanto rilevante, grazie allo strumento del referendum costituzionale, proposta ovviamente che non ebbe successo: G. FERRARA, *Regressione costituzionale (18 aprile 2012)*, in *Costituzionalismo.it*, 2012; S. RODOTÀ, *Lo scippo della Costituzione*, su *La Repubblica*, 20 giugno 2012. Sul tema della rilevanza dello strumento del referendum in tal senso: A. GUAZZAROTTI, *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)conflittuale*, in *Rivista AIC*, 2018/1.

³¹⁹ Sul punto: O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, *op. cit.*, p. 396 ss.; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 151 ss..

divieto ed i suddetti limiti a qualsiasi “operazione di indebitamento” statale³²⁰. Tale lettura implicherebbe che la copertura dei titoli di Stato in scadenza non potrebbe derivare dal rinnovo degli stessi, costringendo lo Stato ad esborsi chiaramente insostenibili³²¹. Si deve pertanto riferire il termine “indebitamento” “all’indebitamento netto”, ovvero il saldo di bilancio che non include le spese per restituire il debito in scadenza. Di conseguenza ai sensi della norma, risulterebbe vietato sottoscrivere nuovo debito che non fosse a copertura di debito precedentemente contratto³²².

Il sesto comma dell’art. 81, assieme alla legge di attuazione 243/2012, si rivolge, invece, alle eccezioni rispetto al divieto di “indebitamento netto”³²³. Quest’ultimo, secondo la novella costituzionale, può essere derogato in due distinte eventualità³²⁴: da un lato per effettuare interventi compensativi del ciclo economico negativo coerentemente con i criteri stabiliti dalla l. 243 del 2012³²⁵ e di seguito analizzati (senza necessità dell’approvazione a maggioranza assoluta da parte del parlamento), dall’altro al verificarsi di “eventi eccezionali” ed in questo caso previo voto a maggioranza assoluta delle camere³²⁶. Parte della dottrina ritiene che, gli “eventi eccezionali” in questione debbano essere strettamente correlati con gli “effetti” del ciclo economico, e

³²⁰ V.: A. BRANCASI, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, op. cit..

³²¹ Proponendo ad esempio il 2012 come anno di riferimento si parlerebbe di 260 miliardi di euro di titoli in scadenza. Sul punto: A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2012/2.

³²² V.: A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014/1.

³²³ Si ricorda che la riduzione dello *stock* del debito, per la quota di 1/20 all’anno, è anch’essa norma del *Fiscal Compact* come analizzato al capitolo successivo.

³²⁴ Come chiarito anche dalla l. rinforzata 243/2012.

³²⁵ Che fanno riferimento a loro volta alla nozione di “equilibrio strutturale” come definita per il singolo Paese di anno in anno dalla Commissione.

³²⁶ Sul punto: P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013/3, p. 372.

pertanto, giunge, ad escludere dal computo catastrofi naturali o conflitti, includendovi sostanzialmente e unicamente le crisi finanziarie³²⁷. Sembra invece più corretta l'interpretazione che legge la norma di cui sopra in combinato disposto con l'art. 5 della legge di revisione Costituzionale che rimanda alla legge di attuazione la definizione "delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro". Tale linea interpretativa, dunque, valuta la norma come un'autorizzazione a considerare gli effetti delle suddette catastrofi naturali sul ciclo economico, e nel caso essi siano negativi, prevede la possibilità per le camere di autorizzare l'indebitamento a maggioranza assoluta³²⁸.

In ogni caso, si consideri che anche l'attuazione di misure anticicliche, indipendenti da calamità naturali e/o eventi eccezionali, pur non richiedendo l'approvazione a maggioranza assoluta dal parlamento, viene da ora in avanti maggiormente inibita al potere esecutivo e a quello legislativo. Questi ultimi, infatti, dovranno rimanere all'interno dello "sforamento" autorizzato dalle istituzioni Ue secondo la definizione di "equilibrio strutturale" di anno in anno ritagliata sulla situazione dello Stato membro e di seguito approfondita³²⁹.

Infine, con il terzo comma dell'art. 81 si ha il definitivo superamento del dibattito sulla natura formale o sostanziale della

³²⁷ Cfr.: G. DI GASPARE, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato*, in *Amministrazione in Cammino*, 2014.

³²⁸ V.: M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, *op. cit.*, p. 33 ss..

³²⁹ Per una trattazione approfondita del tema: G. DI GASPARE, *Il nuovo art. 81 Costituzione. Dallo stato finanziatore allo stato scommettitore?*, in *Amministrazione in cammino*, 2015.

legge di bilancio, con il decadimento del divieto, a quest'ultima, di prevedere nuovi tributi e spese, e dall'altro l'introduzione, sempre allo stesso comma, dell'applicazione dell'obbligo di copertura finanziaria anche per la legge di bilancio³³⁰. Quest'ultima deve essere letta come indicante al bilancio che abbia autorizzato una certa quota di indebitamento netto, ai sensi delle deroghe di cui sopra, di prevedere allo stesso tempo il piano di ammortamento che ne assicuri la sostenibilità a lungo termine³³¹.

Il pieno portato della riforma costituzionale, non può essere compreso senza l'analisi delle norme contenute nella legge di attuazione n. 243 del 2012³³². A tale legge, in particolare, è riservato il compito di declinare le asserzioni di principio presenti nel nuovo testo costituzionale in strumenti e procedure che ne garantiscano l'osservanza e la coordinazione con i principi europei³³³, necessità esplicitata dal nuovo primo comma dell'art. 97. Si ricorda del resto, come l'articolo 117 della costituzione già precedentemente alla riforma del 2012 conteneva al primo comma l'indicazione del rispetto dei vincoli comunitari, da parte (anche) del legislatore statale

³³⁰ Per l'analisi approfondita della nuova struttura della legge di bilancio: G. VEGAS, *Il bilancio pubblico, op. cit.*, p. 177 ss..

³³¹ L'inserimento di quest'ultima previsione al terzo comma dell'art. 81 è da intendersi nel senso di una correlazione tra la possibilità di prevedere l'allocatione delle entrate e delle spese e di derogare alle norme settoriali ad essa precedenti, con il fine di perseguire l'obbligo, ora costituzionalizzato, dell'equilibrio di bilancio: D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *giurisprudenza costituzionale*, 2012, p. 2483 ss..

³³² Vedi sul tema: N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, 2012, p. 89 ss.

³³³ In relazione al cogenza della legge rinforzata in oggetto: G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012/3; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2013, p. 21 ss..

(e non solo di quello regionale), in armonia con l'interpretazione dell'art. 11 Cost. già da tempo affermatasi³³⁴.

Rinviando alle pagine conclusive del presente paragrafo l'analisi dei vincoli costituzionali al potere di spesa delle autonomie territoriali, ci si limita al momento a sottolineare come da un lato in nuovo primo comma dell'art. 97 si rivolga a tutte le amministrazioni pubbliche, dall'altro il terzo articolo della legge costituzionale accenti la materia "dell'armonizzazione dei bilanci pubblici", ponendola tra quelle a legislazione statale esclusiva di cui all'art. 117 della Costituzione, ed inoltre venga previsto all'articolo 119 l'obbligo dell'equilibrio di bilancio anche per i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni. Nel caso vi sia necessità di ricorso all'indebitamento, del resto, anche per tali enti deve essere definito un piano di ammortamento del debito contratto, il tutto implementando i principi europei e coadiuvando l'amministrazione statale in tale obiettivo³³⁵, vincoli che costituiscono un ulteriore *vulnus* al progetto di convergenza tra le economie regionali richiamato al paragrafo 4.

Primo punto di analisi costituisce la definizione del portato delle parole utilizzate dalla riforma costituzionale, che la legge di

³³⁴ Parte della dottrina asserisce conseguentemente, come non sussistesse la necessità della modifica costituzionale in oggetto per l'adeguamento dell'ordinamento alle previsioni del *Fiscal Compact*. *Ex plurimis*: R. NEVOLA, *Le limitazioni della sovranità statale in favore dell'Unione europea nella giurisprudenza costituzionale*, in *Convegni e seminari della Corte Costituzionale*, 2014, p. 16 ss.. Per un'analisi di come già prima della riforma l'art. 81 legittimasse un'interpretazione restrittiva in relazione all'indebitamento: A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2011/4, p. 1 ss..

³³⁵ Si approfondisce di seguito la modifica del rapporto tra Stato ed enti locali che ciò ha comportato. Sul tema: S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, 2013, p. 2 ss.; G. M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2012/3, p. 563 ss.. Per un'analisi di come il nuovo equilibrio di bilancio abbia colpito asimmetricamente le amministrazioni regionali rispetto alle altre PA: G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 2016/3, p. 8 ss..

attuazione procede ad effettuare attraverso il “rinvio mobile”, definizione quindi che si evolve al mutare della normativa europea³³⁶. Oltre al rinvio all’ordinamento europeo, ad esempio per “Obiettivo di Medio Termine”³³⁷ e la definizione del significato di “fasi avverse e favorevoli del ciclo economico” la l. 243 del 2012 affronta la delucidazione di alcuni concetti come quello di “saldo strutturale” indicandolo come: “il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee e, comunque, definito in conformità all’ordinamento dell’Unione europea”.

In particolare, all’art. 4 si stabilisce che il DEF conterrà anche gli obiettivi dell’indebitamento in rapporto alle previsioni del PIL per l’anno successivo e le previsioni di rientro in caso di scostamento dagli obiettivi, a seguito di deroghe derivanti dai cosiddetti “eventi eccezionali” che a loro volta vengono esemplificati al primo comma

³³⁶ Tale rinvio mobile, ovvero il rinvio, al momento di definire un istituto giuridico alla determinazione effettuata sul tema dalle norme dell’Unione europea, è previsto dall’art. 2 della l. 243 del 2012. In relazione all’esternalizzazione dell’interpretazione del testo costituzionale con l’effetto di portare al recepimento immediato del diritto Ue nell’ordinamento interno: F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell’ordinamento costituzionale*, op. cit., p. 125; R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l’equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, Jovene, 2013, p. 89 ss.; G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione: l’interazione fra i livelli europeo e interno. Relazione al seminario “Il principio dell’equilibrio del bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012 (Corte costituzionale, Roma, 22 novembre 2013)*, in *Cortecostituzionale.it*, 2013. Si consideri peraltro il forte impatto sulla possibilità, per gli organi di rappresentanza democraticamente eletti, di determinare la funzione di indirizzo pubblico dell’economia a loro attribuita in condivisione con l’esecutivo. Cfr. § conclusivo del presente cap. sul tema.

³³⁷ Valore di avvicinamento progressivo al pareggio di bilancio individuato dalla Commissione Europea il cui portato viene analizzato al capitolo successivo. Sul tema: G. L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, Il Filangeri, 2012, p. 81 ss.; T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2014/1, p. 58 ss..

dell'art. 6 della legge di attuazione³³⁸. Al Ministro dell'economia e delle finanze viene affidato il compito di sorvegliare il rispetto sia degli OMT che delle previsioni di rientro e nel caso di scostamento di prevedere un adeguamento del piano di rientro³³⁹, previsione estese agli enti regionali dagli art. 9 e 10 della legge di attuazione.

Infine, viene specificata la ristrutturazione della legge di bilancio esplicitando che essa deve contenere la previsione relativa al rispetto degli OMT e conseguentemente il piano di rientro nel caso di eventuale indebitamento netto³⁴⁰.

Si noti peraltro, come il ruolo di sorveglianza svolto dal Ministro dell'economia venga ora affiancato dall'azione dell'Ufficio parlamentare di Bilancio³⁴¹. Al paragrafo conclusivo viene sottolineato il portato di tale allargamento della "rete" di sorveglianza del bilancio, nonché della tendenza, peculiare dell'esperienza dell'Unione, di esternalizzare funzioni proprie di organi e istituzioni pubbliche a soggetti "indipendenti", in questo

³³⁸ Ovvero: "a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea;

b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese".

³³⁹ V.: R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012/10, p. 934.

³⁴⁰ Per tale motivo vi sono essere due distinte sezioni. Mentre nella prima sono inserite le valutazioni di spese ed entrate triennali così come in concordanza con gli OMT, nella seconda le stesse sono inserite a legislazione vigente con la previsione delle modifiche da attuare al fine del coordinamento dei due valori. Sul tema: G. VEGAS, *Il bilancio pubblico, op. cit.*, p. 177 ss..

³⁴¹ Organismo indipendente con il compito di sorvegliare la congruenza e la veridicità dei dati e procedimenti attivati dallo Stato italiano ed in specifico dal parlamento, quest'ultimo è composto da tre membri scelti a maggioranza dei 2/3 dalle camere e rimanenti in carica per 6 anni non rinnovabili. Anche il processo di nomina è stato oggetto di critiche in relazione alla possibilità di una vera indipendenza dell'organo: L. GIUNTI, *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, 2013/6.

caso peraltro in sovrapposizione con l'attività della Corte dei conti, pur nella maggiore "duttività" degli strumenti dell'Upb³⁴².

La riforma qui analizzata ha segnato la giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione alla garanzia dei diritti sociali, in particolare attraverso censure rivolte alle leggi di bilancio delle amministrazioni regionali³⁴³. Non serve ricordare che, stante il coordinamento esclusivo da parte dello Stato dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, alle regioni è riconosciuta autonomia e autosufficienza finanziaria, che le stesse esprimono in una serie di materie³⁴⁴ riformate dalla legge Costituzionale n. 3 del 2001 tra le quali le più rilevanti sono la tutela della salute ed il diritto allo studio³⁴⁵.

Ampia dottrina ha sottolineato come assieme agli organi rappresentativi³⁴⁶ l'autonomia finanziaria degli enti locali sia stata fortemente limitata da una "legislazione della crisi" che ha accentrato a livello statale, particolarmente nelle mani del Ministro dell'economia e delle finanze (nonché della Ragioneria generale dello Stato), la definizione delle politiche economiche e finanziarie,

³⁴² L'istituzione dell'Upb è da inserirsi nel quadro di una tradizione sia anglosassone (il *fiscal council*) sia continentale (l'alto consiglio di finanze pubbliche francese) per una ricostruzione: L. GIANNITI e G. CHIARA, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013/1, p. 81-90; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, *op. cit.*, p. 206 ss.. Sul tema criticamente D. CABRAS, *Un Fiscal Council in Parlamento*, in *Federalismi.it*, 2012.

³⁴³ V.: G. G. CARBONI, *Lo stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista Aic*, 2014/2, p. 5 ss..

³⁴⁴ In particolare, sanità e istruzione ma si considerino anche gli oneri di amministrazione a livello comunale.

³⁴⁵ La riforma ha modificato il titolo V della costituzione decentrando la gestione amministrativa in ottemperanza delle, allora predominanti in parlamento, esigenze federaliste. Sul tema: P. GIOVANNI, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in *Le regioni*, 2002, p. 977-988; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova costituzione*, in *Le regioni*, 2001, p. 1425-1484.

³⁴⁶ Come analizzato al § conclusivo del presente cap..

processo che trova il suo culmine nella riforma costituzionale del 2012³⁴⁷.

Già si è visto del resto, come ai sensi del novellato articolo 117 l'armonizzazione dei bilanci pubblici sia passata da materia concorrente ad esclusiva della gestione statale, come all'articolo 119 sia stato inserito il principio del rispetto dell'equilibrio del bilancio in ottemperanza degli impegni europei, e come la normativa di attuazione abbia declinato i piani di ammortamento e gestione del debito pubblico anche per i bilanci degli organi decentrati. In particolare, la legge n. 243 del 2012 prevede la possibilità di censura preventiva delle leggi di bilancio regionali da parte dell'amministrazione centrale³⁴⁸, da cui discende la facoltà per il governo statale di operare ingerenze nella gestione finanziaria locale che mal si conciliano con i termini autonomia ed autosufficienza³⁴⁹ e che si devono considerare unitariamente all'allargamento del sindacato da parte della Corte dei Conti nell'esercizio di funzioni non solo giurisdizionali³⁵⁰.

³⁴⁷ V.: S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, op. cit.; G. M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, op. cit.; G. RIVOCCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, op. cit..

³⁴⁸ Si ricorda l'Ufficio di Bilancio appositamente istituito, così come il vaglio per ipotetici investimenti attuato dal MEF.

³⁴⁹ Del resto, la definizione a livello europeo degli OMT se coinvolge parzialmente l'apparato governativo centrale, ponendo definitivamente ai margini il parlamento nazionale, esclude completamente gli apparati regionali, che si trovano quindi a recepirne le linee guida senza aver influito nella fase di preparazione delle stesse: G. SCACCIA, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 2 ss.; T. GROPPI, *L'evoluzione della forma di stato in Italia: uno stato regionale senz'anima?*, in *Federalismi.it*, 2007, p. 21 ss..

³⁵⁰ V.: A. CARDONE, *Quando portare la luce nelle «zone d'ombra» della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, in *Le Regioni*, 2019, p. 19-36; D. MORGANTE, *Controlli*

In tale discrasia tra quanto indicato dal testo costituzionale e quanto avviene nella prassi del governo della finanza pubblica si inserisce la Corte costituzionale definendo la sua interpretazione della legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012 e collocandola nel sistema di garanzia dei diritti, come analizzato al paragrafo precedente³⁵¹.

Sul punto è necessario riallacciarsi alla natura “ondivaga” della giurisprudenza del Giudice delle leggi esposta al paragrafo 5. In particolare, si ricorda come già a partire dalla fine dei “trenta anni gloriosi” la Corte avesse proceduto ad una lenta rimodulazione della sua giurisprudenza, per adattarla al mutato contesto economico internazionale. Eguale tendenza adeguatrice la si può leggere nella sentenza n. 70 del 2012 che precorre, seppur di poco, l’entrata in vigore del nuovo “equilibrio di bilancio” previsto dall’art. 81 affermando: “nell’ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell’equilibrio tendenziale fissati nell’art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l’altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l’equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti”³⁵². Tale sentenza essendo relativa ad un ricorso in via d’azione dello Stato contro la legge di bilancio di previsione della

della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013, in Federalismi.it, 2013/9, p. 14 ss..

³⁵¹ Si ricordi che la data di inizio dell’applicazione del nuovo modello di bilancio previsto dalla legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012, è stata posticipata dal gennaio 2014 al gennaio 2016. V.: D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, 2014/3; G. RIVOSECCHI, *L’equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 2016/3.

³⁵² Cfr.: G. RIVOSECCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012/3, p. 2335-2343.

Regione Campania per l'anno precedente è anche un passaggio emblematico del percorso di accentramento della gestione delle finanze pubbliche³⁵³.

Sembra, con tale sentenza, che la Corte abbia: “compiuto il transito da un disegno costituzionale che non vietava alla politica democratica di decidere misure keynesiane espansive di *deficit spending* (fermo restando il limite tendenziale dell'equilibrio finanziario) a un assetto che invece le vieta in linea di principio, consentendone la praticabilità solo a condizioni enumerate e particolarmente rigorose”³⁵⁴.

Tale direzione viene confermata e sviluppata dalla sentenza n. 10 del 2015 nella quale la Corte dichiara l'illegittimità dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del D.L. n. 112 del 2008. In essa, la Corte, sancisce l'illegittimità costituzionale della cosiddetta *Robin Hood tax* ai sensi degli art. 3 e 53 della Costituzione ma limita gli effetti della sentenza ai successivi pagamenti che avrebbero dovuto effettuare i destinatari della norma non includendo neppure il caso che aveva originato il giudizio *a quo* in quanto gli effetti della stessa sarebbero stati deleteri per l'equilibrio finanziario. Tale manipolazione degli effetti temporali della declaratoria di incostituzionalità è supportata dalla Corte affermando che tale “flessibilità” si rende necessaria: “a fortiori dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico”³⁵⁵.

Il bilanciamento operato dalla Corte è stato ampiamente criticato dalla dottrina e non seguito dal giudice ordinario che ha

³⁵³ Coerenti con tale percorso si ricordano le sentenze della Corte costituzionale n. 118 e 192 del 2012.

³⁵⁴ V.: O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, op. cit., p. 402.

³⁵⁵ Punto 8 della sentenza in oggetto. Ed inoltre cfr: “Ciò chiarito in ordine al potere della Corte di regolare gli effetti delle proprie decisioni e ai relativi limiti, deve osservarsi che, nella specie, l'applicazione retroattiva della presente declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe anzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.”.

ordinato allo Stato di rifondere quanto già versato³⁵⁶. Tuttavia, la sentenza n. 10 del 2015³⁵⁷, esemplifica al meglio il portato della contingentazione degli ulteriori principi costituzionali in forza del rispetto dell'equilibrio di bilancio³⁵⁸. La Corte costituzionale interviene di nuovo sul tema con la sentenza n. 6 del 2017 con la quale dichiara l'illegittimità di tutta la legge di bilancio di previsione

³⁵⁶ Cfr.: A. MORELLI, *Principio di "totalità e illegittimità" della motivazione: il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax*, in *Consulta Online*, 2015, p. 486; C. BERGONZINI, *The Italian Constitutional Court and Balancing the Budget: Judgment of 9 February 2015, no. 10 Judgment of 10 March 2015, no. 70, op. cit.*, p. 183 ss.; R. ROMBOLI, *L' "obbligo" per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015.

³⁵⁷ Che deve essere analizzata assieme alla n. 70 dello stesso anno che segue un'argomentazione in diritto, in parte, sovrapponibile e che viene di seguito trattata. Sul tema, del resto delicatissimo, del blocco del sistema pensionistico afferma infatti: "L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost."

³⁵⁸ Cfr. la sentenza in oggetto: "L'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, determinerebbe, infatti, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale Entrata è Stata Considerata A Regime."

per il 2016 della Regione Sardegna³⁵⁹. In essa viene riaffermato da un lato come il principio dell'equilibrio di bilancio diventi un ulteriore strumento nell'armonizzazione dei bilanci regionali operata dal governo³⁶⁰ e dall'altro viene esplicitato il principio "dell'equità intergenerazionale" che rilegge l'art. 3 secondo comma della Costituzione come da applicare non solo al tempo presente ma anche a quello futuro, garantendo allo stesso tempo la sostenibilità del sistema previdenziale e del debito pubblico³⁶¹.

³⁵⁹ V.: F. FERRARI, *Ancora sul finanziamento della sanità sulle Regioni speciali: dall'infondatezza all'inammissibilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012/6, p. 4028-4030.

³⁶⁰ Cfr.: "Dunque, l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al principio dell'equilibrio del bilancio ex art. 81 Cost. Ciò comporta che le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri debbano essere prese in considerazione sia con riferimento diretto all'art. 81, terzo comma, Cost., sia in relazione alle norme contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011."

³⁶¹ Cfr.: "Ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)".

Sul punto: C. FASONE, *Corti costituzionali e funzione «metabolica» delle Costituzioni. L'emersione dell'identità costituzionale nella giurisprudenza sulla nuova governance economica europea*, op. cit.. Già prima della modifica costituzionale n. 1 del 2012, tuttavia, parte della dottrina affermava che si potesse enucleare questo ulteriore limite al reperimento e all'utilizzo delle risorse da parte dello Stato. V.: R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, op. cit, p. 15. Alla luce del suddetto principio sono state dunque lette, dalla dottrina summenzionata, le riforme della *governance* economica europea successive al 2008 ed in seguito alla riforma Costituzionale n. 1 del 2012 tale tesi è stata più esplicitamente messa in relazione con la garanzia dell'equilibrio finanziario: M. ROSPI, *L'invecchiamento attivo della popolazione all'interno della coesione sociale tra generazioni: gli strumenti della multilevel governance per nuovi sistemi di welfare*, op. cit., p. 22-23; A. MARZANATI, *La fraternità intergenerazionale: lo sviluppo sostenibile*, op. cit., p. 127 ss.; G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la*

Tuttavia, proprio la sentenza n. 70 del 2015 da un ulteriore punto di vista sul percorso giurisprudenziale della corte. Quest'ultima, infatti, opera un ragionamento in diritto sovrapponibile a quello compiuto con la sentenza n. 10 dello stesso anno, ma non differisce nel tempo gli effetti della sentenza. Parte della dottrina riconduce tale differenziazione alla natura delle situazioni soggettive coinvolte, ovvero al fatto che la seconda fosse relativa al sistema previdenziale con l'ampio spettro di garanzie e diritti che esso comporta³⁶². Tuttavia, pare più coerente una lettura che ascrive tale sentenza al tentativo di limitare il portato della riforma costituzionale operato già con la sentenza n. 88 del 2014³⁶³ (pur conclusasi sancendo l'illegittimità della norma oggetto della censura³⁶⁴).

In conclusione, in contrapposizione con il Tribunale federale tedesco teso a difendere i diritti e le prerogative del quadro

*prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost., op. cit., p. 627-646. Fa da contraltare alla dottrina qui richiamata una giurisprudenza della Corte costituzionale italiana precedente alla l. cost. n. 1 del 2012 che non invoca esplicitamente un principio di equità intergenerazionale ma in alcune pronunce, come la n. 45/1990, 10/2010 e n. 264/2012, opera un bilanciamento tra garanzia dei diritti sociali e limitatezza delle risorse finanziarie (giurisprudenza già rilevata da R. BIN, *Diritti e argomenti, op. cit.*, 107 ss.).*

³⁶² Sul punto: M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale, op. cit.* Sottolinea la differenziazione delle tutele e conseguentemente dello scrutinio effettuato dalla Corte in relazione agli artt. 53 e 38 (ovvero più "stretto" in quest'ultimo caso) della Costituzione: M. BELLETTI, *Corte Costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016, p. 59.

³⁶³ Sentenza n. 88 del 2014 punto 6 del Considerato in diritto: "Il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla legge cost. n. 1 del 2012 ha dunque una sua interna coerenza e una sua completezza, ed è pertanto solo alla sua stregua che vanno vagliate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge".

³⁶⁴ Sul punto: I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015.

istituzionale previgente ai trattati³⁶⁵, inquadrando le norme di attuazione dentro ulteriori limiti e vincoli³⁶⁶, la Corte costituzionale sembra aver invece interpretato il ruolo di alfiere delle “riforme della crisi” avallandone e rafforzandone l’attuazione³⁶⁷. A fronte di una riforma costituzionale che sembra aver alterato la previgente neutralità della Costituzione in rapporto a qualsiasi teoria economica³⁶⁸ la Corte ha articolato un percorso argomentativo che sembra aver invertito il rapporto tra fine e mezzo che univa diritti sociali e gestione della finanza pubblica³⁶⁹, con l’effetto collaterale di travolgere i limiti dell’intervento del governo centrale nell’autonomia finanziaria regionale. Necessario ricordare che la centralità del contingentamento della finanza pubblica in rapporto

³⁶⁵ Come approfondito al IV capitolo della presente ricerca.

³⁶⁶ Si rinvia al capitolo precedente in relazione alla situazione della Repubblica federale di Germania. Sul tema: C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell’eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 2014/1; P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht e l’Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, p. 431 ss..

³⁶⁷ V.: A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015; A. GUAZZAROTTI, *Giustizia costituzionale e regime economico: fluidificare o resistere?*, *op. cit.*

³⁶⁸ Si pensi oltre a quanto sopra riportato alle possibili conseguenze dell’ingresso della tutela della concorrenza nel dettato costituzionale. Sul punto: M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell’ultimo decennio*, in *Mercato Concorrenza Regole, Rivista quadrimestrale*, 2014/3, p. 503-560; A. PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino 1998, *passim* e p. 246 ss.; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, *op. cit.*, *passim* e p. 141 ss.. Alcuni profili di pericolosità di tale principio mutuato dall’ordinamento europeo le aveva già sottolineato Pace: A. PACE, *Libertà “del” mercato e “nel” mercato*, in *Politica del diritto*, 1993, p. 329 ss.. Si vedano le sentenze n. 152 e 247 del 2010. In particolare, nella sent. n. 270 del 2010 ove si afferma: “Le esigenze di «utilità sociale» devono essere bilanciate con la concorrenza”.

³⁶⁹ V.: M. DANI, *Il ruolo della Corte costituzionale italiana nel contesto della governance economica europea*, *op. cit.*. Su toni differenti A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, *op. cit.*

all'effettività dei diritti sociali, se viene incardinata nell'ordinamento da quanto appena richiamato, trova il suo punto di forza, come mostrato nei paragrafi precedenti, nella necessità di rendere "competitivi" ed "appetibili" i titoli di Stato sul mercato dei capitali. Necessità che, come si è ricordato al paragrafo 4, è sorta in seguito al divorzio tra Banca d'Italia e tesoro e che come analizzato al capitolo seguente è stata accentuata dall'ingresso nell'area valutaria comune europea³⁷⁰.

Tuttavia, le ultime sentenze sopra menzionate sembrano evidenziare un ulteriore aspetto del quadro costituzionale successivo alla riforma n. 1 del 2012, infatti, seppur le regole della "Costituzione economica" italiana sono state in parte riscritte, ricordiamo che quest'ultima deve essere intesa con un'accezione descrittiva non scindibile dal testo costituzionale complessivo³⁷¹. In tal senso, la lettura degli strumenti di gestione economica-finanziaria come mezzi per perseguire l'*unità nazionale* tramite la costituzionalizzazione del conflitto sociale, ovvero mediante l'integrazione delle varie componenti della società nella vita e nelle scelte dello Stato attraverso l'attuazione del principio democratico, obiettivo raggiungibile solo laddove vengano riconosciuti e promossi libertà fondamentali e diritti sociali, continua ad informare il testo costituzionale anche in seguito alla legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012³⁷². Conferma tale ricostruzione una

³⁷⁰ V.: W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, op. cit., p. 104 ss.; S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, op. cit., p. 272 ss.; L. GALLINO, *Il colpo di stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, op. cit., p. 198 ss..

³⁷¹ Cfr.: A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, op. cit., p. 11; L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, op. cit.; G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione economica italiana: passato e attualità*, op. cit.; F. COCOZZA, *Riflessioni sulla nozione di costituzione economica*, op. cit..

³⁷² Sul punto: A. MORRONE, *Pareggio di Bilancio e stato costituzionale*, op. cit. Ed ancora ID., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 2013/3, p. 357-382. Secondo il quale: "L'introduzione dell'equilibrio di bilancio, come negli altri Paesi, è compatibile con politiche di *deficit spending*,

lettura alternativa delle sentenze n. 10 e 70 del 2015 che si sofferma sul fatto che la Corte ha agito a salvaguardia dell'equilibrio dei bilanci pubblici non invocando direttamente l'art. 81, ma descrivendo la ricerca di tale equilibrio come servente alla garanzia dell'effettività dei diritti sociali, che sarebbero stati altrimenti travolti da uno squilibrio complessivo del sistema economico³⁷³.

In tal senso, dunque, seguendo l'interpretazione che la Corte ha dato della riforma costituzionale in oggetto, si può concludere che quest'ultima non ha comportato una modifica nell'assetto costituzionale a protezione dell'effettività dei diritti sociali ma viene letta come legittimante la riduzione del *quantum* della loro effettività, nella contingenza della crisi economica³⁷⁴. O meglio, si ritiene che la riforma costituzionale n. 1 de 2012 abbia favorito l'ingresso del principio dell'equilibrio finanziario nel bilanciamento operato dalla Corte, ma che quest'ultimo - oltre ad avervi fatto ingresso già prima della riforma come esposto precedentemente - non possa in ogni caso portare al ribaltamento dei principi fondamentali dell'ordinamento la cui connessione con l'effettività dei diritti sociali si è esposta nei paragrafi 4 e 5. Il bilanciamento operato dalla Corte deve rimanere necessariamente nei limiti derivanti dall'essere potere costituito, limiti che anzi essa stessa deve garantire, come è stato recentemente ribadito dall'attivazione dei controlimiti alle limitazioni di sovranità disposte in ossequio

anche se l'indebitamento è sottoposto ora a limiti (non rigidi), relativi a presupposti (distinguendosi tra effetti del ciclo economico e eventi eccezionali), soggetti (governo, parlamento e istituzioni europee), e procedimenti (deliberativi e di controllo), che incrociano scelte politiche e norme giuridiche di dimensione internazionale, europea e nazionale”.

³⁷³ Sottolinea il tema in particolare Caruso che ricorda come del resto una valutazione completamente incentrata sull'equilibrio di bilancio esuli anche dagli strumenti di cognizione della Corte: C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria, la decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 263 ss..

³⁷⁴ Si pensi ai LEA analizzati al precedente §.

all'appartenenza all'UE³⁷⁵. L'attivazione dei controlimiti sembra giungere quasi epifanicamente durante la crisi economica e in concomitanza con l'applicazione della riforma costituzionale in oggetto. Proprio la stretta connessione con quest'ultima porta alla scelta di chiudere con l'analisi del loro portato la disamina della riforma dell'art. 81 della Costituzione.

6.1 Potere di spesa e controlimiti ai vincoli europei

Il tema qui analizzato si riallaccia alla sentenza n. 238 del 2014 con la quale la Corte costituzionale ha esplicitato quanto, in verità, già elaborato nel secolo scorso³⁷⁶ - peraltro non solo in relazione all'ordinamento comunitario³⁷⁷ - ovvero come: “i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscano un limite all'ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001) ed operino quali “controlimiti” all'ingresso delle norme dell'Unione europea [...].Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (artt. 138 e 139 Cost.: così nella sentenza n. 1146 del 1988)”³⁷⁸.

³⁷⁵ Come analizzato al § successivo.

³⁷⁶ Si pensi alla sentenza n. 98 del 1965 *Acciaierie San Michele c. CECA*.

³⁷⁷ Sul punto: P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973 che affermava come fosse necessario: “rinvenire “controlimitazioni” tali da ridurre le limitazioni di sovranità a dimensioni che non sovvertano le linee fondamentali della costituzione materiale del nostro Paese”.

³⁷⁸ Sentenza n. 238 del 2014. Per una ricostruzione ci si limita qui a richiamare *ex plurimis*: C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi*

L'economia della presente ricerca impedisce di ripercorrere approfonditamente l'enucleazione della differenza tra potere costituente e potere costituito, nonché la possibilità dell'esaurimento del primo nell'ambito del processo costituente come teorizzata da Häberle in contrapposizione a quanto affermato da Schmitt³⁷⁹. Basti qui ricordare, riallacciandosi ai precedenti paragrafi, che la scelta compiuta dai costituenti di porre il conflitto sociale all'interno delle

Rossi, Milano, 1952, p. 379; P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972, p. 101 ss.; M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale*, Padova, 2002; A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti: primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, in *atti del Convegno del dottorato di ricerca "Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali" del Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Ferrara*, Ferrara, 2016, Jovene, 2017. Non solo, si consideri come siano stati rinvenuti, da autorevole dottrina, anche nelle esigenze di giustizia sostanziale ed equità contributiva connesse con l'ordinamento tributario, così come delineato in Costituzione, possibili controlimiti all'ordinamento giuridico dell'Ue: F. GALLO, *Ordinamento comunitario e principi costituzionali tributari*, Napoli, 2006, p. 21; ID., *Ordinamento comunitario e principi costituzionali tributari*, in *Rassegna Tributaria*, 2006/2, p. 410 ss.; D. PARIS, *Limiting the Counter-Limits. National Constitutional Courts and the Scope of the Primacy of UE law*, in *Italian Journal of Public Law*, 2018/2.

³⁷⁹ V.: P. HÄBERLE, *Potere costituente (teoria generale)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 2001, p. 1-53; A. MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista Aic*, 2017, p. 1 ss.. Per un'analisi delle posizioni di Schmitt sul tema R. MEHRING, *Carl Schmitt. Der Begriff des Politischen. Ein kooperativer Kommentar*, Berlin, Akademie Verlag, 2003. Sul tema: E. W. BÖCKENFÖRDE, *Il potere costituente del popolo, un concetto limite del diritto costituzionale* (trad. it.), in G. ZAGREBELSKY, P. PORTINARO e J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, p. 231 ss.; M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1995/1, p. 253-289 e in particolare a p. 272 ove si afferma: "O ci sono diritti, e allora non ci può essere un potere costituente (in quanto i diritti sono già affermati, per cui ci può solo essere un potere che espande, perfeziona, modifica la disciplina dei diritti stessi, o che modifica parti diverse, non inviolabili della costituzione: dunque potere di revisione); o c'è potere costituente, ma allora non ci sono più i diritti (in quanto se non li negasse, quale nucleo inviolabile della costituzione, non sarebbe potere costituente ma potere di revisione".

istituzioni e la necessità di rendere effettivi i diritti sociali che ne consegue non è nella disponibilità del revisore costituzionale³⁸⁰.

Tuttavia, la Corte ha anche chiarito come la non derogabilità dei principi supremi dell'ordinamento non è assoluta ma limitata al loro contenuto essenziale, contenuto essenziale che richiama quel "nucleo duro" dei diritti sociali sottesi alla garanzia della costituzionalizzazione del conflitto sociale³⁸¹. In tal senso, il bilanciamento operato dalla Corte deve garantire la sopravvivenza di tale "nucleo" i cui confini devono essere evidenziati e protetti, ed

³⁸⁰ Nonché, conseguentemente, in quella della Corte o della normativa proveniente da altri ordinamenti, come afferma Luciani: "Non bisogna equivocare: se è l'Italia (e quindi l'Italia in quanto Repubblica, come recita sempre l'art. 1) e non il popolo che può acconsentire a limitazioni di sovranità lo si deve semplicemente al fatto che questo non ha soggettività internazionale, ma ciò che conta è che quel che si sta limitando è sempre la sua sovranità. I controlimiti, allora, non sono altro che la salvaguardia della sovranità popolare. Essa, dunque: a) può essere limitata, ma non ceduta; b) poiché deve essere esercitata «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1), sempre e solo in quelle forme e in quei limiti può essere logicamente limitata. Se, dunque, la stessa Costituzione stabilisce limiti alla propria rivedibilità, quei medesimi limiti devono valere nei confronti della c.d. «apertura internazionalista» della Repubblica. Di qui il consenso che deve essere manifestato nei confronti della sent. Corte cost. n. 238 del 2014 nella parte in cui, ponendo fine ad alcune incertezze alimentate dalla dottrina, chiarisce che i principi supremi della Costituzione che fungono da limiti alla revisione non sono diversi da quelli che restano invalicabili per le fonti sovranazionali e per quelle internazionali", M. LUCIANI, *Il brusco risveglio dei controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, op. cit., p. 70.

³⁸¹ Sul punto si veda la recente ricostruzione del contenuto essenziale dei diritti sociali operato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 275/2016. Sul tema: I. CIOLLI, *I diritti sociali «condizionati» di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2017, p. 360 ss. Critico sul ruolo svolto dalla Corte nella protezione anche di tale accezione di contenuto minimo del diritto M. DANI, *Il ruolo della Corte costituzionale italiana nel contesto della governance economica europea*, op. cit., p. 158. Per uno sguardo complessivo: M. BELLETTI, *Corte Costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, op. cit., p. 2; A. J. MENÉNDEZ, *The crisis of law and the European crises: From the social and democratic Rechtsstaat to the consolidating state of (pseudo-) technocratic governance*, in *Journal of Law and Society*, 2017, p. 56-78.

in ogni caso devono essere garantite risorse sufficienti al fine della sua effettività³⁸².

In questa opera di *actio finium regundorum* la Corte ha incontrato, com'era scontato, la previsione del nuovo art. 81 della Costituzione ed ha dovuto garantire il rispetto di un nuovo parametro (l'equilibrio del sistema finanziario) senza violare il contenuto essenziale dei diritti in oggetto, come visto al precedente paragrafo³⁸³. Tuttavia, tramite la legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012, ed in particolare la legge di attuazione n. 243 dello stesso anno, si è scelto di esternalizzare, attraverso il “rinvio mobile³⁸⁴”, la determinazione annuale degli obiettivi di indebitamento e *deficit* che lo Stato deve perseguire per rispettare gli “Obiettivi di Medio Termine”³⁸⁵. Tale scelta non solo limita la composizione del conflitto sociale attraverso gli organi di rappresentanza *ex se*, come analizzato al paragrafo successivo³⁸⁶, ma può potenzialmente portare ad attraversare quei confini che la Corte stessa ha tracciato³⁸⁷.

³⁸² V.: M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016, p. 2 ss.. Peraltro, l'autore nel testo citato opera una ricostruzione sistematica dei punti della prima sentenza Taricco della Corte di Giustizia che sono fondati su principi del diritto europeo che non si possono ricondurre a principi fondamentali del nostro ordinamento.

³⁸³ Sul tema: E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlimiti costituzionali*, in A. BERNARDI (a cura di), *op. cit.*, p. 46.

³⁸⁴ Cfr.: F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, *op. cit.*, p. 125; R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, *op. cit.*, p. 89 ss.; G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, *op. cit.*.

³⁸⁵ Che si ricorda essere obiettivi di avvicinamento progressivo al pareggio di bilancio, individuati dalla Commissione Europea, il cui portato viene analizzato al capitolo successivo. Sul tema: G. L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, *op. cit.*.

³⁸⁶ Sul tema: P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, p. 82.

³⁸⁷ Si pensi al fatto che la legge di attuazione della riforma costituzionale n. 1 del 2012 sembra aver definitivamente determinato la composizione del

Quello che si è evidenziato è dunque la possibilità dell'apertura di un conflitto, giocato sulla linea dei controlimiti che dovrebbe essere attivato dalla Corte qualora la determinazione compiuta a livello europeo in conseguenza del "rinvio mobile" si invertisse in una violazione del livello essenziale dei diritti che chiamano in causa i principi fondamentali dell'ordinamento³⁸⁸. Qualora ciò avvenisse la Corte si troverebbe ad imprimere un moto inverso rispetto a quel processo di apertura del nostro ordinamento fondato sull'art. 11 della Costituzione che lei stessa aveva assecondato³⁸⁹. Propriamente, dunque, chi ha aperto si troverebbe a

conflitto sociale, o meglio sembra aver posto la risoluzione dello stesso fuori dal controllo degli organi costituzionali. Previsione che significherebbe usando le parole del Bartole: "il suicidio della Costituzione": S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, op. cit., p. 30. In relazione al percorso dei controlimiti A. BERNARDI e C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017.

³⁸⁸ La cui individuazione ed esatta catalogazione racchiude elementi di complessità anche in rapporto all'influsso di fonti extranazionali: M. LUCIANI, *Il brusco risveglio dei controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, op. cit., p. 73; E. CANNIZZARO, *Diritti "diretti" e diritti "indiretti": i diritti fondamentali tra Unione, CEDU e Costituzione italiana*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2012, p. 23 ss..

³⁸⁹ Peraltro, la Corte non si trovava certo isolata in tale scelta di "apertura", si pensi anche solo all'adeguamento dell'ordinamento giuridico nazionale a quello comunitario effettuato annualmente tramite la l. "La Pergola": G. TIBERI, *La riforma della legge "La Pergola"*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 671 ss.; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013/3, p. 701 ss.. Per una ricostruzione *ex plurimis* G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 195 ss.. Sull'apertura degli ordinamenti delle "costituzioni sociali" A. SOMEK, *The cosmopolitan constitution*, *Oxford Constitutional Theory*, 2014. In rapporto in particolare all'Ue C. J. BICKERTON, *European integration. From Nation-States to Member States*, in *Oxford University Press*, Oxford - New York, 2013.

chiudere, chiusura, del resto, i cui presupposti risalgono alla sentenza n. 1146 del 1988³⁹⁰.

Non si è ignari che, se quanto ipotizzato è coerente con la necessità di trovare un elemento di chiusura all'interno di un ordinamento aperto, si scontra con il contesto in cui opera la Corte costituzionale, che si è già dimostrata in passato restia a diventare artefice di uno scontro istituzionale di questa portata³⁹¹. Non solo, appare, anche, di difficile attivazione, dovendo operare in relazione a atti da un lato spesso non formalizzati³⁹², ma soprattutto dovrebbe innescarsi in relazione a norme di recepimento nazionali che, se pur riassunte nel bilancio dello Stato, risulta particolarmente complesso collegare singolarmente alla violazione del contenuto essenziale di un diritto³⁹³. Si ricorda, tuttavia, che l'attivazione dei controlimiti

³⁹⁰ Per una ricostruzione diacronica: G. STROZZI, *Limiti e controlimiti nell'applicazione del diritto comunitario*, op. cit., p. 29 ss.. In particolare, sui "corsi e ricorsi" della devoluzione di sovranità: G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, op. cit., p. 13 ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN, *El final de una época dorada. Una reflexión sobre la crisis económica y el declive del derecho constitucional nacional*, in *Estudios em Homenagem ao Professor J.J. Gomes Canotilho*, Coimbra, 2012; I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 2012/3; S. GAMBINO e W. NOCITO, *Governance europea dell'economia, crisi degli Stati e diritti fondamentali: notazioni costituzionali*, in *La cittadinanza europea*, 2012/2, p. 5 ss..

³⁹¹ Scontro che del resto, parte della dottrina sottolinea come inevitabilmente porti ad esulare dalle competenze della Corte: A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 251-290.

³⁹² Sull'evoluzione spesso in direzione contraria al metodo comunitario degli strumenti della *governance* economica europea in seguito alla crisi: L. DE LUCIA, *'Pastorato' e 'disciplinamento' nella governance economica europea. Diritto e razionalità economica a seguito della crisi*, in *Diritto pubblico*, 2015/3, p. 867-908.

³⁹³ Anche per tale ragione può essere letto l'agire della Corte soprattutto in rapporto alle leggi di bilancio regionali, sul punto: G. RIVOSACCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, op. cit.. Sul ridotto portato dei controlimiti per le ragioni sopra sottolineate: A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista Aic*, 2017/3.

può spettare non solo alla Corte costituzionale ma anche al capo dello Stato, al Parlamento ed al Governo³⁹⁴.

Quest'ultima del resto, assieme alla mancata attivazione dei controlimiti da parte della Corte costituzionale in relazione alla *governance* economica europea, può essere interpretata come un'ulteriore conferma di quanto affermato in conclusione del precedente paragrafo: la legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012 più che l'abbandono della neutralità della Costituzione economica italiana rispetto ad una specifica teoria economica, pare ascrivere a quella categoria di "accordi non completamente teorizzati" previsti dalla Costituzione³⁹⁵ che permettono, nel caso concreto, di inverarsi in uno spettro di soluzioni tra loro alternative e compatibili con il rispetto del nucleo essenziale dei diritti e dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico. In altre parole, si deve considerare la possibilità che il conflitto non sia sorto perché finora si è trovato il modo di non rendere tangibili le ragioni per

Sottolinea che questo ha portato, ed è testimoniato, ad una rilevante differenziazione dell'agire della Corte a seconda del caso singolo: G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economica*, in *Osservatorio AIC*, 2016, p. 11. Si osserva al contempo come la Corte sia rimasta sempre coerente nell'affermare che il nucleo essenziale del diritto prevale sugli interessi finanziari ed anche sull'equilibrio finanziario complessivo. Sul punto in particolare cfr. la sentenza n. 275 del 2016 e: A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, p. 5; F. PALLANTE, *Dai vincoli «di» bilancio ai vincoli «al» bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, p. 2518 ss..

³⁹⁴ In relazione al ruolo anzi più riservato che dovrebbe avere la corte secondo Luciani: M. LUCIANI, *La garanzia aristocratica della democrazia (a proposito della sent. Corte cost. n. 1 del 2014)*, in *Lo Stato*, 2014/2, p. 187 ss.. Mentre in relazione al ruolo che dovrebbe e potrebbe svolgere il Presidente della Repubblica: P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, 2015, p. 115. Caruso sottolinea peraltro le difficoltà che incontra inevitabilmente la Corte nell'avventurarsi in un'analisi così tecnica: C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, *op. cit.*, p. 263 ss..

³⁹⁵ Sul punto: C. R. SUNSTEIN, *Incompletely Theorized Agreements*, *op. cit.*, *passim* p. 7, 108 ss.; S. BARTOLE, *La Costituzione è di tutti*, *op. cit.*, p. 18 ss..

giungere allo “scontro”, e che si è trovato il modo perché il conflitto sociale stesso, democraticamente e costituzionalmente regolato, non è precluso dalla riforma dell’art. 81³⁹⁶.

Propugnando tale lettura della legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012 non si può prescindere, tuttavia, dal ricordare come proprio l’art. 3.2 indichi di perseguire non una stagnazione dell’effettività dei diritti (che l’evoluzione dell’indice di GINI mostra caratterizzare ora l’Italia³⁹⁷) ferma al riconoscimento del loro livello essenziale ma una costante convergenza verso il pieno sviluppo della persona umana³⁹⁸. La stessa stabilizzazione nel tempo di quanto proposto come emergenziale, può comportare, dunque, la violazione dell’obiettivo vincolante e progressivo ivi sancito e mette in luce la pericolosità della normalizzazione della tesi sostenuta da una parte della dottrina e della giurisprudenza: ovvero che la contingenza economico-finanziaria può portare legittimamente ad una limitazione dell’effettività dei diritti costituzionalmente garantiti al fine di preservare un equilibrio economico complessivo in una lettura estensiva del principio “di gradualità nell’attuazione dei diritti”³⁹⁹. Ma non solo, il rischio

³⁹⁶ Seconda una delle interpretazioni che è possibile dare alle sentenze n. 10 e 70 del 2015 come esposto al precedente §.

³⁹⁷ Evoluzione che mostra come si sia allargata e non ridotta la “forbice” delle diseguaglianze in Italia, ma anche in Paesi più “performanti” come la Germania: M. FRANZINI, *La disuguaglianza dei redditi in Italia. Non solo un problema di altezza*, in *Argomenti*, 2020, p. 55-70.

³⁹⁸ Tema approfondito al capitolo conclusivo.

³⁹⁹ V.: S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2019/2, p. 331-352; G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in E. GHERA e A. PACE (a cura di), *L’attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene, 2009, p. 56 ss.; A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in E. CAVA- SINO, G. SCALA e G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, p. 581 ss.; M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, 2013, <http://www.aidlass.it/news/convegni/convegni/archivio/2013/la-crisi-e-fondamenti-del-diritto-del-lavoro> (aggiornato al 22.01.2021). Si veda sul punto

prodotto da tale stabilizzazione si inverte, potenzialmente, proprio in quella “invasione”, sopra prospettata, del nucleo essenziale dei diritti fondamentali.

Per tale ragione, ovvero nella consapevolezza della complessità del rapporto tra l’attuale gestione della *governance* economica a livello europeo ed il rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento, vengono evidenziati al secondo capitolo gli elementi potenzialmente più antinomici tra la Costituzione

l’ampia letteratura che sviluppa il tema del diritto “d’eccezione”; esposta in giurisprudenza in particolare dalla sentenza n. 10 del 2010 (e confermata dalla sentenza della Corte cost. n. 62 del 2013) che sostiene la legittimità dell’intervento statale anche in violazione della ripartizione delle competenze regionali (si cita direttamente per la chiarezza del passaggio) poiché: “la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli. Questa Corte ha ben presente, al riguardo, il disposto dell’art. 119, quarto comma, Cost., secondo cui le funzioni attribuite alle Regioni sono finanziate integralmente dalle fonti di cui allo stesso art. 119 (tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e altre entrate proprie). Ritiene, peraltro che, in mancanza di norme che attuino detto articolo (è noto che la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, che fissa i principi della materia, deve essere ancora attuata), l’intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese [...] La competenza dello Stato e la situazione eccezionale in cui è stata esercitata rendono, inoltre, inconferente il richiamo delle ricorrenti al principio di leale collaborazione comportano che spetta al legislatore statale sia l’esercizio del potere regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.), sia la fissazione della disciplina di dettaglio, mentre la scelta di attribuire all’amministrazione statale le funzioni amministrative non vulnera l’art. 118, primo comma, Cost., rinvenendo una ragionevole giustificazione nell’esigenza di assicurare che il loro svolgimento risponda a criteri di uniformità e unitarietà, allo scopo di garantire l’eguale e pronta tutela minima del nucleo essenziale di un diritto fondamentale”. Tuttavia, allo stesso tempo richiede il recupero delle competenze regionali: “una volta cessata la situazione congiunturale”. Sul tema si era già soffermato: E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010/1, p. 164-182.

economica italiana e quella dell'Unione, mentre al terzo vengono approfondite le evoluzioni in atto nella *governance* economica europea cercando di comprendere se queste tendono a comporre o meno tale confitto potenziale. Anche alla ricerca di soluzioni (o perlomeno indicazioni su quanto evitare) che facilitino l'integrazione o quantomeno la convivenza tra ordinamenti, al quarto capitolo si espongono le strade percorse da altri modelli che sono pervenuti ad una composizione di differenti costituzioni economiche. Infine, nella ricostruzione conclusiva si sintetizza quanto indagato ponendone in evidenza non solo le prospettive *de iure condendo* ma anche le conseguenze del mantenimento o meno dello *status quo* in rapporto agli equilibri delineati dalle e dai costituenti⁴⁰⁰.

7. Potere di spesa e democrazia rappresentativa

Nelle prime pagine di questa ricerca si è analizzato come la determinazione delle forme di governo si sia giocata sulla, e sia stata interpretata in base alla, decisione in relazione alle entrate ed alle spese dello Stato⁴⁰¹.

La partecipazione dei cittadini alla determinazione delle scelte statali, le modalità in cui essa si esprime ed in cui esprime il suo controllo sull'operato dei pubblici poteri, si è costruita in simbiosi con il potere di spesa ed ha determinato la forma di governo in cui esso opera. In tal senso l'Italia è una Repubblica parlamentare a debole razionalizzazione⁴⁰² perché questa è la forma di governo che le madri e i padri costituenti hanno costruito attorno all'obiettivo

⁴⁰⁰ Sul tema *ex plurimis*: G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economica*, *op. cit.*.

⁴⁰¹ V. § 1 e 2 del presente cap..

⁴⁰² V.: R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, *op. cit.*, p. 150 ss..

di perseguire l'*unità nazionale*⁴⁰³ tramite l'integrazione delle varie componenti della società nella vita e nelle scelte dello Stato attraverso l'attuazione del principio democratico; obiettivo raggiungibile solo laddove vengano riconosciuti e promossi libertà fondamentali e diritti sociali⁴⁰⁴. Non è necessario dunque asserire come la partecipazione dei cittadini alle scelte relative alla gestione delle finanze pubbliche attraverso i propri rappresentanti sia tra i principi supremi ed intangibili del nostro ordinamento, del resto secondo le parole di Luciani: "i controlimiti, allora, non sono altro che la salvaguardia della sovranità popolare"⁴⁰⁵.

Per tale ragione la legge di approvazione del bilancio, ed il suo percorso parlamentare, interpreta e racchiude l'insieme delle tensioni che ricadono sul potere di spesa dello Stato. Questo lo si è visto nel corso di tutta la trattazione ma in particolare nei due precedenti paragrafi che hanno mostrato come proprio sul bilancio si sia concentrata la riforma costituzionale più incisiva della storia repubblicana. Indipendentemente dal portato di tale riforma⁴⁰⁶, non sorprende che l'elemento economico-sociale della regressione economica abbia influito sulla norma fondamentale che regola il governo dell'economia a livello statale, considerando come l'ascendente di tale fattore sul sistema giuridico italiano si possa far risalire già agli anni '90⁴⁰⁷.

Tuttavia, in conclusione del presente capitolo si vuole cercare di allargare lo sguardo dal bilancio agli elementi che compongono il

⁴⁰³ Si veda l'introduzione al § 4 del presente cap. sul tema, ovviamente non si vogliono tralasciare le varie componenti ivi richiamate, tra cui ovviamente l'opposizione all'accentramento autoritario del potere.

⁴⁰⁴ Come esposto al § 5 del presente cap..

⁴⁰⁵ Cfr.: M. LUCIANI, *Il brusco risveglio dei controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, op. cit., p. 70. Sul tema anche P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa*, op. cit., p. 82.

⁴⁰⁶ Sul quale non c'è unanimità nella dottrina come rilevato al § 6 del presente cap..

⁴⁰⁷ V.: F. SPINELLI e M. VASSALLI, *Il costituzionalismo monetario e fiscale nel mondo*, in *Studi e Note di Economia*, 1996/1, p. 43 ss.. Si intende un'influenza in senso restrittivo del potere di spesa. Cfr. §§ 4 e 5 del presente cap..

potere di spesa stesso in connessione con la funzione di indirizzo politico finanziario⁴⁰⁸.

Abbiamo infatti ricordato al paragrafo 5 quali strumenti la Costituzione consegna nelle mani dei poteri dello Stato, in particolare esecutivo e legislativo, per permettere di aumentare le entrate che vanno a comporre il bilancio pubblico e poter così dare effettività a quel pieno sviluppo della persona umana declinato nella molteplicità dei diritti riconosciuti dalla Costituzione stessa.

Non ci soffermeremo ulteriormente sul primo degli strumenti, ovvero la guerra⁴⁰⁹. Il secondo degli strumenti che abbiamo analizzato è relativo al controllo del potere politico sulla Banca Centrale⁴¹⁰, e la possibilità di stampare moneta e di determinare la svalutazione della moneta ed il tasso di inflazione che questa comporta. Si è già detto della rilevanza di tale strumento e si affronta al capitolo seguente il ruolo svolto dalla Banca Centrale Europea nel controllo della moneta unica. L'indipendenza della BCE da ogni forma di controllo politico⁴¹¹ non è, tuttavia, che la determinazione più evidente di un processo risalente che affonda le

⁴⁰⁸ Per una definizione di “indirizzo politico finanziario” si veda in particolare Rivosecchi che la descrive come una: “funzione di indirizzo del governo della finanza pubblica distinta e autonoma rispetto alla funzione di indirizzo politico”. Sottolineando come la distinzione con la “funzione di indirizzo politico” permetta di collocare la titolarità dell’indirizzo politico finanziario in codeterminazione tra esecutivo e legislativo: G. RIVOSECCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, op. cit., p. 28 ss.;

⁴⁰⁹ Sul punto complessivamente: P. G. GRASSO, *Disciplina costituzionale della guerra*, op. cit..

⁴¹⁰ Percorso modificatosi nel corso della storia repubblicana ben prima dell’avvento dell’Uem. Cfr. per una ricostruzione complessiva del portato di tale cambiamento: W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, op. cit..

⁴¹¹ Tema che viene affrontato approfonditamente al prossimo capitolo. Sul tema in particolare in relazione all’obiettivo della stabilità dei prezzi: A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la “Costituzione economica europea”?* Si prega di riformulare la domanda, in *Rivista AIC*, 2018/3.

sue radici nella fine degli accordi di Bretton Woods⁴¹², che portarono all'adesione dell'Italia al "Sistema Monetario Europeo" che influenzò direttamente il "divorzio" fra Banca d'Italia e Tesoro del 1981⁴¹³.

In funzione della vicinanza con il controllo del potere politico sulla Banca Centrale si ricorda il quarto strumento che la Costituzione consegna nelle mani dei poteri dello Stato: il debito. Evidenti le conseguenze della riforma costituzionale dell'art. 81, precedentemente analizzata, in rapporto all'utilizzo di tale strumento ma, nuovamente, questo rappresenta solamente l'ultimo atto di un canovaccio a cui era già stato il via con il "divorzio" tra Banca d'Italia e Tesoro. Non serve ribadire ulteriormente il livello dell'indebitamento attuale dell'Italia che ha largamente superato i 2.400 miliardi di euro attestandosi su un rapporto debito-PIL vicino al 140%⁴¹⁴. Ci si limita ad osservare come l'utilizzo del debito come strumento per l'integrazione delle risorse dello Stato al fine di finanziare politiche economiche alternative a quelle scelte dai precedenti governi sia oggi altamente limitato a fronte del vincolo derivante dai circa 80 miliardi annui di interessi sullo *stock*. Interessi aumentati esponenzialmente proprio in ragione del "divorzio" sopra menzionato, secondo il meccanismo esplicitato al paragrafo 4.

⁴¹² V.: T. PADOA SCHIOPPA, *L'Europa verso l'unione monetaria. Dalla SME al trattato di Maastricht*, Torino, Einaudi, 1992; A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, 2012/3.

⁴¹³ *Ex multis*: C. MACIOCCO e F. MASINI, *Indipendenza della banca centrale e politica monetaria: note sul dibattito intorno al "divorzio" fra Banca d'Italia e Tesoro*, in *Annali della Facoltà di Economia di Cagliari*, 2007; L. BINI SMAGHI, *Central bank independence: from theory to practice*, in *European Law Journal*, 2008/4. Per una testimonianza in prima persona: M. T. SALVEMINI, *L'indipendenza della Banca centrale e il divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro*, in *Il Mulino*, *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, 2008/5, p. 947-958.

⁴¹⁴ V.: BANCA D'ITALIA, *Bollettino statistico finanza pubblica, fabbisogno e debito dell'ottobre 2019*, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/finanza-pubblica/2019-finanza-pubblica/statistiche_FPI_20191216.pdf (aggiornato al 16.12.2019).

Il terzo strumento, infine, è il punto nodale del programma di costituzionalizzazione del conflitto sociale sancito nella Costituzione italiana: la tassazione⁴¹⁵. Essa, ricordiamo, presuppone oltre a fattori di ordine politico-consensuale⁴¹⁶, di fattori esterni che permettano la sottoposizione dei beni dei soggetti di diritto al vincolo di origine statale. Si è già accennato, e si analizza ulteriormente nel prossimo capitolo, come anche questo elemento costituisca un punto problematico all'interno del mercato unico europeo che pone la circolazione dei capitali come una delle libertà fondamentale alla base dell'ordinamento giuridico unitario favorendo azioni di "dumping fiscale" tra Paesi membri⁴¹⁷.

L'efficacia di ciascuno degli elementi che formano il potere di spesa è dunque fortemente minata e le conseguenze di tale inefficacia sull'attuazione del programma insito nella Costituzione del '48 sono state già sottolineate al paragrafo precedente. Tuttavia, non altrettanto è stato fatto in rapporto alle conseguenze che coinvolgono direttamente il sistema di partecipazione democratica dei cittadini alla funzione di indirizzo politico finanziario.

Si è detto, infatti⁴¹⁸, che la democrazia parlamentare si è determinata e costruita in un rapporto sinallagmatico con il bilancio stesso. Nella Costituzione del '48 questo rapporto sinallagmatico si

⁴¹⁵ Storicamente strettamente connessa all'evoluzione di tutta la funzione di indirizzo politico dell'economica. Cfr. il § iniziale del presente cap. in relazione all'evoluzione del parlamentarismo inglese.

⁴¹⁶ Si è già affrontato il tema della tassazione in rapporto alla legittimazione politica al § 4 del presente cap., si consideri sul punto il livello dell'evasione fiscale in Italia: MEF, *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2020*, http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documen ti_programmatici/nadef_2020/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_All egato_NADEF_2020.pdf (aggiornato al 16.02.2021).

⁴¹⁷ Analizzato al § 3 del prossimo capitolo. Il tema è del resto risalente come si è già esposto e come riassume brillantemente il testo di: J. R. O'CONNOR, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973, in trad. it., V. GRISOLI (a cura di), *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1979.

⁴¹⁸ Cfr. § iniziale del presente cap..

è determinato in una differenziazione tra titolarità della funzione dell'indirizzo politico e titolarità della funzione di indirizzo politico finanziario⁴¹⁹. Questo ha determinato in particolare che sul bilancio intervenga una rete di sorveglianza, composta da vari organi - dall'Upb⁴²⁰ alla Corte costituzionale, al Presidente della Repubblica⁴²¹, alla Corte dei conti⁴²² - preposti sia a verificare la correttezza formale degli impegni di spesa e della corrispondenza degli articolati del bilancio con le leggi di spesa e le previsioni sui bilanci di cassa e competenza, sia ad effettuare la verifica della corrispondenza del suo contenuto con la Costituzione, impedendo in particolare che si violi il confine del contenuto minimo del diritto⁴²³.

⁴¹⁹ Si ricorda sul punto: G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, op. cit., p. 28 ss.. Tra chi non condivide l'individuazione di un confine autonomo alla funzione di indirizzo politico finanziario vedi: C. LAVAGNA, *Diritto pubblico dell'economia*. Introduzione, Roma, 1971, p. 16. Si occupano del tema sia Crisafulli che Mortati, in particolare il primo se non procede all'individuazione di una funzione distinta enuclea, tuttavia, una differente collocazione della titolarità di quella parte della funzione di indirizzo politico relativa alla gestione del potere di spesa: V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, p. 53-172; C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, op. cit..

⁴²⁰ V.: N. LUPO, *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei principi generali e dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sopranazionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2012/1, p. 51 ss..

⁴²¹ Si pensi che dei 60 rinvii ex art. 74 della Costituzione ben 28 sono relativi alla mancanza di copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81: G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, op. cit., p. 251. e G. SALVEMINI, *Ruolo della Presidenza della Repubblica*, in G. SALVEMINI, *I guardiani del bilancio: una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, Marsilio, 2003, p. 85 ss..

⁴²² *Ex plurimis*: N. LUPO, *Costituzione e bilancio: l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, LUISS University Press, 2007, p. 90 ss.. Sull'ingresso dell'Upb in tale "rete" C. FASONE, *Corte dei Conti v. ufficio parlamentare di bilancio?*, in *Studi polacco-italiani di Toruń IX*, 2013.

⁴²³ V.: C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, op. cit., p. 257; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 129 ss.; L.

Non solo, al controllo operato dai precedenti organi si affianca quello messo in atto previamente dai rappresentanti della volontà popolare e comporta che la legge di bilancio debba essere il frutto dell'azione congiunta di esecutivo e legislativo che contribuiscono collettivamente alla sua formazione. Il tema, includente lo strumento complementare della legge finanziaria istituita con l. n. 468 del 1978, fino alla l. di attuazione n. 243/del 2012 che ha unificato in un unico atto legislativo legge finanziaria e legge di approvazione del bilancio di previsione, è stato ampiamente analizzato dalla dottrina⁴²⁴. Quest'ultima si trova concorde nell'individuare nella possibilità di presentare emendamenti alla legge di bilancio l'esplicitazione principale di tale titolarità condivisa, governo-parlamento, della funzione di indirizzo politico finanziario⁴²⁵. Tuttavia, non serve sottolineare come già a partire dal 1994 sia invalsa la procedura di

PRINCIPATO, *Il contenuto minimo e la tutela cautelare del diritto alle cure mediche, in rapporto alle condizioni economiche del malato ed alle esigenze di bilancio dello Stato*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2008, p. 3915 ss.; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, com. 2, lettera m), Cost.*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 883 ss.; M. BELLETTI, *"Livelli essenziali delle prestazioni" e "contenuto essenziale dei diritti" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 181 ss.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, *op. cit.*, p. 117 ss..

⁴²⁴ Sul tema si richiama *ex plurimis*: C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, *op. cit.*; ID, *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quaderni costituzionali*, 2013/3, p. 557-583; ID, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2019/1, p. 162-164; G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, *op. cit.*, p. 146 ss.; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, *op. cit.*; P. DE IOANNA e C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 12 ss..

⁴²⁵ *Ex plurimis*: G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, 2008, p. 377 ss.; M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, Roma, Ediesse, 2004, p. 197 ss.. Sul tema complessivamente: G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento*, in F. ANGELINI e M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica: atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, Jovene, 2012, p. 221 ss.; L. FERRAJOLI, *Democrazia e diritti nella crisi dell'Unione Europea*, in *Fundamentos*, 2016/9.

proporre un emendamento, contenente tutte le modifiche al disegno di legge facenti capo alla maggioranza (denominato “maxiemendamento”), ed allo stesso tempo di procedere all’apposizione della questione di fiducia su tale emendamento da parte del governo con conseguente decadimento di tutti gli ulteriori emendamenti proposti (oltre che restrizione dello spazio di discussione parlamentare ed alterazione delle modalità di voto in assemblea)⁴²⁶.

Di nuovo, non serve esemplificazione ulteriore del rapporto sinallagmatico tra indirizzo politico del governo e fiducia. Del resto, nel processo di approvazione del bilancio avviene l’incontro tra potere autorizzativo del parlamento, in funzione di controllo democratico, e potere di spesa del governo, incontro che modificandosi ha spostato verso l’esecutivo la titolarità della funzione di indirizzo politico finanziario in ultimo attraverso l’utilizzo dei decreti legge per determinare le parti più rilevanti della manovra finanziaria⁴²⁷, evoluzione a sua volta verificatasi anche per il ruolo svolto dall’esecutivo all’interno delle istituzioni europee come si illustra al capitolo successivo⁴²⁸.

⁴²⁶ Peraltro, anche sul presente tema la dottrina si è largamente espressa *ex plurimis*: N. LUPO (a cura di), *Maxiemendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010; D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell’esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 2013/3; P. VERONESI, *Se non ora, quando? Il conflitto promosso dai senatori costretti a votare senza discutere né conoscere la legge di bilancio (ord. cost. n. 17 del 2019)*, in *Le regioni*, 2019, p. 727-735. Per un contributo risalente che sottolinea il lungo percorso evolutivo di tale tendenza a spostare verso l’esecutivo la titolarità dell’indirizzo politico finanziario: P. GAMBALE e D. PERROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell’esecutivo e la possibile definizione di “controlimiti” parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, p. 477-512.

⁴²⁷ Sul punto si veda in particolare la dottrina in relazione al decreto l. n. 112 del 2008: C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, *op. cit.* p. 34 ss..

⁴²⁸ Anche qui *ex multis*: S. MANGIAMELI e E. DI SALVATORE, *Il nuovo assetto dell’Unione europea e l’impatto sulla forma di governo italiana*, in R.

Tale contrazione del potere decisionale degli organi rappresentativi viene completato da quanto prima accennato in relazione agli strumenti che finanziano il potere di spesa dello Stato. Analizzando l'andamento della spesa pubblica dell'ultimo decennio, infatti, si osserva un evidente livellamento di quest'ultima rispetto al periodo precedente a sua volta fortemente in contrazione rispetto al livello di crescita degli anni '80 del secolo scorso⁴²⁹.

Questo comporta un profondo cambiamento nel tessuto stesso del sistema Costituzionale in particolare in relazione alla forma di governo, come già sottolineato, ma soprattutto in rapporto alla capacità degli organi di rappresentanza di costituire il luogo dove si svolge e si compone il conflitto sociale: “poiché le scelte economiche sono spesso quelle fondamentali per la vita dei popoli [...] non è azzardato affermare che nel bilancio pubblico risiede la sostanza della democrazia”⁴³⁰.

CERRETO (a cura di), *La democrazia italiana*, Roma, Solaris, 2010, p. 247 ss.; S. FABBRINI e A. DONÀ, *Europeanisation as Strengthening of Domestic Executive Power? The Italian Experience and the Case of the Legge Comunitaria*, in *Journal of European integration*, 2003/25, p. 31 ss..

⁴²⁹ Si osservi l'andamento della spesa pubblica come indicato fino al 2009 dall'analisi effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato, tendenza accentuatasi negli ultimi 10 anni come mostrato dalle *relazioni annuali* della Banca d'Italia si cui si riporta l'ultima dove si afferma: “nel 2018 l'orientamento della politica di bilancio è risultato sostanzialmente neutrale”. V.: RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Le spese dello Stato dall'unità d'Italia. Anni 1862-2009*, http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Studi-e-do/La-spesa-dello-stato/La_spesa_dello_Stato_dall_unit_d'Italia.pdf (aggiornato al 16.12.2019); BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale 2018*, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2018/index.html> (aggiornato al 16.12.2019).

⁴³⁰ V.: G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 12. Sul punto G. MOSCHELLA, *Crisi della sovranità e crisi della rappresentanza politica. Tra teoria costituzionale e globalizzazione*, in G. MOSCHELLA, A. RUGGERI e S. GAMBINO (a cura di), *Crisi dello Stato, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 28 ss.. Ma si ricorda anche il richiamo di Montesquieu: “In una democrazia, l'amore per la repubblica non è altro che l'amore per la democrazia; e questo è l'amore per l'uguaglianza; il quale è, a sua volta, amore per la frugalità, essendo la frugalità, necessaria a garantire

Il condizionamento che colpisce attualmente i poteri dello Stato nell'esercitare il potere di spesa coinvolge direttamente l'esercizio degli istituti di partecipazione democratica da parte del cittadino⁴³¹. Infatti, si ricorda che al paragrafo 4 si è sottolineato come i e le costituenti scelsero di impedire che il conflitto sociale istituzionalizzato si risolvesse nella messa al bando delle forze politiche sconfitte dalla competizione elettorale. Scelta, da cui consegue una limitazione della discrezionalità di esecutivo e legislativo sull'*an* e il *quid* dell'effettività dei diritti sociali e quindi sull'utilizzo del potere di spesa, discrezionalità che si deve concentrare pertanto sul quando ed il *quomodo*⁴³², ovvero soprattutto sulla scelta tra gli strumenti utili al reperimento delle risorse, scelta il cui spazio di manovra è ora drasticamente ridotto⁴³³. Del resto, il tema sopra richiamato ha stimolato anche l'intervento delle corti costituzionali di alcuni Paesi membri⁴³⁴, nonché un forte richiamo al ruolo della sovranità nazionale, proveniente sia dalla dottrina che dal

felicità e vantaggi uguali per tutti", C-L. S. MONTESQUIE, *Lo spirito delle leggi (1748)*, trad. it., S. Cotta (a cura di), Utet, Torino 1952, p. 116 e L. FERRAJOLI, *Democrazia e diritti nella crisi dell'Unione Europea*, op. cit. p. 37 ss..

⁴³¹ Con la diffusione di posizioni "antisistemiche" sia in rapporto all'Ue che alle istituzioni nazionali. Risulta in tal senso una sconcertante conferma la decrescita costante della partecipazione al voto proprio a partire dagli anni '80: ISTAT, *Elezioni e attività politica e sociale*, 2018, <https://www.istat.it/it/files//2018/12/C11.pdf> (aggiornato al 16.12.2019). Sul tema complessivamente: R. IBRIDO, *Leggi di spesa, andamento del ciclo economico e trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Amministrazione In Cammino*, 2017.

⁴³² V.: S. GAMBINO, *Diritti fondamentali e Unione europea: una prospettiva costituzional-comparatistica*, op. cit., p. 126.

⁴³³ Si ricorda quanto indicato al § 4 del presente cap. sulla non neutralità della scelta tra tali strumenti che in ogni caso i costituenti avevano voluto fossero tutti utilizzabili dai futuri artefici dell'azione dello Stato.

⁴³⁴ In particolare, il *Bundesverfassungsgericht* come analizzato al capitolo successivo sul tema: C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, op. cit..

mondo politico⁴³⁵, mentre si assiste in parallelo all'affidamento ad organi tecnici ed indipendenti di compiti di controllo economico-finanziari sempre più incisivi⁴³⁶. In una rilettura di *no taxation without representation* si può dire che non vi è partecipazione, non vi è esercizio di sovranità, senza potere di spesa. Come ignorare che in maniera proporzionale all'aumento della limitazione della discrezionalità degli organi democraticamente eletti e del loro controllo sul potere di spesa sia diminuito il coinvolgimento degli elettori nella competizione elettorale⁴³⁷.

Allo stesso tempo, la rappresentanza democratica e l'esercizio dell'indirizzo politico finanziario hanno subito un'evoluzione che ha portato ad aumentare le modalità di espressione della volontà del cittadino sia attraverso i propri rappresentanti che attraverso gli esecutivi da questi espressi⁴³⁸.

⁴³⁵ Che non coinvolge solamente l'Italia, del resto il legame tra sovranità e popolo è ovviamente un'acquisizione non solo della nostra Costituzione. Sul cessione di sovranità si veda il contributo, da vero precursore, di Luciani: M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, in particolare p. 161 ss.. Ma anche *ex plurimis* A. SPADARO, *Dalla "sovranità" monistica all'"equilibrio" pluralistico di legittimazione del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, in *Rivista AIC*, 2017/3, p. 1 ss.; A. MORELLI, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta OnLine*, 2018/1.

⁴³⁶ Si pensi ad esempio alle autorità europee di sorveglianza degli istituti finanziari e di credito: la EBA (*European banking authority*), l'Esma (*European securities and markets authority*), la Eiopa (*European insurance and occupational pensions authority*) coordinate dall'*European systemic risk board*.

⁴³⁷ V.: ISTAT, *Elezioni e attività politica e sociale*, *op. cit.* Così come parallelamente al numero dei cittadini insoddisfatti dallo *status quo* cresce il numero di coloro che ricercano soluzioni fuori dalle istituzioni. Sul tema: S. SASSEN, *Espulsioni. brutalità e complessità nell'economia globale*, *op. cit.*; ID, *Cinque domande a Saskia Sassen sui costi della globalizzazione*, *op. cit.*, p. 659-664.

⁴³⁸ *Ex plurimis*: P. RIDOLA, *Le trasformazioni della rappresentanza politica*, in P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 62 ss.; N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, Donzelli, 2009.

Si affronta pertanto il prossimo capitolo alla ricerca di come tale rapporto sia stato costruito a livello sovranazionale, in particolare in relazione al Parlamento europeo⁴³⁹, allo stesso tempo cercando di comprendere come, e se, a tale livello, si sia stato ricostruito quel sistema di pesi e contrappesi che, nel sistema italiano, vincola ed orienta tuttora, la funzione di indirizzo politico finanziario ed il potere di spesa. Si analizza tale passaggio nella consapevolezza del dibattito concernente se e fino a che punto la nostra costituzione preveda l'esercizio di tale potere, e quindi la trasposizione del conflitto sociale ad esso sotteso, a livello europeo, in relazione all'estrema elasticità richiesta all'art. 11 della Costituzione⁴⁴⁰. Dibattito che rimane vivo anche, ed anzi forse viene ravvivato come visto al paragrafo precedente, a seguito della legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012 e che viene analizzato complessivamente nella ricostruzione conclusiva⁴⁴¹.

Se dunque le costituzioni del dopoguerra in particolare, quella italiana, rappresentano la conquista dell'economico da parte della politica, economico che sembra sfuggire ora al controllo degli Stati rompendo il rapporto che legava la gestione del potere di spesa da parte degli organi di rappresentanza democratica e l'effettività dei

⁴³⁹ Cfr. il § 3 del prossimo capitolo.

⁴⁴⁰ *Ex multis*: A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, FrancoAngeli, 2016, p. 92; G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quaderni Costituzionali*, 1992/1, p. 320-330.

⁴⁴¹ Ci si limita al momento a richiamare sul punto Bin: "La «cessione di sovranità» a favore di organizzazioni tra Stati, che a certe condizioni l'art. 11 Cost. consente, trova nel principio di attribuzione la sua delimitazione. Il legislatore ordinario, che agisce in attuazione dell'art. 11 Cost., non può attribuire alle organizzazioni internazionali poteri di cui lui stesso non disponga liberamente essendo "vincolato" dalla Costituzione. La revisione dell'art. 117.1 Cost. ha introdotto l'obbligo per tutte le fonti primarie interne di rispettare gli obblighi derivanti dalle norme dell'Unione europea e dagli altri trattati internazionali non ha cambiato né la soggezione del giudice italiano alla legge né la riserva alla Corte costituzionale del *judicial review*, che potrà essere attivato anche per la violazione della disposizione costituzionale", R. BIN, *Chi è il giudice dei diritti? Il modello costituzionale e alcune deviazioni*, in *Rivista AIC*, 2018/3.

diritti sociali⁴⁴², ci si domanda nelle prossime pagine se l’Ue e la sua “Costituzione economica” rappresentino un ordinamento giuridico in cui tale equilibrio, e il suddetto obiettivo di istituzionalizzazione del conflitto sociale, siano perseguibili. Questo ricordando quanto asserito al paragrafo precedente, ovvero prendendo a prestito le parole di Faraguna: “così come l’amministrazione “ordinaria” del conflitto sociale non può portare a una sua soluzione, nemmeno può farlo l’implementazione del principio di apertura dell’ordinamento [...], ciò che non possono i poteri costituiti *intra moenia*, non possono nemmeno i poteri *extra moenia*”⁴⁴³. Pertanto, si conclude il presente capitolo chiedendosi, nel caso tale obiettivo non fosse attualmente pienamente perseguibile, quali siano le riforme del sistema ora in campo⁴⁴⁴ e quali quelle ipotizzabili analizzando i sistemi che prima dell’Ue sono pervenuti ad una gestione comune del potere di spesa⁴⁴⁵.

⁴⁴² Sul tema ci si limita a ricordare come Luciani parlando della cattura dell’economico da parte della Costituzione italiana per il raggiungimento di suddetto fine afferma: “Si trattava di un disegno assai complesso, che poteva funzionare solo grazie a concrete politiche di welfare, ad una cittadinanza attiva e consapevole, a partiti distintamente caratterizzati nelle loro costellazioni di valori di riferimento, ad istituzioni capaci sia di garantirsi la propria autonomia che di mantenersi nei confini loro assegnati dal riparto costituzionale delle competenze. Solo in parte, è noto, queste condizioni sono state presenti nel nostro secondo dopoguerra, ma come non avvedersi del fatto che la crisi dell’unità nazionale è andata di pari passo con la crisi del welfare, dei partiti e del Parlamento?”, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, op. cit., 2012, p. 20.

⁴⁴³ V.: P. FARAGUNA, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, op. cit., p. 94. Si ricordi del resto come la creazione di organizzazioni sovranazionali rette da principi liberal-democratici venne vista *ab origine* come “vincolo esterno” utile ad impedire il ripresentarsi di spinte totalitarie a livello nazionale. Sulla trasformazione di tale “vincolo esterno” in limite economico finanziario in particolare in relazione a politiche economiche keynesiane: A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, op. cit. tema approfondito al prossimo capitolo.

⁴⁴⁴ Cfr. il III capitolo.

⁴⁴⁵ Cfr. il IV capitolo in relazione ad USA e Repubblica Federale di Germania.

Si conclude, dunque, il presente capitolo nella consapevolezza della tensione tra il sistema attuale di gestione della *governance* economica all'interno dell'Uem ed il programma di trasformazione sociale sancito nella Costituzione italiana, tema che si è scelto di affrontare dal punto di vista del potere di spesa. Non si spera di comporre, o risolvere, tale tensione ma di evidenziarne gli elementi in evoluzione e sottolineare come il semplice mantenimento dello *status quo*⁴⁴⁶ influisca su di essa. La rilevanza del tema analizzato, infine, viene sottolineata dal monito dato dalla Repubblica di Weimar la cui esperienza democratica si è conclusa a causa del manifestarsi di una crisi economica a cui un costituzionalismo sociale incerto non ha saputo dare risposta, stante l'incapacità di veicolare il conflitto sociale tramite il sistema rappresentativo⁴⁴⁷.

⁴⁴⁶ Come analizzato nella ricostruzione conclusiva della presente ricerca.

⁴⁴⁷ Si veda il § 3 del presente cap. sul tema.

II. Il bilancio nella *governance* economica europea

Sommario: 1. Una “Costituzione economica europea” mista - 1.1. Bilancio, potere di spesa e diritti sociali nei Trattati fondamentali - 2. Il sistema delle risorse proprie - 2.1. L’IVA: tra vera imposta europea e Stati membri - 2.2. La tariffa doganale comune - 2.3. Risorse proprie e Reddito Nazionale Lordo - 2.4 Coordinamento e convergenza: sulle tracce di un fisco europeo? - 3. La *Central Bank Independence* e la BCE: un’Unione economica senza bilancio - 3.1. Le *Outright Monetary Transactions* ed il *Quantitative easing* - 4. La *governance* economica dell’Uem di ultima generazione esterna all’ordinamento dell’Ue - 4.1. Il *Fiscal Compact* - 4.2. Il Meccanismo Europeo di Stabilità - 4.3. La strada dei trattati internazionali: conseguenze giuridiche della fonte scelta - 5. Gli ostacoli giuridico-costituzionali al potere di spesa del Parlamento europeo ed alla costruzione di un sistema fiscale europeo

1. Una “Costituzione economica europea” mista

Fritz Wilhelm Scharpf ha tentato nel 2015 di ricostruire se, e come, le misure adottate per contrastare la crisi economia del 2008 avessero modificato la struttura della *governance* economica europea⁴⁴⁸. Nell’introdurre l’articolo scaturito dalla sua ricerca, il giurista tedesco ha scelto, singolarmente, di sottolineare la rilevanza delle differenze tra le costituzioni “economiche” dell’Europa post-bellica, dividendo gli Stati firmatari del trattato istitutivo della

⁴⁴⁸ V.: F. W. SCHARPF, *After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy*, in *European Law Journal*, 2015, p. 384-405.

Comunità economica europea in due categorie, distinte in base a come le rispettive Costituzioni disciplinavano la gestione delle politiche economiche. Secondo Scharpf, infatti, seppure la regolamentazione del rapporto tra lo Stato ed il sistema economico di tutte le Costituzioni degli Stati firmatari poteva essere ascritta al modello del cosiddetto “liberalismo incorporato”⁴⁴⁹, alcune, tra cui la *Grundgesetz* del '49, lo declinavano secondo il modello dell'*economia sociale di mercato*⁴⁵⁰, altre, tra cui la Costituzione del

⁴⁴⁹ “*Embedded liberalism*” è un termine utilizzato per la prima volta dall'americano John Ruggie: J. G. RUGGIE, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic System*, in *International Organization*, 1982/2, p. 379-415. Liberalismo incorporato è, una delle definizioni che la dottrina economica ha ritenuto ricomprendere le varie modalità con cui le Costituzioni degli Stati dell'Europa occidentale, dopo la II Guerra Mondiale, integrarono negli ordinamenti nazionali il regime monetario sancito dagli accordi di *Bretton Woods* e la volontà di riaprire i mercati abbandonando il protezionismo degli anni '30 e '40. In particolare, come esposto al capitolo precedente in rapporto alla relazione tra accordi di *Bretton Woods* e Costituzione italiana, questo significava promuovere il libero commercio garantendosi al contempo la possibilità di implementare riforme sociali e procedere alla ricostruzione postbellica. Ovvero, oltre al riconoscimento della proprietà privata e la possibilità dell'intervento dello Stato nel sistema economico tra gli altri elementi, liberalismo incorporato significava scegliere di limitare la libera circolazione dei capitali al fine di poter avere disponibilità discrezionale sui tassi di interesse e un regime valutario fisso. Sul tema: R. TRIFFIN, *Gold and the Dollar Crisis. The Future of Convertibility*, *op. cit.*; K. POLANY, *La grande trasformazione* (trad. it), Einaudi, Torino, 1974.

⁴⁵⁰ In estrema sintesi con “*economia sociale di mercato*” si intende una regolamentazione del sistema economico, da parte delle norme fondamentali dell'ordinamento giuridico, che garantisce il mantenimento degli elementi principali del liberismo economico (dalla proprietà privata alla libertà di impresa) conciliandoli con la ricerca della giustizia sociale e l'intervento dello Stato nell'economia. A tal fine viene orientato l'agire dello Stato e ad esso vengono affidati gli strumenti necessari alla garanzia dell'effettività di quei diritti connessi con la realizzazione della giustizia sociale. In realtà la definizione sopra indicata ha avuto una varietà rilevante di applicazioni. Analizzando, ad esempio, la Repubblica Federale di Germania si perviene all'analisi di un sistema economico fortemente influenzato dalla scuola di Friburgo e dal pensiero ordoliberal, che invece venne assimilato nell'ordinamento giuridico italiano solamente a partire

Lussemburgo e quella dei Paesi Bassi, in coerenza con un sistema di *economia liberale di mercato*⁴⁵¹. Per Scharpf, dunque, anche a fronte di tale differente regolamentazione dell'intervento dello stato nell'economia a livello nazionale, la scelta fatta dai redattori del Trattato di Roma del 1957, fu di non optare per uno specifico paradigma socioeconomico, concentrandosi sugli effetti positivi dell'integrazione economica piuttosto che su come le CEE dovessero operare in relazione al perseguimento della giustizia sociale⁴⁵². Da tale scelta il giurista tedesco fa discendere il procedere dell'integrazione europea, in materia di politiche economiche, mediante: “*negative over positive integration and monetary over social and political integration*”⁴⁵³. Secondo tale lettura, pertanto, la tendenza a favorire un sistema economico più vicino all'economia

dall'ultima parte del secolo scorso. In relazione all'ordoliberalismo: A. P. HALL e D. SOSKICE (a cura di), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

⁴⁵¹ Entrambe, risalenti nel tempo, non avevano, nel dopoguerra, recepito la nuova stagione del costituzionalismo che coinvolse molti degli Stati europei. Di nuovo in estrema sintesi, con *economia liberale di mercato* si intende una regolamentazione degli aspetti economici da parte delle norme fondamentali dell'ordinamento giuridico tesa non tanto a conciliare sistema economico e giustizia sociale, quanto a favorire il funzionamento dei processi del mercato poiché essi stessi si ritiene possano garantire la giustizia sociale attraverso una complessiva maggiore efficienza del mercato stesso. Sul punto: G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, 1990; A. P. HALL e D. W. GINGERICH, *Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis*, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, 2001.

⁴⁵² Si consideri peraltro l'incertezza derivante dalla contrapposizione dei blocchi sovietico e statunitense: P. VERLOEN VAN THEMAAT e L. GORMLEY, *Prohibiting Restriction of Free Trade within the Community: Articles 30-36 of the EEC Treaty*, in *Northwestern Journal of International Law & Business*, 1981, p. 577 ss..

⁴⁵³ Secondo Scharpf tale “non scelta” diede la possibilità alla Corte di Giustizia di orientare l'evoluzione delle Comunità economiche imprimendo ad esse una direzione molto più “liberalisticamente” orientata dei trattati: F. W. SCHARPF, *After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy*, op. cit., p. 384-405.

liberale di mercato, come esposto dalla dottrina di seguito analizzata, non fu conseguenza di un orientamento dei Trattati che diedero vita alle Comunità economiche, ma di un loro “non orientamento”, in quanto tale pronò ad essere direzionato dalla narrativa economico-politica dominante⁴⁵⁴.

Per quanto Scharpf sia stato uno dei pochi a sottolineare l’impatto *ab origine* delle differenze tra le Costituzioni economiche degli Stati membri sulla realizzazione di una politica economica unitaria a livello europeo⁴⁵⁵, la sussistenza, o meno, di uno specifico orientamento socioeconomico nei Trattati Fondamentali dell’Ue ha interessato studiosi fin dalle origini dell’esperienza europea. Molteplici analizzando i trattati che hanno dato vita alla Comunità economica europea, come rivisti dal trattato di Maastricht⁴⁵⁶ prima,

⁴⁵⁴ Sottolinea le conseguenze di tale scelta: W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, op. cit., p. 104 ss.. Si consideri, a tal proposito, che le Comunità economiche vennero sempre percepite come processo e non come costruzione definitiva. In tal senso basti ricordare il rapporto Cecchini che nel 1988 (su incarico del Presidente della Commissione Delors) effettuò un’analisi del costo di non procedere ad un mercato unico per i membri della CEE, ma soprattutto, evidenzia la necessità di procedere all’integrazione anche in materia di politiche economiche qualora si fosse costituito tale mercato unico: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, op. cit., p. 99 ss.

⁴⁵⁵ Tra gli altri: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, op. cit., p. 5 ss.

⁴⁵⁶ Ben nota la scelta, da quest’ultimo derivante, di separare governo della moneta da gestione delle politiche economiche. La dottrina che analizza il portato del Trattato di Maastricht è amplissima, e viene richiamata nel corso del testo in relazione in particolare alla BCE, ci si limita qui a richiamare il recente spunto di: C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell’Unione economico-monetaria e il mito dell’unità politica europea*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2018/1. Nonché: T. PADOA SCHIOPPA, *L’Europa verso l’unione monetaria: dallo Sme al trattato di Maastricht*, op. cit., in particolare p. 112 ss.. In particolare, Guazzarotti utilizza le parole “rottura costituzionale” relativamente al passaggio all’euro da parte dell’Italia: A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell’euro e conflitto sociale. L’illusione della giustizia attraverso il mercato*, op. cit., p. 20.

e dal Trattato di Lisbona poi⁴⁵⁷, hanno affermato che questi determinano una scelta normativa per un paradigma socioeconomico incentrato su un'economia liberale di mercato, scelta emblematicamente riassunta dall'assenza di un vero bilancio sovranazionale con funzioni redistributive e di tutela dei diritti sociali⁴⁵⁸. Tale dottrina attribuiva (e attribuisce) in particolare al

⁴⁵⁷ Non si intende qui ripercorrere ogni passaggio dell'integrazione europea, non tanto per l'ampiezza della sfida, quanto perché non necessaria ai fini della ricerca qui svolta e della domanda di seguito chiarita. Per una trattazione dell'integrazione economica europea *ex plurimis*: G. MARTINICO, *Le Implicazioni Costituzionali della Crisi. Una Rassegna della Letteratura*, in *Federalismi.it*, 2016/26; V. CASTRONOVO, *L'avventura dell'unità europea. Una sfida con la storia e il futuro*, Torino, 2004, p. 87-89; J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003; F. BASSANINI e G. TIBERI, *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010; A. PREDIERI, *Mercati e concorrenza: asimmetrie e diseconomie nello Stato prefederativo*, in *Nuova Antologia*, 1993; S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and its limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies*, 2013, p. 1008 ss; C. CARUSO e M. MORVILLO, *Economic governance and budgetary rules in the European context: a call for a new european constitutionalism*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2014/4, p. 711 ss..

⁴⁵⁸ Sul tema: I. PIAZZA, *La redistribuzione nella disciplina dell'Unione e i limiti istituzionali a una politica di sviluppo europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2016/6, 1760 ss.; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, *op. cit.*, p. 478 ss.; A. PREDIERI, *Non di solo euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema Europeo delle Banche Centrali e alla Banca Centrale Europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1998/1, 8 ss.; G. BENEDETTO, *The EU budget after Lisbon: rigidity and reduced spending?*, in *Journal of Public Policy*, 2013, p. 345-369; M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, *op. cit.*, in part. p. 45 e 339 ss.; M. ALBERTINI, *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo*, in E. PAOLINI (a cura di), *Storia del federalismo europeo*, Torino, 1973, in part. 54 ss.; A. MADDISON, *La natura e il funzionamento del capitalismo europeo: una prospettiva storica e comparativa*, in *Moneta e Credito*, 1988, p. 72 ss.. Sottolinea, in particolare, Guazzarotti come tale compito venga viceversa assegnato al bilancio dello Stato italiano dalla Costituzione del '48, come risulta dal combinato disposto dell'art.117, co. 2, lett. m) con l'art. 119, co. 3. Ricorda, inoltre, che la natura non precettiva della carta di Nizza non altera un equilibrio peraltro difficile

Trattato del 1992 l'evoluzione in senso ordoliberalista della Costituzione economica europea⁴⁵⁹. Ovvero, elemento chiave di quest'ultima viene indicato essere la separazione della "gestione della moneta" dalla gestione delle politiche economiche. Orientamento confermato dalle riforme post crisi che hanno sancito il mantenimento della stabilità monetaria attraverso la stabilità dei

da modificare con il mero intervento di una carta dei diritti senza la sussistenza di un sistema di risorse ad essa dedicata. L'A. infatti sottolinea che la Carta di Nizza utilizzando la formula "l'Unione riconosce e rispetta il diritto [...] secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali", non altera l'equilibrio e la differenziazione esistente tra gli Stati membri non costituendo quindi un contrappeso al *favor* per un'economia di libero mercato: A. GUAZZAROTTI, *I diritti fondamentali dopo Lisbona e la confusione del sistema delle fonti*, in *Rivista AIC*, 2011/3.

⁴⁵⁹ L'ordoliberalismo viene considerato un'evoluzione del liberismo e del pensiero di Adam Smith, che sostiene la necessità dell'intervento dello Stato nell'economia (in particolare per garantire un sistema concorrenziale) rimanendo contrario a qualsiasi intervento anticiclico, sviluppato in particolare dalla scuola austriaca e da Von Hayek: F. A. VON HAYEK, *The pure theory of capital*, University of Chicago Press, 2007. In tal senso: A. GLYN, *Social democracy in neoliberal times: the left and economic policy since 1980*, Oxford University Press, 2001; S. DULLIEN e U. GUEROT, *The long shadow of ordoliberalism: Germany's approach to the euro crisis*, in *ECFR Policy Briefs*, 2012; T. ASPROMOURGOS, D. REES e G. WHITE, *Public debt sustainability and alternative theories of interest*, in *Cambridge Journal of Economics*, 2010, p. 433-447; A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la "costituzione economica europea"? si prega di riformulare la domanda*, *op. cit.*; E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del Diritto*, 2013/4, p. 492 ss.; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, *op. cit.*, p. 406 ss.. Parte della dottrina economica sottolinea peraltro come dalla separazione tra moneta e politiche economiche sia conseguito un inasprimento delle conseguenze della crisi economica del 2008: P. DE GRAUWE, *Design Failures in the Eurozone: Can they be fixed?*, in *LEQS Paper*, 2013/57; S. CESARATTO, *Chi non rispetta le regole? Morali e doppie morali nell'Europa dell'euro*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2018; S. CESARATTO, *Italy: A Question of Interest Rates and Trust*, in *Intereconomics*, 2018/53, <https://archive.intereconomics.eu/year/2018/6/italy-a-question-of-interest-rates-and-trust/> (aggiornato al 20.08.2019).

prezzi e della stabilità economico-finanziaria mediante l'inasprimento dei limiti al *deficit* ed al debito dei Paesi membri⁴⁶⁰.

Non rientra tra gli obiettivi della presente ricerca effettuare un'ulteriore ricostruzione complessiva della Costituzione economica europea⁴⁶¹. Anche qualora ampia dottrina non avesse già affrontato tale impresa, il quesito posto ai Trattati fondamentali dell'Ue da queste pagine è, in prima istanza come questi ultimi interagiscono con i principi di gestione delle politiche economiche degli Stati membri, in particolare, in relazione a quanto analizzato al capitolo precedente relativamente all'Italia. Ovvero in considerazione della sussistenza della Costituzione di uno Stato membro⁴⁶² che sancisce come elemento fondante del proprio sistema giuridico-economico il perseguire l'inclusione di tutte le componenti della società nell'organizzazione della vita dello Stato, garantendo l'effettività dei

⁴⁶⁰ Come approfondito al § 4 del presente cap.. Secondo il dettato dell'art. 119 TFUE: “*Prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, nonché bilancia dei pagamenti sostenibile*”. Cfr.: C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, op. cit., p. 93 ss.; C. JOERGES, *Europe's economic constitution in crisis and the emergence of a new constitutional constellation*, in J. K. FOSSUM e A. J. MENENDÉZ (a cura di), *The European Union in Crises or the European union as Crises*, in *Arena Report*, 2014/2, p. 290.

⁴⁶¹ Sul punto si sottolinea peraltro la difficoltà sottolineata da Dani, che ricorda come l'unico disegno certamente rinvenibile nella struttura giuridica dell'Ue sia il sovrapporsi di molteplici disegni e pertanto la necessità di affrontare settorialmente i diversi aspetti dell'integrazione europea: M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, op. cit., in part. p. 33. Visione a cui si aderisce pienamente nella presente ricerca che analizza dunque separatamente ognuno degli elementi della *governance* economica dell'Ue, pervenendo peraltro non ad una sua ulteriore e complessiva ricostruzione, quanto ad un'enucleazione del paradigma attualmente dominante. Sul tema: F. W. SCHARPF, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford, 2002, p. 66 ss..

⁴⁶² Non serve sottolineare come molte tra le costituzioni degli Stati membri contengano peraltro una forte adesione al modello di Stato sociale delineato dalla Costituzione italiana, si pensi in particolare al Portogallo: R. CISOTTA e D. GALLO, *The Portuguese Constitutional Court case law on austerity measures: a reappraisal*, in *LUISS Working Paper*, 2014/4.

diritti sociali. Inclusione che presuppone un'ampia disponibilità di risorse da parte dello Stato in tutte le fasi del ciclo economico⁴⁶³. Proprio al fine di garantire tale disponibilità la Costituzione italiana ha affidato allo Stato l'utilizzo di tutti gli strumenti ipotizzati dalla teorica economica per finanziare i bilanci pubblici⁴⁶⁴. L'indagine relativa alla Costituzione economica europea permette, dunque, di ricostruire anche come le competenze ad essa attribuite hanno modificato lo spettro di strumenti - e quindi di politiche economiche - attivabili dagli Stati membri.

Anche in tal senso, oltre a quello di seguito delineato, sono dunque da leggere sia l'analisi del bilancio europeo, nella misura in cui interagisce con i bilanci nazionali, effettuata al paragrafo successivo, sia il ripercorrere il funzionamento dello strumento che è stato interessato più di ogni altro dal processo d'integrazione a livello europeo: la gestione della moneta⁴⁶⁵. Si è, del resto, già sottolineato al precedente capitolo la rilevanza di tale strumento nel garantire allo Stato le risorse sufficienti per assolvere i compiti ad esso affidati, in quanto complementare allo strumento classicamente deputato allo svolgimento di tale compito: la tassazione. Anche in questo caso, dunque, il profilo europeo, alla luce del quale viene analizzato tale tema nel presente capitolo, ci restituisce uno sguardo della sua evoluzione a livello statale⁴⁶⁶. Si consideri peraltro come, seppure la materia fiscale sia stata interessata dal processo di integrazione europea in maniera inversamente proporzionale alla gestione della moneta, la sua rilevanza è denotata dalle innumerevoli proposte di riforma ad essa relative, che vengono esposte al capitolo successivo, e che servono a sottolineare il rapporto strettissimo che lega bilancio, tassazione, Stato e sistema democratico. Legame che,

⁴⁶³ Anche a fronte delle ultime modifiche costituzionali, come esposto al § 6 e al § 6.1 del precedente capitolo.

⁴⁶⁴ Con l'eccezione della guerra come esposto al § 4 del precedente capitolo.

⁴⁶⁵ Come analizzato ai §§ 3 e 3.1 del presente cap..

⁴⁶⁶ Vedi: §§ 2 e ss. del presente cap..

ancora, non si è stati capaci di sciogliere e ricomporre a livello sovranazionale⁴⁶⁷.

Inoltre, ai paragrafi conclusivi del presente capitolo, viene analizzata la *governance* economica europea di ultima generazione al fine di ottenere una visione d'insieme delle limitazioni che coinvolgono le politiche economiche a livello degli Stati membri⁴⁶⁸. Peraltro, considerando la rilevanza della gestione della moneta nel quadro sopra delineato, risulta evidente che se l'Unione europea ed il suo ordinamento giuridico sono l'alveo di riferimento di tale ricerca, quest'ultima si concentra sull'Unione economica e monetaria⁴⁶⁹.

In relazione ad essa l'analisi del Bilancio dell'Ue, del sistema di tassazione unitario e del funzionamento della Banca Centrale svolgono un duplice ruolo; da un lato servente alla ricostruzione della condizione del potere di spesa a livello degli Stati membri all'interno dell'Uem, dall'altro quello di attori protagonisti, il cui stesso compito diventa il fulcro dell'indagine al fine di comprendere le potenzialità del potere di spesa a livello europeo. Ovverosia, i corrispettivi a livello europeo, degli strumenti sopra menzionati, che le costituzioni nazionali avevano previsto in capo agli Stati membri, vengono analizzati proprio nella consapevolezza che quest'ultimi sono stati limitati dall'interazione con l'ordinamento giuridico dell'Uem.

⁴⁶⁷ Cfr.: A. J. MENÉNDEZ, *The Past of an Illusion? Pluralistic Theories of European Law in Times of "Crises"*, in *European Papers*, 2018, p. 640 ss.; M. GREGGI, *Tax mobility within the EU: the quest for a new European Nomos*, in *European Tax Studies*, 2009/1.

⁴⁶⁸ Uno sguardo non solo strutturale (ovvero relativo al funzionamento dell'Ue come disegnata dai Trattati fondamentali) ma anche rivolto alla prassi dell'agire di Commissione e Consiglio, stante la sua rilevanza nel determinare gli effetti economici che coinvolgono gli Stati membri: come esposto ai §§ 4 e ss. del presente cap..

⁴⁶⁹ Stante la rilevanza della gestione della moneta tra gli strumenti affidati allo Stato ma anche poiché le misure di contrasto alla crisi economica del 2008, analizzate ai §§ 4 e ss. del presente capitolo, hanno interessato principalmente i Paesi membri dell'Uem.

Pertanto, questa parte della ricerca è finalizzata, in seconda istanza, a comprendere in che misura il potere di spesa a livello europeo sia in grado di sopperire alle limitazioni che hanno interessato gli strumenti ad esso serventi a livello nazionale.

Tale quesito, peraltro, rileva non solo al fine di verificare la potenzialità di tali strumenti, così come disegnati, a svolgere il compito originariamente affidato ai loro corrispettivi nazionali, ma, anche e soprattutto, poiché indagare le modalità del loro funzionamento permette di comprendere se le devoluzioni di sovranità, che tali strumenti in parte già presuppongono, sono pienamente compatibili con il dettato costituzionale italiano⁴⁷⁰. La compatibilità della *governance* economica europea con la Costituzione economica italiana costituisce, del resto, il fulcro della presente ricerca - e come approfondito nel quarto capitolo coinvolge implicitamente ed esplicitamente le costituzioni economiche di molti tra gli Stati membri -, e viene affrontata complessivamente nella ricostruzione conclusiva, alla luce, anche, della prospettiva de *iure condendo* delle riforme della *governance* economica europea analizzate al terzo capitolo.

Presupposto di tale indagine, tuttavia è che le competenze attribuite all'Ue e gli strumenti che fondano la propria legittimità su di esse siano orientati da principi che consentano l'esplicazione di politiche economiche inclusive di tutte le "costituzioni economiche" degli Stati membri. In tal senso, il presupposto all'interrogarsi sulla possibilità che gli strumenti europei siano legittimati, oltre ad averne la capacità dal punto di vista economico, a sopperire alle limitazioni poste ai loro corrispettivi a livello nazionale è che la "Costituzione economica" espressa nei Trattati fondamentali dell'Ue includa la possibilità di politiche economiche compatibili con il compito assolto a livello nazionale dagli strumenti sopra indicati. Pertanto,

⁴⁷⁰ Ovvero, come si è chiarito al § 6.1 del precedente capitolo, se l'effettività dei diritti sociali non è nella disponibilità del revisore costituzionale, tantomeno può esserlo in quella delle Corti o della normativa proveniente da altri ordinamenti: M. LUCIANI, *Il brusco risveglio dei controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, op. cit., p. 70.

nel caso dell'Italia, comporta che tali strumenti possano intervenire nel sistema economico per attivare misure di garanzia dei diritti sociali e di riduzione della diseguaglianza economico-sociale.

Come esposto all'inizio del presente paragrafo è ampia e differenziata la dottrina che ha inteso ricostruire l'orientamento della "Costituzione economica europea". Si è già esposta la tesi di coloro che affermano che quest'ultima sancisce un paradigma socioeconomico incentrato su un'economia liberale di mercato, tesi che darebbe risposta negativa, pertanto, alla richiesta se il presupposto sopra indicato sia sussistente o meno a livello europeo⁴⁷¹. Molteplici sono, tuttavia, le voci della dottrina che sostengono la natura plurale della Costituzione economica europea⁴⁷². Secondo queste ultime gli aspetti sottolineati dalla dottrina cosiddetta "eurocritica" derivano non dalle norme contenute nei Trattati fondamentali ma dalla concreta interpretazione di essi data dalla contingenza politica, e dalla narrativa economica, nazionale ed europea⁴⁷³. Sottolinea Scharpf, in particolare, come tale procedere anche *praeter tractatūs* nell'applicare un paradigma

⁴⁷¹ Sulla capacità del pensiero neoliberale di orientare l'agire politico a livello europeo: M. BARTL, *Internal Market Rationality, Private Law and the direction of the Union: Resuscitating the market as the Object of the Political*, in *European Law Journal*, 2015.

⁴⁷² In particolare: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, *op. cit.*, in part. p. 335 ss.. Risulta evidente del resto come il Trattato di Roma fosse "ecumenico" nell'accogliere e permettere il svilupparsi di diversi paradigmi politico-economici all'interno della CEE: P. VERLOEN VAN THEMAAT e L. GORMLEY, *Prohibiting Restriction of Free Trade within the Community: Articles 30-36 of the EEC Treaty*, *op. cit.*, p. 580 ss..

⁴⁷³ *Ex plurimis*: K. TUORI e K. TUORI, *The Eurozone Crisis: a constitutional analysis*, Cambridge University Press, 2014, in part. p. 181-187; dove gli autori affermano come le misure applicate da MES e Fiscal Compact non comportino la natura neoliberista dei trattati ma al contrario che essi permettono un ampio spettro di misure afferenti paradigmi tra loro alquanto differenti. Ma anche: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, *op. cit.*, in part. p. 338 ss.; M. POIARES MADURO, *We The court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution a critical reading of Article 30 of the EC Treaty*, Hart, 1998, in part. p. 159 ss..

neoliberista a livello europeo, consegna non tanto e non solo dall'indeterminatezza delle previsioni dei Trattati nell'ambito delle politiche economiche, quanto dalla costante interpretazione estensiva della Corte di Giustizia⁴⁷⁴, posta a fondamento dell'agire della Commissione europea e che ha reso gli atti delle istituzioni europee a loro volta gerarchicamente superiori alla legge ordinaria nazionale per enucleazione della stessa Corte di Giustizia⁴⁷⁵.

In particolare, Kaupa sostiene, con metafora efficace, che sia necessario pensare alla struttura costituzionale dell'Ue come ad un'arena, nella quale il paradigma politico vincente (pertanto non

⁴⁷⁴ Si ricorda come si debba ad una giurisprudenza costante, quasi pervicace, della Corte di Giustizia la delineazione della forza attiva e passiva delle norme dell'Ue, dalla Causa C-6/64, *Flaminio Costa c. ENEL*, [1964] Racc. 1129, alla Causa C-26/62, *NV Algemene Transport - En Expeditie Onderneming Van Gend en Loos c. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] Racc. 1, fino alla Causa C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft GmbH c. Einfuhr - und Voratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1978] Racc. I-1125; B. DE WITTE, *Direct effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, in P. CRAIG e G. DE BÚRCA (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011, p. 329 ss.. Sull'influenza determinante della Corte di Giustizia nell'orientare e promuovere l'integrazione dell'Ue: M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, *op. cit.*, in part. p. 34.

⁴⁷⁵ Cfr. l'A. che chiarisce come tale spinta liberalizzatrice non sia superabile a livello europeo stante l'impedimento di soluzioni politiche dovute alle maggioranze richieste all'interno del Parlamento europeo e quelle necessarie in Consiglio in materia di tassazione e bilancio. Pertanto redige una sorta di decalogo per il superamento di tale *impasse* attraverso una decostituzionalizzazione della produzione normativa europea: "What would matter, however, is the removal of constitutional constraints on European legislation – which under the ECJ's extensive interpretation of Treaty law is often reduced to enacting mere codifications of the case law (Martinsen 2014). Instead of being bound by petrified European law, political legislation could then remove existing legal constraints on member-state political action, and it could adopt European policies that might conflict with the "economic constitutionalism" of the present Treaties as interpreted by the Court and the Commission", F. W. SCHARPF, *After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy*, *op. cit.*, p. 390. Ma anche: A. SOMEK, *The cosmopolitan constitution*, *op. cit.*, in part. p. 25 ss.; G. PITRUZZELLA, *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi.it*, 2018.

solo quello neolibera) ha la possibilità di definirne l'orientamento socioeconomico⁴⁷⁶.

Molteplici sono invero gli elementi a sostegno di tale ricostruzione, si pensi alla clausola di apertura contenuta al comma 4 dell'art. 114 del TFUE, così come all'articolo 122 del TFUE⁴⁷⁷, posto appena prima delle clausole di chiusura sulla possibilità di misure di assistenza finanziaria nei confronti degli Stati membri di cui agli artt. 123, 124 e 125⁴⁷⁸. Queste ultime sono, del resto, seguite

⁴⁷⁶ Sul punto: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, *op. cit.*, in part. p. 7.

⁴⁷⁷ Esemplificante in tal senso, è lo “Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza” (SURE). Istituito con Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, il SURE permette alla Commissione di ricorrere al mercato dei capitali per raccogliere risorse al fine di prestarle a sua volta agli Stati membri per sostenere il finanziamento di misure di supporto al mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali nazionali (come precisato nel § 1.1 del presente cap.). Lo strumento, come recita il suo preambolo è fondato sui §§ 1 e 2 dell'art. 122 del TFUE: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0672> (aggiornato al 13.11.2020).

⁴⁷⁸ Si noti peraltro la differenza di formulazione tra l'articolo 123 relativo alla BCE e il 125 rivolto agli Stati membri. In questo caso l'utilizzo delle parole “non si fa carico” rende l'interpretazione ambigua. Si pone un divieto di finanziamento paritetico a quello posto alla BCE o si vuole sottolineare la mancanza di qualsiasi forma di responsabilità solidale all'interno dell'UE per evitare fenomeni di cosiddetto “azzardo morale” (ipotesi che apre quindi a finanziamenti volontari dei singoli Stati)? Né, in tal caso l'interpretazione della Corte di Giustizia in particolare nella sentenza *Pringle*, è parsa essere univoca: Corte di Giustizia, sentenza C-370/12 punto 19: “La clausola di «non salvataggio» secondo cui l'Unione o uno Stato membro non risponde né si fa carico degli impegni assunti da un altro Stato membro non è diretta a vietare all'Unione e agli Stati membri la concessione di qualsiasi forma di assistenza finanziaria ad un altro Stato membro. Tale clausola mira piuttosto ad assicurare che essi rispettino una politica di bilancio virtuosa garantendo che restino soggetti alla logica del mercato allorquando contraggono debiti. Pertanto, essa non vieta la concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno o più Stati membri ad uno Stato membro che resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori e purché le condizioni collegate a siffatta assistenza siano tali da stimolarlo all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa”.

dal riformato art. 136 del TFUE proprio per permettere di istituire strumenti di assistenza finanziaria all'interno dell'Uem⁴⁷⁹. Non solo, molteplici sono anche le interpretazioni che non vedono negli art. 30 e 34 del TFUE l'incarnazione della totale apertura al libero mercato ma piuttosto dell'avocazione a livello unitario di limiti alla concorrenza non più esperibili a livello nazionale⁴⁸⁰. Allo stesso modo, l'art. 107 del TFUE, vieta aiuti di Stato alle imprese in virtù della distorsione della concorrenza che questi comporterebbero, ma prevede un lungo elenco di eccezioni potenzialmente pienamente coincidenti con le esigenze di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni in settori chiave dell'economia ed in momenti critici per essa⁴⁸¹. Del resto, parimenti, l'art 80 del TFUE, sembra contraddire

⁴⁷⁹ Come analizzato al § 4.2 del presente cap.. Sul tema si esprimeva già: J. PIPKORN, *Legal arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the Economic and Monetary Union*, in *Common Market Law Review*, 1994, p. 263 ss.. In relazione in particolare alla Corte di Giustizia invece: G. BECK, *Article Review, The Legal Reasoning of the Court of Justice and the Euro Crisis. The Flexibility of the Court's Cumulative Approach and the Pringle Case*, in *Maastricht Journal of European and Comparative law*, 2013, p. 635 ss..

⁴⁸⁰ Cfr.: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, *op. cit.*, in part. p. 170 ss.; A. W. H. MEIJ e J. A. WINTER, *Measures having an effect equivalent to quantitative restrictions*, in *Common Market Law Review*, 1976, p. 79-104.

⁴⁸¹ Di nuovo confermando i differenti paradigmi economico-sociali compatibili con la norma suddetta, nonché, conseguentemente, la rilevanza del paradigma dominante tra le istituzioni che essa devono interpretare o della quale devono dare applicazione: A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, in *Diritto pubblico*, 2010/1-2, p. 195-246. Sul punto si consideri la COM(2020) 112 final con la quale la Commissione europea ha sottolineato le misure che rientrano nella disponibilità degli Stati in risposta a crisi economico-sociali, nel caso di specie in relazione alla crisi sanitaria connessa con il virus Covid-19 che ha colpito l'Europa nel 2020: “*First, Member States can decide to take measures applicable to all companies, for example wage subsidies and suspension of payments of corporate and value added taxes or social contributions. These measures alleviate financial strains on companies in a direct and efficient manner. They fall outside the scope of State aid control and can be put in place by Member States immediately, without involvement of the Commission. Second, Member States can grant financial support directly to*

sé stesso stabilendo il cosiddetto “principio di solidarietà tra gli Stati” esplicitamente riportato anche sul piano finanziario. Da ultimo si ricorda il ruolo, di nuovo potenzialmente, svolto dalla Carta di Nizza nel garantire l’effettività dei diritti sociali anche in rapporto all’agire degli Stati membri, così come il portato dell’adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo⁴⁸², ed infine la definizione dell’Ue come “un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale”⁴⁸³ a fronte, allo stesso tempo, di quanto previsto

consumers, e.g. for cancelled services or tickets that are not reimbursed by the operators concerned. These measures also fall outside the scope of State aid control and can be put in place by Member States immediately, without involvement of the Commission. Third, State aid rules based on Article 107(3)(c) TFEU enable Member States, subject to Commission approval, to meet acute liquidity needs and support companies facing bankruptcy due to the COVID-19 outbreak. Fourth, Article 107(2)(b) TFEU enables Member States, subject to Commission approval, to compensate companies for the damage suffered in exceptional circumstances, such as those caused by the COVID-19 outbreak. This includes measures to compensate companies in sectors that have been particularly hard hit (e.g. transport, tourism and hospitality) and measures to compensate organisers of cancelled events for damages suffered due to the outbreak. Fifth, this can be complemented by a variety of additional measures, such as under the de minimis Regulation⁵ and the General Block Exemption Regulation⁶, which can also be put in place by Member States immediately, without involvement of the Commission”; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-coordinated-economic-response-covid19-march-2020_en.pdf (aggiornato al 31.03.2020). In relazione all’applicazione della suddetta misura: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2_b_and_107_3_b.pdf (aggiornato al 16.05.2020).

⁴⁸²Cfr.: art. 6 TUE. Anche il presente tema viene qui accennato solamente per quando di interesse nella presente ricerca. Sul tema: A. MOBERG, *When the Return of the Nation-State Undermines the Rule of Law: Poland, the EU, and Article 7 TEU, The European Union and the Return of the Nation State*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020, p. 59-82 ss.; P. STUBBS e S. ZRINŠČAK, *Social protection and social inclusion from Lisbon to Europe 2020, From the Lisbon Strategy to Europe 2020*, 2020; E. D. FAINGOLD, *Language Rights in the 2004 Draft of the European Union Constitution*, Language Rights and the Law in the European Union, Palgrave Pivot, Cham, 2020, p. 9-23.

⁴⁸³ Cfr.: Art. 3 TUE.

nel Trattato di Lisbona che mantiene la competenza dell'Ue legata alla sola enucleazione degli "indirizzi di massima" delle politiche economiche nazionali⁴⁸⁴.

Nel trattare singolarmente i temi qui appena accennati, si sottolinea che la nostra adesione alla dottrina che afferma che vi siano una molteplicità di paradigmi perseguibili all'interno della struttura giuridica delineata dai Trattati necessita di un *caveat*. Quest'ultima, infatti, non sembra pienamente rendere conto delle conseguenze derivanti dai Trattati di ultima generazione esterni all'ordinamento giuridico europeo, e che interessano la totalità degli Stati membri dell'Uem (sui quali si concentra la presente ricerca), in particolare in relazione alle conseguenze giuridiche derivanti dall'efficacia economica (o meno) degli stessi. Proprio per tale ragione nella presente trattazione viene differenziato, ed analizzato separatamente, quanto previsto dai Trattati fondamentali e quanto sancito dalle riforme di ultima generazione.

Si ritiene, infatti, che l'analisi del potere di spesa all'interno della *governance* economica europea, non possa prescindere dall'affrontare il rapporto tra essa e le Costituzioni economiche degli Stati membri non solo da un punto di vista statico⁴⁸⁵. In particolare, si è già esposto in relazione all'Italia e viene approfondito ai capitoli successivi in relazione a Germania e Portogallo⁴⁸⁶, come le Corti costituzionali degli Stati membri abbiano ritenuto compatibili con le rispettive Costituzione le riforme successive alla crisi del 2008 così,

⁴⁸⁴ Ai sensi degli artt. 2 comma 3, e 5, comma 1 del TFUE. Sul punto: G. RIVOSECCHI e M. ZUPPETTA, *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea: una riflessione introduttiva*, in G. RIVOSECCHI e M. ZUPPETTA (a cura di), *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea*, Bari, 2010, p. 11 ss..

⁴⁸⁵ Sostengono e applicano una visione dinamica del processo "Costituzionale" europeo in particolare: A. J. MENÉNDEZ e J. E. FOSSUM, *La peculiare costituzione dell'Unione Europea*, Firenze University Press, 2012, p. 5 ss.. Per una ricostruzione del significato di una visione statica ed una dinamica della crescita economica: B. BELASSA, *The Theory of Economic Integration*, George Allen & Unwin Ltd, 1961, p. 176 ss..

⁴⁸⁶ Vedi il IV capitolo.

come impresse nel *Fiscal Compact* e nel Meccanismo Europeo di Stabilità nonché interpretate dalla Commissione, in ragione della loro efficacia stabilizzatrice dal punto di vista economico, chiarendo, nell'avallare tali riforme, la necessità di una rivisitazione complessiva del quadro istituzionale europeo al fine di procedere ad una stabilizzazione giuridica e non solo economica dell'Uem⁴⁸⁷.

⁴⁸⁷ Sul punto: F. PEDRINI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità davanti al Bundesverfassungsgericht. Una griglia di problemi en attendant Karlsruhe*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012, p. 37 ss.; U. DI FABIO, *The OMT decision of the German Federal Constitutional Court*, in *German Law Journal*, 2014/2, p. 107-38; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, 2012/18; P. L. GETI, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, in *Nomos*, 2015/7, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it> (aggiornato al 29.05.2019). In particolare viene sottolineata la necessità di una convergenza nelle economie degli Stati membri per poter contrastare l'insorgere di shock economici asimmetrici come avvenuto nel 2008 e che ha interessato gli Stati membri nell'estate del 2020 all'insorgere del Covid-19: M. MINENNA, *Bilancio unico europeo: la riforma che non c'è*, in *Il sole 24 ore*, 2019; P. DE GRAUWE, *The ECB Must Finance COVID-19 Deficits*, 2020, https://www.project-syndicate.org/commentary/ecb-needs-to-embrace-covid19-monetary-financing-by-paul-de-grauwe-2020-03?fbclid=IwAR1xfDi1Uz3ITf7Z0GwMZhDhStfwpC9UpiH-Rlcp_aSOCGSyYc3PETvS8A (aggiornato al 19.03.2020). Approccio del resto criticato per corrispondere all'avvallamento di riforme con profili antinomici rispetto alle costituzioni nazionali in ragione della contingente necessità economico-finanziaria: A. GUAZZAROTTI, *Giustizia costituzionale e regime economico: fluidificare o resistere?*, *op. cit.*. Avvallamento che sottintende la necessità di reperire risorse come requisito preliminare alla possibilità di garantire diritti sanciti dalle Costituzioni sociali: C. FASONE, *Corti costituzionali e funzione «metabolica» delle Costituzioni. L'emersione dell'identità costituzionale nella giurisprudenza sulla nuova governance economica europea*, *op. cit.*, p. 839-858. Si ricorda che Italia già prima della modifica costituzionale n. 1 del 2012, tuttavia, parte della dottrina affermava che si potesse enucleare un ulteriore limite al reperimento e all'utilizzo delle risorse da parte dello Stato, il cosiddetto principio "dell'equità intergenerazionale": R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, *op. cit.*, p. 15. Alla luce del suddetto principio sono state dunque lette, dalla dottrina summenzionata, le riforme della *governance* economica europea successive al

Pertanto, si ritiene necessario unire all'analisi del sistema di *governance* attualmente vigente e della limitazione al potere di spesa che esso comporta in rapporto agli Stati membri, l'esposizione, già nel presente capitolo, dei principali rilievi effettuati dalla dottrina economica in relazione all'efficacia stabilizzatrice dell'attuale sistema, in quanto utile ad una valutazione dei riflessi giuridici delle riforme di ultima generazione. Al contempo, nel prossimo capitolo, vengono esposte le riforme propuginate dalle istituzioni europee, in particolare dalla Commissione, al fine di comprendere se queste ultime rispondono alle criticità esposte dalla dottrina economica così come da quella giuridica.

Pertanto, l'analisi compiuta al presente capitolo, che è tesa a comprendere se a livello europeo sussista un potere di spesa pubblico in grado di rispondere ai compiti attribuiti originariamente allo Stato dalle rispettive Costituzioni, si unisce a quella compiuta nel capitolo successivo - che, come detto, cerca di cogliere se e come si modificheranno le criticità rilevate nella struttura attuale della *governance* economica europea - nell'indagare l'effettiva possibilità per Stati membri⁴⁸⁸ e Uem (stante l'attuale quadro della *governance* economica europea), di garantire un potere di spesa quantitativamente sufficiente e qualitativamente adeguato a portare nelle istituzioni il conflitto sociale, includendo in esso tutte le componenti della società⁴⁸⁹. Il portato di una risposta negativa a tale quesito - nonché del mantenimento dell'attuale quadro a fronte del *limes* eventualmente manifestatosi all'approfondimento del percorso

2008 ed in seguito alla riforma Costituzionale n. 1 del 2012 tale tesi è stata più esplicitamente messa in relazione con la garanzia dell'equilibrio finanziario: M. ROSPI, *L'invecchiamento attivo della popolazione all'interno della coesione sociale tra generazioni: gli strumenti della multilevel governance per nuovi sistemi di welfare*, op. cit., p. 22-23; A. MARZANATI, *La fraternità intergenerazionale: lo sviluppo sostenibile*, op. cit., p. 127 ss.; G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, op. cit., p. 627-646.

⁴⁸⁸ In particolare, l'Italia come analizzato al capitolo precedente.

⁴⁸⁹ Cfr.: §§ 4 e ss. del I cap.

di integrazione, qualora si pervenga alla suddetta risposta - viene invece posto a sistema nella ricostruzione conclusiva della presente ricerca.

La ricostruzione dei limiti al potere di spesa e degli strumenti ad esso serventi a livello nazionale, dei loro corrispettivi a livello europeo, nonché del costo del mantenimento dello *status quo* alla luce delle riforme de *iure condendo* della *governance* economica europea, non può che affrontare in primo luogo il Bilancio dell'Ue. Del resto, come si è affermato nelle prime pagine del precedente capitolo, dal bilancio e sul bilancio nasce e si sviluppa l'ordinamento giuridico⁴⁹⁰.

1.1 Bilancio, potere di spesa e diritti sociali nei Trattati fondamentali

Secondo un rilevante orientamento dottrinario, si è esposto al precedente paragrafo, il bilancio dell'Ue, come attualmente strutturato, implica una scelta normativa per un paradigma socioeconomico incentrato su un'economia liberale di mercato. Tuttavia, tale opzione, non viene rinvenuta tanto negli articoli del TFUE che regolano il bilancio dell'Ue⁴⁹¹ né nel regolamento n. 966 del 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio⁴⁹², quanto nell'ammontare delle risorse di cui esso può disporre e nella procedura legislativa tramite la quale queste ultime

⁴⁹⁰ Cfr.: §1 cap. I.

⁴⁹¹ Il bilancio dell'Ue viene in particolare regolato dagli artt. dal 310 al 325 del TFUE.

⁴⁹² Viene di seguito analizzato, invero, come il combinato disposto dell'art. 310 del TFUE con il regolamento n. 1605 del 2002 sancisca che il bilancio dell'Ue deve essere in pareggio. Se questa norma impedisce un ricorso indiscriminato al mercato del debito da parte del bilancio dell'Ue, tuttavia non sarebbe preclusiva a priori del ricorso a tale strumento: A. MAJOCCHI, *Nuove risorse per il bilancio dell'Unione*, in *Centro Studi sul Federalismo Research Paper*, 2018.

vengono determinate. Fattori che limitano le potenzialità redistributive e di garanzia dei diritti sociali che caratterizzano un'economia sociale di mercato.

Del resto, si ricorda come la formazione del bilancio pubblico, analizzata nelle prime pagine del precedente capitolo, sorga dall'esigenza di reperire risorse da parte di organizzazioni collettive per assolvere i compiti di loro competenza. Infatti, proprio dall'esigenza di raccogliere tali risorse, unita alla necessità di farlo ottenendo una qualche forma di consenso da parte dei sudditi, prese forma quell'organizzazione sociale denominata "Stato" e con essa la strutturazione di un bilancio pubblico come sintesi della conflittualità tra organizzazione centrale e sudditi, sull'ammontare e l'utilizzo delle risorse raccolte⁴⁹³. Si è anche mostrato come gli attori del conflitto siano nel tempo cambiati, nonché si siano modificati i rispettivi poteri nell'evoluzione dal concetto di sudditi a quello di cittadini. In particolare, ora, nello Stato costituzionale, il bilancio è l'espressione del conflitto tra i diversi orientamenti politico-ideologici propugnati dalle rappresentanze politiche, in quanto, a loro volta, espressione del voto del corpo elettorale. Tuttavia, queste ultime, si sono viste sottrarre dalla Costituzione la possibilità di determinare la gestione di tutte le risorse e conseguentemente delle politiche economiche implementabili. Infatti, l'effettività di diritti sociali e libertà fondamentali deve essere garantita, e i rappresentanti scelti dalla maggioranza degli elettori devono dunque, come si è detto, limitarsi a decidere in che modo assicurare tale effettività nonché determinare il *quantum* delle risorse utilizzate a tal fine (senza, in ogni caso, poter mettere in discussione il livello minimo essenziale alla sussistenza del diritto stesso), nonché lo strumento da utilizzare per recuperare le risorse necessarie⁴⁹⁴. Si è mostrato,

⁴⁹³ In particolare, si veda il contributo di: F. GALGANO, *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico*, op. cit., p. 46 s.; E. MASÈ DARI, *Sul bilancio dello Stato. Lineamenti dell'ordinamento formale della pubblica finanza*, op. cit., p. 2 ss..

⁴⁹⁴ Vedi in particolare il § 4 del precedente capitolo, dove si espone come la sovranità affidata al popolo dalla Costituzione del '48 non sia illimitatamente

inoltre, analizzando il diritto alla salute ed i principi del diritto del lavoro, come garantire tale effettività assorba la parte più rilevante delle risorse raccolte dallo Stato⁴⁹⁵.

Ripercorre tali passaggi risulta necessario poiché negli ultimi paragrafi del presente capitolo viene analizzato come il potere di spesa, servente al compito affidato ai bilanci dello Stato e sopra richiamato, risulti limitato nel quadro di *governance* attuale, in particolare in relazione agli Stati membri dell'Uem, conseguendone la difficoltà degli stessi a recuperare risorse sufficienti a garantire l'effettività di cui sopra, particolarmente in rapporto alla necessità di investimenti anticiclici di tipo keynesiano⁴⁹⁶.

In queste difficoltà è da ricercare la ragione delle molteplici proposte di riforma, formulate dalla dottrina e riprese dalle istituzioni europee⁴⁹⁷. Proposte, tese ad incrementare il potere di spesa del bilancio dell'Ue, che sono sintomo di una discrasia sussistente tra le possibilità di tale bilancio, le materie di cui esso deve occuparsi secondo quanto sancito dai Trattati, e le necessità di quel *tertium genus* che è l'Unione europea ed ancor più degli Stati facenti parte della stessa area valutaria.

Si è appena affermato che il bilancio racchiude ed esprime il conflitto sussistente tra diverse parti della società per l'utilizzo delle

posta nelle mani della maggioranza espressasi nell'urna elettorale, al fine di impedire l'esclusione di una parte della società dal conflitto sociale istituzionalizzato e l'accentramento del potere sperimentato nell'esperienza totalitaria degli anni '20. In particolare: P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, in *Opere giuridiche, op. cit.*, p. 183 ss..

⁴⁹⁵ Cfr.: §§ 4.1 e 4.2 del presente cap..

⁴⁹⁶ Ovvero un incremento della spesa per investimenti, e della spesa pubblica in generale, che operato in periodo di crisi economica ne possa contrastare gli effetti sulla domanda interna e conseguentemente sui fattori produttivi. Tale operazione, secondo Keynes, in estrema sintesi, è in grado di innescare una spirale positiva anche qualora finanziata in debito sulla base "dell'effetto moltiplicatore" che genera sull'economia reale e di conseguenza sulle entrate statali. Cfr.: J. M. KEYNES, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, (1936), Utet, Torino, 2017, p. 435-444.

⁴⁹⁷ Analizzate al III capitolo.

risorse che da loro sono state raccolte e che devono essere utilizzate per garantire l'effettività dei diritti sanciti nelle costituzioni sociali del dopoguerra. Risorse, controllo democratico e adempimento dei compiti ad esso affidati, sembrano oggi elementi che il bilancio dell'Ue fatica a coordinare. Tale difficoltà viene dunque analizzata nel presente e nei prossimi paragrafi in una duplice dimensione: da un lato in relazione a quanto effettivamente di competenza dell'Ue e conseguentemente da finanziare attualmente attraverso il suo bilancio, dall'altro in rapporto alle competenze che ad esso si vorrebbero attribuire⁴⁹⁸.

Tale difficoltà si esprime in primo luogo nella fase di preparazione del Bilancio europeo. Quest'ultimo è predisposto tenendo conto di due confini posti a priori alla contrattazione tra le istituzioni europee e gli Stati membri: le risorse assegnate per l'anno successivo dal Quadro finanziario pluriennale - come di seguito esposto e che è stato istituito proprio al fine di superare, tramite una programmazione pluriennale, le problematiche che si accumulavano nella fase di concertazione di bilancio annuale⁴⁹⁹ -, e il sistema di finanziamento dell'Unione stessa⁵⁰⁰.

⁴⁹⁸ *Ex plurimis*: C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, op. cit., p. 93 ss.; C. JOERGES, *Europe's economic constitution in crisis and the emergence of a new constitutional constellation*, in J. K. FOSSUM e A. J. MENENDÉZ (a cura di), *The European Union in Crises or the European union as Crises*, in *Arena Report*, 2014/2, p. 233-314.

⁴⁹⁹ Introdotta a partire dall'88 come accordo interistituzionale è stato formalizzato nel Trattato di Lisbona con l'obiettivo di utilizzare una programmazione più ampia al fine di rendere possibile la conciliazione delle esigenze espresse dai differenti Stati membri: C. ALTOMONTE e M. NAVA, *Il bilancio dell'Unione europea*, in A. MOSCA (a cura di), *Europa senza prospettive? Come superare la crisi con il bilancio Ue 2007-2013*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 23 ss..

⁵⁰⁰ Quest'ultima viene esposta ed approfondita al § 2 del presente cap.. Sul tema complessivamente: A. SANTINI, *Voce "Unione europea (bilancio della)"*, in *Enciclopedia del diritto - Annali VIII*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 821-837.

Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) è regolato dall'art. 312 del TFUE che prevede che il bilancio annuale dell'Ue sia stabilito nel rispetto di un QFP che copra almeno 5 anni (portati a 7 dalla prassi) adottato dal Consiglio all'unanimità previa approvazione dal PE a maggioranza. Tale Quadro fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa (che corrispondono ai settori di attività dell'Unione Europea) e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti⁵⁰¹.

Se da un lato il QFP ha ottenuto il risultato di semplificare la contrattazione annuale relativa al bilancio preventivo, dall'altro le fasi di concertazione del QFP 2007-2013, 2014-2020 e quella attualmente in corso (2021-2027) hanno testimoniato come a tale livello si siano riproposti i conflitti sorti precedentemente durante il procedimento legislativo che forma il bilancio preventivo⁵⁰². In particolare, la necessità di approvare il QFP all'unanimità da parte del Consiglio sposta in capo a quest'ultimo il punto focale della contrattazione relativa al QFP alterando gli equilibri espressi a livello del Parlamento europeo e pertanto, indirettamente, dal corpo elettorale⁵⁰³, e allineando il bilancio a quelli espressi con metodo

⁵⁰¹ Per un'analisi approfondita dell'articolo: F. POCAR e M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai trattati dell'unione europea*, CEDAM, 2014, p. 1472-1474.

⁵⁰² In relazione al QFP 2007-2013 v.: M. NAVA, *Il bilancio dell'Unione europea*, in A. MOSCA (a cura di), *Europa senza prospettive? Come superare la crisi con il bilancio Ue 2007-2013*, op. cit., p. 15 ss.; F. CHALTIEL, *À La recherche du budget de l'union européenne*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2013, p. 133 ss.. Mentre i QFP 2014-2020 e 2021-2027 sono approfonditi al III capitolo in part. al § 9.

⁵⁰³ Peraltro, anche il Pe presenta profili di problematicità in relazione alla rappresentatività dei suoi eletti in rapporto al corpo elettorale. Problematica che mette in discussione la capacità del Pe di proporsi a livello sovranazionale come risposta al *deficit* democratico dell'Ue e che coinvolge anche gli organi rappresentativi a livello nazionale. Sul tema della proporzionalità degressiva come da previsioni dell'art. 14 TUE v. § 5 del presente cap. e: C. FASONE e N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012/7, p. 329-357; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, FrancoAngeli, Milano, 2018, p. 180 ss..

sostanzialmente intergovernativo. Questo non solo depotenzia gli effetti di coinvolgimento del Pe nella procedura di bilancio come disegnata dal Trattato di Lisbona⁵⁰⁴, ma, in prima istanza, compromette i risultati di deflazione della fase di contrattazione assimilando il QFP ad un accordo internazionale più che ad un atto di rango secondario dell'Ue⁵⁰⁵.

Il bilancio dell'Ue, che dunque deve rispettare i massimali previsti dal Quadro Finanziario Pluriennale, è a sua volta adottato mediante una procedura legislativa speciale regolata dall'art. 314 del TFUE, secondo la quale la Commissione deve presentare una proposta, contenente un progetto di bilancio per l'anno successivo, al Parlamento europeo ed al Consiglio entro il 1° settembre⁵⁰⁶. Il Consiglio, a sua volta, entro 1° ottobre, deve approvare a

⁵⁰⁴ Si consideri peraltro come vengano attribuiti dal TFUE altre competenze in materia di bilancio al Pe, come il controllo sull'implementazione del bilancio, sancito dagli articoli 318-319 TFUE, che tuttavia operando *ex post* limitano l'influenza del Pe sul bilancio preventivo; il tema del ruolo del Pe nell'ordinamento giuridico dell'UE è approfondito al § 5 del presente capitolo.

⁵⁰⁵ In particolare, prima del Trattato di Lisbona l'art. n. 272 del TrCE suddivideva il Bilancio dell'Ue in spese obbligatorie e non, attribuendo la determinazione delle prime, più rilevanti quantitativamente, al Consiglio e delle seconde al Parlamento europeo. Sulla riforma introdotta dal Trattato di Lisbona: G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e procedimento di bilancio della Comunità europea*, in M. CHITI e G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte generale, tomo II*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 653 ss.; A. BRANCASI, *Il bilancio dell'Unione dopo Lisbona: l'apporto delle categorie del nostro ordinamento nazionale alla ricostruzione del sistema*, in *Diritto pubblico*, 2010/3, p. 675-702; A. VITREY, *The First Multiannual Financial Framework under the Lisbon Treaty: The Dynamics in the European Parliament from the Perspective of an Insider. The New Politics of the European Union Budget*, in *Nomos Verlagsgesellschaft*, 2017.

⁵⁰⁶ Proposta formulata mediante comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Per il testo completo della Comunicazione del QFP ora in fase di contrattazione: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=celex%3A52018DC0321> (aggiornato al 29.08.2019). Sul punto: A. SANTINI, *Unione europea (bilancio della)*, in *Enciclopedia del diritto - Annali VIII, op. cit.*, 2015, p. 830 ss..

maggioranza qualificata la propria posizione sul disegno di bilancio. Nei successivi quarantadue giorni il Pe approva a maggioranza dei voti espressi il disegno di bilancio approntato dal Consiglio che in questo caso, o nel caso il Pe non si pronunci entro tale termine, viene adottato. Nel caso, invece, il Pe proponga emendamenti alla posizione del Consiglio a maggioranza dei suoi membri, e il consiglio non li approvi tutti entro dieci giorni, la procedura prevede il passaggio del progetto di bilancio attraverso il comitato di conciliazione composto da rappresentanti del Pe e del consiglio in egual numero, al fine di pervenire ad un accordo tra le differenti posizioni delle due istituzioni entro 21 giorni. Nel caso questo non avvenga la Commissione deve predisporre un nuovo progetto di bilancio e nel caso il bilancio dell'Ue non venga adottato prima dell'inizio del nuovo esercizio finanziario⁵⁰⁷, le istituzioni dell'Ue, ai sensi dell'art. 315 del TFUE, possono continuare ad autorizzare le proprie entrate e le proprie spese secondo il regime dei dodicesimi⁵⁰⁸.

Il TFUE sancisce, inoltre, l'applicazione al bilancio dell'Ue dei principi contabili che regolano il bilancio degli Stati membri, dal principio dell'unità, di cui all'art. 310 del TFUE, che prevede che tutte le entrate e le spese dell'Unione siano raccolte in un unico

⁵⁰⁷ Oltre all'art. 314 l'adozione del bilancio dell'Ue è regolata dagli art. dal 36 al 42 del regolamento n. 1605 del 2002 e dell'accordo interistituzionale del 2 dicembre 2013. V.: G. RIVOSECCHI e M. ZUPPETTA (a cura di), *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea*, op. cit., p. 11 ss..

⁵⁰⁸ Quest'ultimo prevede la possibilità di procedere tenendo conto degli stanziamenti previsti mensilmente nell'esercizio finanziario precedente. Sul tema si era già espresso: A. BRANCASI, *Sistema finanziario e di bilancio*, in M. CHITI, P. MARIO e G. F. CARTEI (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2007, p. 305 ss.. Il ciclo di bilancio dell'Ue si chiude con la decisione di scarico adottata dal Pe nell'ambito delle sue competenze di sorveglianza sull'esecuzione del bilancio Ue. Il rendiconto, regolato dall'art 318 del TFUE segue il controllo finanziario operato dalla Corte dei conti espresso attraverso la relazione annuale sull'esecuzione del bilancio: G. DESMOLIN, *Cour des comptes*, in *JurisClasseur Europe Traité*, 2010; D. SICLARI, *la Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli*, Napoli, 2012, p. 13 ss..

documento contabile, a quello dell'universalità, dell'annualità e della specializzazione⁵⁰⁹. Se questi ultimi si possono rinvenire nei principi di diritto finanziario che regolano il bilancio tutti gli Stati membri l'art. 310 sancisce al §1, c. 3, un principio ulteriore non altrettanto diffuso negli ordinamenti giuridici europei al tempo dell'adozione del Trattato di Lisbona⁵¹⁰, ovvero il principio del pareggio di bilancio secondo il quale: “nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio”⁵¹¹. Il principio del pareggio di bilancio stabilendo la necessità di spese corrispondenti alle entrate dell'Unione, e pertanto l'impossibilità per le istituzioni europee di finanziare le prime ricorrendo ad una qualunque forma di debito, limita in maniera rilevante quello che è il secondo dei confini che a loro volta circoscrivono il bilancio dell'Ue, ovvero il suo sistema di finanziamento⁵¹².

Conseguentemente, il sistema di finanziamento dell'Ue si fonda, quasi totalmente e al netto della riforma in atto relativa a NGEU, sulle risorse proprie (art. 311 TFUE)⁵¹³. Le varie tipologie di risorse proprie, il loro ammontare e le criticità dell'attuale sistema vengono affrontati al paragrafo successivo, ci si limita qui a sottolineare gli elementi che rilevano per la ricostruzione degli

⁵⁰⁹ Sul tema: G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli, 2017, p. 300 ss.; G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, *Il op. cit.*, p. 147 ss..

⁵¹⁰ Introdotta poi, in seguito alla ratifica del Fiscal Compact, nelle Costituzioni di molti tra gli Stati membri. Cfr.: §§ 4 e ss. del presente capitolo.

⁵¹¹ Anche se permangono differenti interpretazioni dell'articolo suddetto tuttavia ampiamente minoritarie in dottrina: A. BRANCASI, *Sistema finanziario e di bilancio*, *op. cit.*, p. 305 ss..

⁵¹² Sul punto si veda l'evoluzione e la sfida rappresentata da NGEU e trattata al § 9.1 del capitolo successivo e: A. DE FEO, *The European Budget: Motor or Brake of European Integration? A Walk Through 40 Years of Budgetary Decisions*, in *The New Politics of the European Union Budget*, in *Nomos Verlagsgesellschaft*, 2017, p. 33-82.

⁵¹³ Ovvero al 98%. Il restante 2% è finanziato dall'eccedenza dell'esercizio precedente, multe e imposte sugli stipendi: M. SCHRATZENSTALLER, *The EU own resources system, reform needs and options*, in *Intereconomics*, 2013/5, p. 303-313.

elementi fondamentali del bilancio dell'Ue. Infatti, le risorse proprie vengano anch'esse approvate mediante procedura legislativa speciale che prevede il voto all'unanimità del consiglio previa la sola consultazione del Pe, ed inoltre deve essere approvata da tutti gli Stati membri come stabilito dai rispettivi ordinamenti⁵¹⁴. Complessivamente assicurano al bilancio dell'Ue un potere di spesa limitato all'1.23 % del PIL dell'Ue, corrispondente in valore assoluto a circa 166 miliardi di euro per il 2019. Le risorse ad esso attribuite sono assegnate, prendendo ad esempio l'esercizio finanziario 2019: il 14% alla competitività per la crescita e l'occupazione, il 34% alla coesione economica sociale e territoriale, il 37% alla crescita sostenibile, il 3% al capitolo sicurezza e cittadinanza, il 4% all'Europa globale, il restante 6% alle spese di amministrazione e alle politiche di sostegno a Paesi extraeuropei⁵¹⁵.

Al sistema di riparto sopra richiamato che coinvolge trasversalmente tutti i Paesi europei⁵¹⁶ vengono apportati alcuni correttivi, conseguenza di sovrapposti compromessi connessi con la fase di contrattazione del bilancio prima e del QFP poi. In particolare, tali correzioni erano previste a favore del Regno Unito e permangono in relazione alla riduzione dell'aliquota IVA in rapporto

⁵¹⁴ Ritorna con ancor più rilevanza il rilievo precedentemente effettuato in relazione alla natura di accordo internazionale più che di atto interno dell'Ue di tali norme, oltre che quanto asserito in relazione al coinvolgimento del Pe ed al deficit democratico dell'Ue analizzate al § 5 del presente cap.: A. DE FEO e B. LAFFAN, *Eu own resources: momentum for a reform?*, in *European University Institute Working Papers*, 2016.

⁵¹⁵ Come rendicontato dalla Commissione: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/expenditure_it (aggiornato al 29.03.2020). Sul tema: G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2017. P. 545 ss..

⁵¹⁶ Seppur con molteplici differenze in particolare in relazione alla maggiore incidenza della PAC sui Paesi a vocazione agricola dell'Ue. Le conseguenze della consistente modifica proposta nel progetto di QFP 2021-2027, al fine di ampliare i fondi destinati al sistema di sicurezza in risposta ad una "stretta" sulle politiche migratorie dell'UE, sulla PAC vengono analizzate al capitolo successivo: F. DE FILIPPIS, *Il futuro della Politica Agricola Comune nel prossimo quadro finanziario pluriennale*, in *Centro Studi sul Federalismo research paper*, 2018.

a Germania, Paesi Bassi e Svezia che comporta una riduzione dell'aliquota da loro versata all'UE corrispondente allo 0,15%⁵¹⁷.

Non serve sottolineare, nuovamente, come il bilancio dell'Ue analizzato al presente paragrafo e del quale vien di seguito approfondito il sistema delle risorse proprie, sconti la limitatezza delle risorse ad esso attribuite. Si consideri in tal senso che la definizione dell'Ue come *tertium genus* sorge dal suo non essere né propriamente un'organizzazione internazionale né una federazione. Comune è, del resto, in dottrina raffigurare la situazione dell'Ue come quella di un'entità che sta attraversando un fiume ed è ora in mezzo al guado dove la corrente è più forte. Invero se il bilancio dell'Ue si discosta in maniera rilevante, dal punto di vista quantitativo, da quello delle altre organizzazioni sovranazionali come le Nazioni Unite⁵¹⁸, un abisso lo separa da quello di una federazione, pur assimilabile come ricchezza media dei propri cittadini e popolosità, come gli USA⁵¹⁹. Inoltre, la dimensione del

⁵¹⁷ In totale al Regno Unito vengono rimborsati 5 miliardi di euro per ogni esercizio finanziario del periodo 2014-2020, le risorse necessarie vengono reperite tra gli Stati membri con l'eccezione, dal 2002, di Germania, Austria, Paesi Bassi e Svezia che pagano solamente il 25% della loro quota normale di finanziamento della correzione. Inoltre, il sistema delle riduzioni attuali prevede una diminuzione del contributo connesso con il RNL, analizzato al § 2.3 del presente cap., per il periodo 2014-2020 per la Danimarca di 130 milioni di euro, per i Paesi Bassi di 695 milioni di euro, per la Svezia di 185 milioni di euro e per l'Austria di 30 milioni di euro nel 2014, 20 milioni di euro nel 2015 e 10 milioni di euro nel 2016. Sul punto: A. SOMMA, *Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, in *DPCE Online*, 2019/4, p. 873 ss.. Complessivamente: M. GREGANTI, *I criteri sui saldi netti come vincolo esterno alle decisioni di bilancio*, in *Astrid online*, 2009/12.

⁵¹⁸ Il cui ammontare si attesta sui 6 miliardi annui: V. DELLA FINA, *Il bilancio nel diritto delle Nazioni Unite*, Giuffrè, 2004, in part. p. 12 ss..

⁵¹⁹ Il cui bilancio federale si attesta annualmente attorno ai mille miliardi di dollari. Il finanziamento del bilancio federale USA necessita invero di un'analisi del rapporto tra *Federal Reserve* e governo che viene analizzato al IV cap.. Tuttavia, il dato in sé restituisce la dimensione della differenza tra i poteri di spesa dei due bilanci. Sul tema: J. A. AUERBACH, *Federal budget rules: the US experience*, in *National Bureau of Economic Research*, 2008/14.

bilancio Ue, che deve permettergli di adattarsi alle sfide poste all'Unione, come la crisi sanitaria che ha colpito l'Ue nei primi mesi del 2020⁵²⁰, può essere incrementata solo a fronte della volontà di tutti gli Stati membri sia in virtù della necessità dell'approvazione all'unanimità del QFP da parte del Consiglio, che in relazione alla procedura legislativa speciale necessaria per regolare le risorse proprie⁵²¹. Entrambe, in tal modo, limitano non solo la possibilità di azione delle istituzioni europee determinando i confini dei rispettivi bilanci, ma impediscono al bilancio dell'Ue di assumere la funzione ad esso attribuita all'interno di altre federazioni di Stati⁵²², ponendosi tra gli ostacoli al progredire dell'integrazione europea nonché impedendogli di essere in grado di rispondere alle “esternalità negative” poste dal livello di integrazione attuale, in particolare in relazione agli Stati membri dell'Uem⁵²³.

⁵²⁰ In tal senso sono molteplici gli appelli della dottrina economica che sottolineano la necessità di un investimento a livello europeo in grado di affrontare non solo da un punto di vista monetario le crisi economiche divenute ormai sistemiche. Sul punto poi sviluppato approfonditamente negli ultimi §§ del presente capitolo: P. DE GRAUWE, *The ECB Must Finance COVID-19 Deficits*, in *Project Syndicate*, 18/03/2020, <https://www.project-syndicate.org/commentary/ecb-needs-to-embrace-covid19-monetary-financing-by-paul-de-grauwe-2020-03> (aggiornato al 29.03.2020).

⁵²¹ Come viene mostrato al III capitolo, quest'ultimo è un elemento particolarmente rilevante nella fase di contrattazione del QFP in relazione alle risorse richieste agli Stati membri.

⁵²² Il punto viene approfondito al IV capitolo.

⁵²³ Ovvero le conseguenze di *shock* asimmetrici sul tessuto economico europeo in connessione con le limitazioni relative a manovre economiche espansive. Sul punto si è espresso anche chiaramente il Parlamento europeo con una proposta di modifica, in senso di incremento delle risorse, del QFP e del Bilancio europeo al fine di rispondere alla crisi conseguente al Covid-19: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0124_EN.pdf (aggiornato al 16.05.2020) Sul punto anche: O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, op. cit, p. 406 ss; M. MINENNA, *Bilancio unico europeo: la riforma che non c'è*, op. cit.. *Contra*: S. MERLER, *Income convergence: did EU funds provide a buffer*, in *Bruegel Working Paper*, 2016/6. Sul punto si rimanda alla disamina effettuata al prossimo capitolo. Per un'analisi del quadro di proposte di riforma del bilancio

Emblematico in tal senso - ovvero nel mostrare quanto siano necessarie le risorse veicolate da un bilancio centrale pienamente e quantitativamente operativo ed allo stesso tempo quanto le strade alternative esplorate non riescano a sopperire all'assenza di quest'ultimo - appare lo strumento denominato SURE⁵²⁴. Istituito con Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, il SURE permette alla Commissione di ricorrere al mercato dei capitali per raccogliere risorse finanziarie, al fine di prestarle a sua volta agli Stati membri per sostenere il finanziamento di misure di supporto al mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali nazionali⁵²⁵. Emblematico, poiché, al fine di contrastare gli effetti sul mercato del lavoro della crisi economica connessa con il virus Covid-19, l'Eurogruppo nella seduta del 9 aprile 2020⁵²⁶, ha ritenuto necessario ricorrere all'istituzione di un nuovo strumento, al quale destinare 2,7 dei 37 miliardi del bilancio dell'Ue "dirottati" al contrasto del Covid-19. Strumento che per assolvere il suo compito non poteva, tuttavia, in alcun modo confidare solamente sulle suddette risorse e che pertanto prevede che la Commissione, sulla base dell'art. 122 del TFUE, possa ricorrere al mercato dei capitali per raccogliere prestiti per un totale di 100 miliardi di euro. Quanto raccolto viene, a sua volta, prestato agli Stati membri che ne fanno richiesta e nei quali si sia

dell'Ue: A. D'ALFONSO, *Reforming the financing of the EU budget: Outlook*, in *Perspectives on Federalism*, 2016/2.

⁵²⁴ Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0672> (aggiornato al 13.11.2020).

⁵²⁵ Sul punto: S. GIUBBONI, «*In a spirit of solidarity between Member States*». *Noterella a prima lettura sulla proposta della Commissione di una «cassa integrazione europea»*, in *Menabò - Associazione Etica ed Economia*, 2020/1, <https://www.eticaeconomia.it/in-a-spirit-of-solidarity-between-member-states-noterella-a-prima-lettura-sulla-proposta-della-commissione-di-una-cassa-integrazione-europea/> (aggiornato al 13.11.2020).

⁵²⁶ Per le conclusioni del suddetto: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/> (aggiornato al 13.11.2020).

verificato un sostanziale incremento della spesa per sostenere il finanziamento di misure di supporto al mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali nazionali⁵²⁷

Se dunque, il SURE esemplifica come il bilancio dell'Ue non sia attualmente in grado di rispondere direttamente alle sfide che investono l'Unione, allo stesso tempo non è in grado di costituire una soluzione a tale impossibilità, né comporta per la Commissione la possibilità di ricorrere al debito al fine di finanziare il bilancio stesso⁵²⁸. Peraltro, il SURE diventerà pienamente operativo, solamente previa sottoscrizione da parte di tutti e 27 i Paesi membri – “di garanzie irrevocabili, incondizionate e su richiesta” (art. 11.2 del regolamento) – di una quota di garanzie sui prestiti collegata a quanto da loro versato come risorsa propria Reddito nazionale lordo (RNL). Inoltre, si attiverà solo a partire dalla sottoscrizione del 25 % dell'ammontare totale del capitale (art. 12 del regolamento), elemento che prolunga i tempi di attivazione dello strumento, limitandone l'efficacia e l'appetibilità per gli Stati membri. Ma soprattutto, proprio in quanto connesso con la quota di risorsa propria RNL versata da ogni Stato membro, il SURE presenta poche possibilità di un futuro incremento della sua, attualmente molto limitata, potenza di fuoco⁵²⁹. Inoltre, tale strumento potrà solamente sommarsi a risorse già stanziato dallo Stato membro richiedente (art. 2 della proposta), e rimarrà operativo unicamente per il perdurare della fase di crisi attuale (§ 15 del preambolo del regolamento).

⁵²⁷ Necessario è, anche, sottolineare che il prestito emesso sul mercato dei capitali verrebbe garantito congiuntamente dagli Stati dell'Ue, ragione per la quale lo Stato membro che richiederà un prestito al SURE potrà riceverlo ad un tasso di interesse molto più basso di quello che potrebbe ottenere autonomamente.

⁵²⁸ In tal senso si osserva come anche *Next Generation UE*, del quale si parla più approfonditamente nel prossimo capitolo, non solo è tuttora nel pieno della procedura legislativa necessaria alla sua approvazione ma costituisce in ogni caso uno strumento eccezionale e quantitativamente limitato: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it (aggiornato al 13.11.2020).

⁵²⁹ Per la struttura stessa della risorsa propria RNL come mostrata al § 2.3 del presente cap..

Come ha mostrato l'analisi dello strumento SURE, molteplici sono le proposte di riforma tese in alcuni casi ad aggirare i limiti al bilancio dell'Ue sopra esposti ed in altri a rimuoverli⁵³⁰. Queste vengono analizzate al prossimo capitolo, tuttavia, si sottolinea già ora, come tutte vedano l'aumento del potere di spesa di quest'ultimo come l'unica soluzione strutturale alle difficoltà oggi affrontate dall'Ue(m), nell'ottica di una progressione e non di una regressione nel processo di integrazione europea. A tale valutazione consegue l'indicazione del sistema delle risorse proprie come la chiave per raggiungere tale fine⁵³¹.

2. Il sistema delle risorse proprie

Il sistema delle risorse proprie è stato oggetto di molteplici proposte di riforma, sia di ultima generazione⁵³², che risalenti⁵³³. Il trattato di Lisbona riprende e riformula queste ultime, tuttavia non

⁵³⁰ Si veda il § 9.1 del III cap. in relazione a NGEU.

⁵³¹ In tal senso hanno operato del resto le esperienze di aggregazione statale come sottolineato al primo capitolo e sempre in tal senso hanno optato le federazioni analizzate al IV capitolo, pur con le necessarie precisazioni in relazione al modello degli USA.

⁵³² Analizzate al III cap..

⁵³³ Per una disamina: M. SCHRATZENSTALLER, *Reform Options for the EU's System of Own Resources*, in *Revue de l'OFCE*, 2014/1, p. 347-355. A titolo esemplificativo si consideri che nel 2003 venne fortemente evidenziata come una riforma necessaria dal gruppo di alto livello a cui la Commissione aveva affidato la valutazione del sistema di *governance* economica dell'Ue: A. SAPIR, P. AGHION, G. BERTOLA, M. HELLWIG, J. PISANI-FERRY, D. ROSATI, J. VINĀLS, H. WALLACE, M. BUTI, M. NAVA e P. SMITH, *An agenda for a growing Europe: The Sapir report*. OUP Oxford, 2004, p. 171 ss.. Principio poi ribadito nuovamente nel 2016 dal gruppo di alto livello presieduto dal Monti: M. MONTI, D. DĂIANU, C. FUEST, K. GEORGIEVA, I. KALFIN, A. LAMASSOURE, P. MOSCOVICI, I. ŠIMONYTE, F. TIMMERMANS e G. VERHOFSTADT, *Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie. sintesi e raccomandazioni*, 2016, https://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_it.pdf (aggiornato al 7.05.2020)

alterando, nella sostanza, il modello di finanziamento che già a partire dagli anni '70 sostituì i contributi obbligatori che gli Stati membri dovevano versare alla Comunità economica europea e dell'energia atomica⁵³⁴.

In particolare, l'ammontare raccolto dal sistema di risorse proprie è rimasto più meno costante dal 1980 in avanti attestandosi attorno all'1% del PIL aggregato dei Paesi membri dell'Ue. Ma soprattutto rimanendo stabilmente attorno allo 0,5% del totale delle spese pubbliche sostenute da tutti gli Stati membri⁵³⁵.

La ragione principale di tale continuità, a fronte di un sistema di finanziamento non soltanto inadeguato dal punto di vista dimensionale ma anche nel rispondere tempestivamente alle sfide postegli, è connesso con le, già richiamate, procedure legislative speciali afferenti al sistema delle risorse proprie.

⁵³⁴ La CECA si finanziava con parte dei proventi della produzione da essa gestita: G. ROSSILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata, in Diritto dell'Unione europea*, 2013/4, p. 794 ss.

⁵³⁵ Emblematiche in tal senso le parole utilizzate nel report sul sistema di risorse proprie SWD(2018) 172 final. Dove la Commissione afferma letteralmente, a pagina 5, che seppure le spese dell'Ue siano ancora sostanzialmente concentrate sulla PAC e sulle politiche di coesione, l'ambito di operatività dell'Ue si è considerevolmente ampliato nelle ultime due decadi, mentre le entrate sono sostanzialmente rimaste invariate in rapporto al PIL dell'Ue e che questo: : "has made increased flexibility and efficient spending necessary" <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0172> (aggiornato al 1.03.2020), in part. v. p. 6 per l'elaborazione diacronica dei dati sopra riportati. Si consideri, senza necessità di chiamare in causa l'istituzione di una moneta comune, in tal senso, anche solamente il costo delle elezioni del Parlamento europeo. La prima elezione, nel 1979, si è svolta con un sistema di finanziamento sostanzialmente non dissimile, dal punto di vista delle dimensioni, da quello attuale. Eppure, le elezioni del Parlamento europeo, assieme all'aumentare delle competenze dell'organo, hanno accresciuto la loro rilevanza. Del resto, già nel 1999 Holmes e Sunstein sottolineavano come il voto, come ogni altro diritto, non è privo di costi e che anzi è garantito dalle tasse che finanziano gli stessi, e calcolavano in mezzo miliardo di dollari l'ammontare delle risorse necessarie per sostenere le elezioni presidenziali negli Stati Uniti: S. HOLMES e C. R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. why Liberty Depends on Taxes*, op. cit, p. 114.

Il plurale è necessario, una di tali procedure riguarda, infatti, il sistema nella sua interezza mentre la seconda è correlata alla materia tributaria⁵³⁶, come viene analizzato approfonditamente nei prossimi paragrafi.

L'art. 311 del TUE⁵³⁷ regola al comma 3 la procedura legislativa relativa alle risorse proprie suddividendola in due fasi: la prima prevede l'adozione dell'atto da parte del Consiglio all'unanimità previa consultazione del Pe, la seconda prevede la necessità dell'approvazione della modifica da parte di tutti gli Stati membri secondo le rispettive norme Costituzionali⁵³⁸. A sua volta l'ambito della tassazione è rimasto uno degli ultimi a dover essere normato, a livello europeo, mediante una procedura legislativa che richiede il voto del Consiglio all'unanimità. Tale previsione è contenuta negli artt. 113 e 115, in combinato disposto con gli artt. 192 e 194 ultimo paragrafo del TFUE⁵³⁹.

⁵³⁶ Le ultime proposte di riforma relative a quest'ultimo vengono approfondite al § 6 del III cap., questo in particolare in relazione alla possibilità di superamento del requisito dell'unanimità attualmente richiesto dal TFUE.

⁵³⁷ Che regola il sistema delle risorse proprie assieme all'art. 332, paragrafo 2 del TFUE e artt. 106 bis e 171 del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.

⁵³⁸ Procedure che si differenziano da Stato membro a Stato membro, tuttavia in ogni caso particolarmente complesse. Si consideri a mero titolo esemplificativo che nella Repubblica federale di Germania, ai sensi del combinato disposto tra gli artt. 23 e 79 della *Grundgesetz*, risulta obbligatorio richiedere l'approvazione sia del *Bundestag* che del *Bundesrat*, con la medesima maggioranza qualificata prevista per la modifica della Legge Fondamentale (come previsto ai sensi della riforma della *Grundgesetz* entrata in vigore in relazione all'approvazione del trattato di Maastricht). Previsione ulteriormente rafforzata dalla giurisprudenza del Tribunale Federale Tedesco che ha ribadito l'obbligo (per i membri del proprio governo) di informare e chiedere l'autorizzazione al proprio parlamento per ogni concessione di aiuto finanziario ad uno Stato membro operata sotto qualsiasi forma: L. F. M. BESSELINK, M. CLAES, Š. IMAMOVIĆ e J. H. REESTMAN, *National constitutional avenues for further eu integration*, in *Citizens' Rights And Constitutional Affairs studies*, 2014, p. 111-125, <http://www.europarl.europa.eu/studies> (aggiornato al 28.08.2019).

⁵³⁹ Questo non solo a partire dal Trattato di Lisbona ma già dall'implementazione dell'Atto Unico Europeo del 1986. In particolare l'art. 192

Il sistema delle risorse proprie risulta dunque attualmente regolato dalla decisione del Consiglio del 2 maggio n. 2014/335/UE, Euratom⁵⁴⁰. Che stabilisce il tetto delle stesse come corrispondente complessivamente al limite massimo dell'1,23% del Reddito Nazionale Lordo (RNL) degli Stati membri⁵⁴¹. Il QFP 2014-2020 ha, a sua volta, stabilito che tale limite per il periodo di sua competenza fosse abbassato all'1% dell'RNL.

Il Reddito Nazionale Lordo, ricalcolato annualmente nella fase di adozione del bilancio dell'Ue contribuisce oggi all'incirca per il 72% dell'ammontare complessivo delle risorse proprie. Il 15% è coperto dalle cosiddette "risorse tradizionali", ovvero dai dazi doganali, dai dazi agricoli e dai contributi nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio⁵⁴². La parte restante di entrate viene garantita dalla risorsa IVA che rappresenta il 13 % delle entrate da risorse proprie⁵⁴³.

del TFUE elenca le materie che tutt'ora necessitano di essere approvate mediante procedura legislativa speciale, ovvero, oltre a disposizioni aventi principalmente natura fiscale: "misure aventi incidenza sull'assetto territoriale, sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse, sulla destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui, misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo".

⁵⁴⁰ L'ultima delle sette decisioni del Consiglio che hanno regolato la materia. Il sistema delle risorse proprie è inoltre regolato dalla decisione n. 608/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, che stabilisce le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Ue e regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014.

⁵⁴¹ Il calcolo del RNL ed il suo funzionamento vengono analizzati al § 2.3 del presente cap.. Sul tema: A. SANTINI, *Unione europea (bilancio della)*, op. cit., p. 833.

⁵⁴² Approfonditi al § 2.2 del presente cap..

⁵⁴³ Si consideri anche il dato marginale dei saldi e degli adeguamenti tecnici che rappresentano di norma una quota minimale delle entrate totali assieme alle imposte a carico dei dipendenti dell'Unione e alle ammende pagate dalle imprese per violazione delle norme sulla concorrenza. Le risorse che lo Stato membro deve versare devono, ai sensi dei regolamenti Ue, Euratom del Consiglio 26 maggio 2014 n. 608 e 609/2014, essere versati nel conto appositamente aperto

Anche da quest'ultimo elemento risulta evidente, dunque, come la ragione della non variazione, soprattutto quantitativa, del sistema di risorse proprie sia duplice. Da un lato la normativa europea, oltre ad essere farragginosa, richiede l'accordo di tutti gli Stati membri per procedere ad una variazione del sistema delle risorse proprie, dall'altro queste provengono in larghissima misura da trasferimenti ad opera dei Paesi membri, che il sistema delle correzioni, qualora fosse necessario chiarirlo, mostra chiaramente non prona a privarsi di risorse ulteriori per contribuire maggiormente al bilancio dell'Ue⁵⁴⁴.

Passando alla disamina delle singole risorse proprie preme una precisazione. Seppure all'interno dell'attuale sistema la tassazione rappresenta la misura meno rilevante dal punto di vista quantitativo, tuttavia, come viene chiarito al paragrafo successivo, quest'ultima si configura come la risorsa con maggiori potenzialità di incremento senza che quest'ultimo debba comportare una corrispondente contrazione delle entrate a livello degli Stati membri; si pensi solo al fatto che, secondo i dati esposti dalla Commissione, ogni anno non vengano raccolti dai sistemi fiscali degli Stati europei

dalla Commissione nei termini da questa indicati. Il mancato versamento entro i termini pattuiti fa sorgere automaticamente interessi di mora in ogni caso da versare a prescindere dalle ragioni nel ritardo del versamento. Sul tema si erano espressi già: I. BEGG e N. GRIMWADE, *Paying for Europe*, A&C Black, 1998, p. 72 ss.. In relazione all'attuale sistema: N. DANUŠE, V. SOLILOVÁ e M. DOBRANSCHI, *Sustainability-oriented Future EU Funding: The case of a C (C) CTB*, in *FairTax WP-Series*, 2016/4; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Financing the EU budget: report on the operation of the own resources system*, SWD(2018) 172 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0172> (aggiornato al 1.03.2020), p. 19 ss..

⁵⁴⁴ Il funzionamento del sistema di risorse proprie viene approfondito separatamente nei seguenti tre §§, le problematiche del processo di convergenza vengono analizzate al § 2.4 del presente cap..

poco meno di 300 miliardi di euro a causa del mancato coordinamento delle politiche fiscali di quest'ultimi⁵⁴⁵.

Peraltro, considerando che per le ragioni sopra riportate la presente ricerca si concentra particolarmente su tale categoria di risorse proprie, risulta necessario evidenziare un ulteriore elemento di problematicità. Si è visto infatti al primo capitolo come il rapporto tra tassazione e controllo sulle risorse raccolte da parte degli organi di rappresentanza sia il cardine della democrazia costituzionale: non vi è infatti partecipazione, né esercizio di sovranità, senza potere di spesa⁵⁴⁶. Qualora tali risorse venissero raccolte e quindi gestite nella procedura di bilancio dell'Ue, come sottolineato da molteplici richiami della dottrina in rapporto alle proposte di riforma ora in campo⁵⁴⁷, le competenze in materia di bilancio del Parlamento europeo necessiterebbero a lungo termine di essere rimodulate al fine di far corrispondere all'incremento del potere di spesa un

⁵⁴⁵

Cfr.

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/15_01_2019_communication_towards_a_more_efficient_democratic_decision_making_eu_tax_policy_en.pdf (aggiornato al 6.03.2020).

⁵⁴⁶ Questo dovendo peraltro considerare le censure espresse dalle Corti costituzionali di molteplici Stati membri. Prendendo ad esempio il *Bundesverfassungsgericht* si ricorda come abbia sottolineato che il controllo dei cittadini tedeschi sulle risorse da loro versate sia già stato limitato dall'attuale sistema di *governance* economica dell'Ue e che ogni ulteriore passo nell'integrazione dell'Ue in tale settore richiede una rivisitazione complessiva del suddetto sistema: F. PEDRINI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità davanti al Bundesverfassungsgericht. Una griglia di problemi en attendant Karlsruhe*, op. cit.. Si consideri peraltro, come in maniera proporzionale all'aumento della limitazione della discrezionalità degli organi democraticamente eletti diminuisca il coinvolgimento degli elettori nella competizione elettorale: ISTAT, *Elezioni e attività politica e sociale*, op. cit.; S. SASSEN, *Espulsioni. brutalità e complessità nell'economia globale*, op. cit.; S. SASSEN, *Cinque domande a Saskia Sassen sui costi della globalizzazione*, op. cit., p. 659-664; P. RIDOLA, *Le trasformazioni della rappresentanza politica*, op. cit., p. 62 ss..

⁵⁴⁷ Sul tema: C. FASONE e N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, op. cit., p. 329-357; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza*, op. cit., p. 180 ss..

proporzionale incremento del controllo democratico su quest'ultimo. Non solo, ricordiamo che la tassazione costituisce il *leitmotiv* del presente capitolo per una ragione ulteriore: il percorso di un debito condiviso a livello europeo è oggetto di molteplici rilievi provenienti sia dalla giurisprudenza che dalla dottrina costituzionale degli Stati membri⁵⁴⁸ - come analizzato al paragrafo 4.2 del presente capitolo il Meccanismo Europeo di Stabilità non interpreta tale funzione mentre NGEU, come analizzato al capitolo successivo, oltre ad essere tuttora in fase di delineazione ricade pienamente nei rilievi sopra menzionati - e i limiti posti alla BCE nell'immettere moneta nel bilancio dell'Ue sono connessi con la struttura stessa della Banca Centrale⁵⁴⁹. La tassazione, pertanto, appare, *de iure condito*, come la strada da seguire per poter pervenire all'ampliamento del potere di spesa del bilancio dell'Ue⁵⁵⁰.

⁵⁴⁸ In particolare si osserva ciò in relazione ai cosiddetti *eurobonds* (ovvero strumenti che permettono di giungere all'emissione di titoli di stato congiunta nell'area Euro) analizzati al § 2 del III cap., presentati in molteplici forme ed occasioni che tuttavia non sono mai stati formalizzati in un atto normativo: G. SOROS, *Eurobonds or euro-exit: the choice is Germany's*, in *The Guardian*, 2013; R. SAMUELSON, *Why the Economic Situation In Italy Matters*, in *Real markets*, 2016/1; T. PHILIPPON e C. HELLWIG, *Eurobills, not Eurobonds*, in *CEPR working papers*, 2011/12; J. DELPLA e J. V. WEIZSÄCKER, *The Blue Bond proposal*, in *Bruegel policy brief Issue*, 2010/3, (https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/1005-PB-Blue_Bonds.pdf) aggiornato al 19.11.20; P. DE GRAUWE e W. MOESEN, *Gains for All: A proposal for a common Eurobond*, in *CEP commentary*, 2009; M. D. BORDO, A. MARKIEWICZ e L. JONUNG, *A fiscal union for the euro: some lessons from history*, in *National Bureau of economic research*, 2011.

⁵⁴⁹ Come analizzato ai §§ 3 e 4.1 del presente cap..

⁵⁵⁰ Tema del resto richiamato anche dalla dottrina economica: M. SCHREYER, *Does the EU need a tax of its own?*, in *Intereconomics*, 2001/6, p. 223-225; F. HEINEMANN, P. MOHL e S. OSTERLOH, *Who's afraid of an EU tax and why? Revenue system preferences in the European Parliament*, in *The Review of International Organizations*, 2009/4, p. 73-99.

2.1 L'IVA: tra vera imposta europea e Stati membri

La tassazione ha costituito, per una parte consistente della storia dello Stato, l'unica voce costante dal lato delle entrate, data l'instabilità dello strumento bellico.

Tuttavia, si è visto al precedente capitolo come ulteriori strumenti si siano nel tempo affiancati a quest'ultima e come parallelamente il potere di spesa, e di concerto il bilancio dello Stato, abbiano compiuto una rilevante evoluzione, in particolare nei sistemi democratici europei del secondo dopoguerra⁵⁵¹. Evoluzione che ha completato il cammino intrapreso con la Repubblica di Weimar⁵⁵², e che ha portato la maggioranza degli Stati europei dall'essere regolati da ordinamenti giuridici tesi a garantire libertà "dallo Stato" a ordinamenti volti alla promozione del riconoscimento di diritti che prevedono prestazioni da parte dello Stato giudizialmente azionabili⁵⁵³. Prestazioni il cui costo deve, dunque, essere sostenuto dalle pubbliche finanze⁵⁵⁴ e il cui ottemperamento è ineludibile in quanto sancito dalla norma che vincola ed ordina l'organizzazione collettiva ed i suoi poteri: la Costituzione.

L'imposizione fiscale ha, pertanto, rinnovato la sua centralità nelle democrazie costituzionali, stante il mutamento della funzione del potere di spesa, rivestendo il duplice ruolo di sostegno al

⁵⁵¹ Cfr.: § 4, I cap..

⁵⁵² Cfr.: § 3, I cap..

⁵⁵³ Sul punto si sottolinea la presenza nelle previsioni costituzionali degli Stati firmatari del Trattato di Roma di garanzie connesse con il diritto al lavoro ed all'occupazione, alla salute, all'istruzione, alla tutela della famiglia, all'abitazione e all'assistenza: A. BALDASSARRE, *Diritti sociali, op. cit.*, p. 159 ss.; S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo, op. cit.*, p. 6 ss.; A. OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale, op. cit.* 2017, p. 3-28.

⁵⁵⁴ Enucleano come ogni diritto presuppone un costo, includendo anche le cosiddette libertà: R. BIN, *Critica della teoria dei diritti, op. cit.*, p. 1-146; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali, op. cit.*, p. 802-807; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali, op. cit.*, p. 545-576.

perseguimento dei molteplici compiti che lo Stato deve svolgere e di strumento per perseguire alcuni dei suddetti fini⁵⁵⁵. Tali funzioni costituiscono, infatti, da un lato il presupposto, dall'altro la modalità di attuazione di quello che, del resto, proprio per il ruolo centrale assunto dalle imposte in esso, è stato definito in dottrina anglosassone "*Social and Democratic Tax State*"⁵⁵⁶.

Le funzioni assolute dal sistema tributario si sostanziano ora, dunque, oltre a quella originaria la cui rilevanza si è accresciuta con la necessità di garantire "nuovi" diritti e servizi, nel fungere da strumento di regolazione macroeconomica (al fine di avvicinare la realtà economico-sociale al contenuto dei testi costituzionali contrariamente a quanto avvenuto nella Repubblica di Weimar⁵⁵⁷) e nel promuovere il perseguimento non solo dell'eguaglianza formale tra i cittadini ma anche sostanziale. Quest'ultima funzione, emblematicamente riassunta nell'art 53 della Costituzione italiana⁵⁵⁸, dà applicazione alla necessità di trovare una composizione tra il livello delle ricchezze dei cittadini dello Stato, enucleato come processo imprescindibile al fine di far permanere il conflitto sociale all'interno delle istituzioni democratiche⁵⁵⁹.

⁵⁵⁵ Sull'interazione tra Costituzioni postbelliche ed evoluzione del ruolo dello Stato in relazione alla formalizzazione del principio di eguaglianza sostanziale si veda il § 5 I cap., nonché: V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, op. cit., p. 118; R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, op. cit., p. 11 ss.; M. S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, op. cit., p. 141 ss..

⁵⁵⁶ A. R. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, New York, Mc Graw Hill, 1959, in part. p. 37 ss..

⁵⁵⁷ Cfr. sul punto: § 3, I cap..

⁵⁵⁸ V.: G. FALSITTA, *Profili della tutela costituzionale della giustizia tributaria*, in L. PERRONE e C. BERLIRI (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p. 20 ss..

⁵⁵⁹ Funzioni delle quali si trova esplicito riferimento nella Costituzione italiana come analizzato al capitolo precedente, ma anche nella *Grundgesetz* dove all'art. 28 par. 1 viene esplicitamente definita la federazione "Stato Sociale", così come nel preambolo della Costituzione francese del 1946. In Relazione al Regno d'Olanda non vi si rinvengono, per le ragioni ricordate al § iniziale del presente capitolo, gli stilemi dello Stato sociale, nondimeno all'art. 20.1 viene espressamente nominato l'obiettivo dell'equilibrio tra la ricchezza privata dei

Conseguentemente, la possibilità di sottoporre a tassazione i capitali generati all'interno dell'ordinamento giuridico, funge da presupposto all'assolvimento delle tre funzioni sopra richiamate. Appare evidente, del resto, come non vi possano essere risorse sufficienti ad assolvere i compiti affidati allo Stato né redistribuzione di ricchezza senza la possibilità di intercettare le fonti della stessa, ovvero reddito, patrimonio, consumi produzione e scambi⁵⁶⁰.

Si comprende pertanto, che così come lo Stato sociale dipende dal sistema tributario per assolvere le funzioni ad esso affidate, quest'ultimo possa svolgere la sua funzione a seconda di come proprietà, produzione e individuazione della ricchezza vengono normate a livello nazionale e da come tali norme interagiscano con quelle di altri ordinamenti.

Si è esposto, del resto, al paragrafo 4 del precedente capitolo, come il regime finanziario internazionale poneva (e pone) vincoli esterni alle politiche economico-finanziarie nazionali. In particolare, gli accordi di *Bretton Woods* stipulati nel 1944 che prevedevano cambi fissi tra le monete nazionali, o meglio cambi fissi in rapporto al dollaro a sua volta interamente convertibile in oro, sancivano la limitazione della mobilità internazionale dei capitali, garantendo la

cittadini. Lo Stato sociale e quest'ultimo obiettivo viene viceversa successivamente a essere esplicitato sia nella Costituzione del Regno di Spagna che della Repubblica Ellenica e di quella Portoghese.

⁵⁶⁰ Cfr.: W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000/1, p. 3-24. Che espone magistralmente anche come la necessità da parte delle imprese di approfittare di ogni possibilità di diminuzione del costo del lavoro, dalla tassazione ai sussidi verso i propri lavoratori, è parte non solo di un processo di libera circolazione dei capitali ma di complessivo abbandono della centralità dello Stato. Questo è emblematicamente rappresentato dal divieto di aiuti di Stato di cui all'art. 107 del TFUE, che porta le aziende a dover competere per la propria sopravvivenza in un mercato non più solo europeo ma internazionale. In tal senso la ricerca della tassazione con minor incidenza sui propri bilanci è una possibilità, ma la ricerca dalla stessa e la scelta per quest'ultima dipende dall'insieme di fattori esterni appena indicati. Sul tema: A. DI PIETRO, *Imposte moderne e Stati post nazionali*, in *Studi Tributari europei*, 2016/1, p. 1-24.

possibilità di effettuare politiche fiscali progressive ed incisive intercettando la ricchezza generata nei rispettivi ordinamenti nazionali⁵⁶¹. Ricordiamo in tal senso come il paradigma di *Mundell-Fleming* preveda l'impossibilità di avere contemporaneamente sia la disponibilità discrezionale sui tassi di interesse, che determinare un regime valutario fisso, che permettere la libera circolazione dei capitali⁵⁶².

Appare evidente, pertanto, come l'Unione europea ed il mercato unico con le libertà di circolazione ad esso connesse, attorno al quale la Comunità Economica Europea è sorta, nonché la creazione dell'Unione economica e monetaria, abbiano influito sui sistemi tributari degli Stati membri ben oltre quanto direttamente armonizzato in materia dal diritto comunitario⁵⁶³. Nelle prossime pagine, dunque, al fine di enucleare come si sia evoluta la capacità dei sistemi tributari degli Stati membri di ottemperare alle funzioni sopra richiamate nelle varie fasi del percorso di integrazione dell'Unione europea, si è reso necessario analizzare sia le riforme più rilevanti in materia fiscale a livello europeo, ed in particolare in relazione all'Imposta sul Valore Aggiunto, sia le interazioni tra tale materia e i cambiamenti avvenuti all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione nell'ambito della *governance* economica.

⁵⁶¹ Sul tema in particolare: O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, op. cit., p. 424-430; che sottolinea efficacemente come *Bretton Woods*, in sintesi, rappresentava la scelta tra due tra le tre opzioni possibili nel trilemma di *Mundell-Fleming*. Sulle conseguenze che il cambio di paradigma operato dal 1971 in avanti, ed in particolare all'interno dell'Uem - ovvero libera circolazione di capitali, abbandono del cambio fisso a livello internazionale ed indipendente gestione da parte della BCE dei tassi di interesse - ha avuto sulla gestione delle politiche economiche a livello nazionale si vedano le prossime pagine e i §§ 3 e 3.1 del presente cap..

⁵⁶² Sul tema: R. TRIFFIN, *Gold and the Dollar Crisis. The Future of Convertibility*, op. cit., p. 20 ss..

⁵⁶³ V.: C. COSCIANI, *Problemi fiscali del mercato comune*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 8 ss..

In tal senso, si ricorda come già il Trattato di Roma evidenziava la connessione tra questi due elementi. Infatti, sanciva la competenza, in capo alla Commissione, di predisporre normative di armonizzazione delle imposte indirette degli Stati membri, tuttavia, all'art. 9, si rivolgeva direttamente ai Paesi aderenti sancendo che la Comunità economica “è fondata sopra una unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci⁵⁶⁴” e vietava conseguentemente di imporre dazi doganali all'importazione ed all'esportazione⁵⁶⁵ nonché qualsiasi tassa di effetto equivalente, ponendosi, pertanto, come base di armonizzazione delle imposte dirette.

Prendendo in considerazione entrambe le linee direttrici sopra richiamate, ovvero sia la normativa in materia fiscale prodotta a livello Comunitario sia l'interazione tra tale materia e la *governance* economia dell'Ue, si può suddividere il processo integrazione europea in tre periodi, che delineano altrettante mutazioni nella capacità dei sistemi tributari nazionali di assolvere alle funzioni ad essi affidate assieme all'evolversi di un sistema fiscale europeo.

Il primo, nonché il più prolifico dal punto di vista normativo in materia di tassazione, ha visto focalizzarsi gli sforzi delle istituzioni europee sull'armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali. Si consideri del resto l'enorme compito che essa rappresentava, ricordando che prima della CEE non vi era in nessuno degli Stati firmatari del trattato di Roma un'imposta sul valore aggiunto se non

⁵⁶⁴ Cfr. per il testo completo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=BG> (aggiornato al 25.04.2020).

⁵⁶⁵ Analizzate ai §§ successivi.

in Francia⁵⁶⁶, adottando gli altri Stati aderenti, imposte sulle cifre d'affari a cascata⁵⁶⁷.

In tale periodo vennero approvati sia un codice doganale comunitario, già in vigore nel 1968⁵⁶⁸, che i principi per condurre gli Stati firmatari a passare dalle *turnover taxes*, sopracitate, ad Imposte sul Valore Aggiunto sul modello francese. In quanto imposte teoricamente prive degli effetti di alterazione della concorrenza derivanti dalle prime⁵⁶⁹.

Al contempo si procedette al trasferimento di alcuni limitati poteri di tassazione alle istituzioni europee. Indipendentemente dalla modesta rilevanza economica di questi appare chiaro come, sia per la Commissione dell'epoca che a livello degli Stati membri, ci fosse la volontà di affiancare ad un'armonizzazione sempre più rilevante dei sistemi tributari nazionali la costituzione di un potere di spesa europeo centralizzato e finanziariamente autonomo⁵⁷⁰. Tuttavia, né la prima né il secondo influirono negativamente, vigenti i principi delineati a *Bretton Woods* sopra richiamati, sulle risorse raccolte dai sistemi tributari nazionali e sull'ammontare della spesa pubblica

⁵⁶⁶ Sul punto: A. BERLIRI, *La TVA francese*, in *Giurisprudenza delle imposte*, 1964.

⁵⁶⁷ Sul passaggio dal primo al secondo modello: C. SIJBREN e C. S. SHOUP, *Coordination of value-added taxes*, in C. SIJBREN (a cura di) *Tax coordination in the European Community*, Springer, Dordrecht, 1987, p. 59 ss..

⁵⁶⁸ Regolamento del Consiglio n. 950/68 CEE.

⁵⁶⁹ Attraverso le Direttive dell'11 aprile 1967 n. 227/CEE e 228/CEE. Applicando le suddette norme venne introdotta in Italia l'IVA con il D.P.R. n. 633/1972. In relazione all'IVA le istituzioni europee sono state, del resto, particolarmente prolifiche avendo modificato le due Direttive sopra indicate già con la Direttiva del 17 maggio 1977 n. 77/388, poi ulteriormente con la Direttiva del 6 dicembre 1979, n. 79/1072, la Direttiva 28 marzo 1984, n. 83/181, la n. 91/680 del 16 dicembre 1991, la n. 95/7 del 10 aprile 1995, la n. 112/2006 oltre a quelle più recenti di seguito analizzate: P. BRACCIONI, *L'efficacia delle direttive comunitarie in materia tributaria*, in *Rassegna Tributaria*, 1987, p. 211 e ss..

⁵⁷⁰ Sul punto *ex plurimis*: A. J. MENÉNDEZ, *Neumark vindicated. The Europeanisation of National Tax Systems and the Future of the Social and Democratic Rechtsstaat*, in *ARENA Working Paper* 2015/4, p. 6 ss..

degli Stati membri, che anzi incrementò progressivamente nei primi 20 anni successivi alla Seconda Guerra Mondiale⁵⁷¹.

Se il primo periodo finora descritto vide costanti la crescita economica dell'Europa postbellica e i principi internazionali relativi alla circolazione dei capitali, il secondo vide invertirsi entrambi i suddetti paradigmi. Tale periodo può essere fatto corrispondere, infatti, all'epoca che va dalla crisi petrolifera dei primi anni '70 fino a quella ancor più rilevante del 2008. Gli anni '70 furono, inoltre, testimoni della fine degli accordi di *Bretton Woods* e della conseguente creazione del cosiddetto “Serpente Monetario Europeo”, prima, e dell'Unione economia e monetaria, poi⁵⁷². Sempre in tale periodo si procedette alla completa liberalizzazione del mercato dei capitali con la Direttiva n. 361 del 1988, non solo per quanto riguarda il mercato interno ma anche verso Paesi terzi sia in entrata che in uscita. Le politiche fiscali dei Paesi membri vennero inoltre ulteriormente limitate dalle norme sul contingentamento del *deficit* e del debito previste dal Trattato di Maastricht⁵⁷³.

⁵⁷¹ Raccoglie e analizza i dati di cui sopra: S. ESPUELAS, *Are Dictatorships Less Redistributive? A Comparative Analysis of Social Spending in Europe, 1950-1980*, in *European Review of Economic History*, 2012, p. 211-232. Sul tema anche: A. J. MENÉNDEZ, *Neumark vindicated. The Europeanisation of National Tax Systems and the Future of the Social and Democratic Rechtsstaat*, *op. cit.*, p. 10 ss..

⁵⁷² Si veda la ricostruzione sul tema contenuta nel rapporto “Delors”: J. DELORS, *Report on economic and monetary union in the European Community*, 1989, p. 8-9, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6161_en.pdf (aggiornato al 30.04.2020). Ma anche: G. MAURO, *Il sistema monetario internazionale, da Bretton Woods a Maastricht*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 440 ss.; T. PADOA SCHIOPPA, *Che cosa ci ha insegnato lo Sme*, in *La lunga via dell'euro*, Bologna, 2004, p. 53 ss..

⁵⁷³ Si ritorna sul tema ai §§ 4 e ss. del presente cap.. Cfr.: C. GIANNINI, *L'età delle banche centrali*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 229 ss.. Anche Streek sottolinea come con la perdita del controllo della moneta e la piena liberalizzazione della circolazione dei capitali in un'Europa sempre più vasta con differenze rilevanti sulle aliquote di tassazione, costrinsero gli Stati membri a finanziare la spesa pubblica prendendo le risorse a prestito e remunerandole

Stante il decrescere delle entrate fiscali a seguito del rallentamento delle economie europee unitamente alla progressiva centralizzazione della gestione della moneta⁵⁷⁴, le istituzioni europee si trovarono da un lato a rapportarsi con governi sempre più reticenti a rendere comunitarie, sottraendole quindi ai propri bilanci, ulteriori entrate e dall'altro con un potere di armonizzazione indiretta molto più incisivo. In tale contesto la Commissione scelse di focalizzare il suo impegno più che sull'armonizzazione attiva della tassazione a livello europeo, sulla convergenza dei sistemi economici nazionali stante la loro necessità di adattarsi alle esigenze del mercato e della moneta unica⁵⁷⁵.

Tale evoluzione nel processo di integrazione venne, peraltro, fondamentalmente convalidata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia⁵⁷⁶. In particolare, già a partire dalle sentenze *Cassi de Dijon*, ma soprattutto dal caso *Schumacker*⁵⁷⁷, la Corte intraprese un percorso giurisprudenziale costante che la portò in più occasioni, anche in parte con il caso *Verkooijen*, a censurare la legittimità di norme nazionali in materia di tassazione in quanto antinomiche

ovviamente con interessi: W. STREEK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, op. cit., p. 98.

⁵⁷⁴ Analizza come tali fattori abbiano influito sulle economie nazionali: A. BAGNAI, *Il Tramonto dell'Euro*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2012, p. 12 ss..

⁵⁷⁵ Si veda sul punto per un esempio di tale evoluzione: COM(96)546 final; O. RUDING et al., *Conclusions and Recommendations of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*, http://aei.pitt.edu/1332/1/ruding_tax_report.pdf (aggiornato al 20.04.2020)

⁵⁷⁶ Sul tema del trasferimento del potere dagli organi di rappresentanza al potere giudiziario: R. BIN, *Diritti, giudici e poteri*, in *Quaderni costituzionali*, 2013/4, p. 1049-1056; S. ARIATTI, *Il ruolo del giudice nella costituzione dell'ordinamento comunitario*, in *Studi in onore di Ubertazzi G. A.*, 1999, p. 125 ss.; P. MENGOZZI, *La Corte di giustizia dell'Unione e il diritto nazionale degli Stati membri*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2016, p. 167 ss..

⁵⁷⁷ In particolare, quest'ultima, ovvero C. C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt v Roland Schumacker* era relativa non tanto ai consumi quanto all'imposizione diretta. Sul punto: A. J. MENÉNDEZ, *Neumark vindicated. The Europeanisation of National Tax Systems and the Future of the Social and Democratic Rechtsstaat*, op. cit., p. 11.

rispetto al diritto comunitario e in particolare alla libertà di movimento dei capitali e delle persone⁵⁷⁸.

Tale modalità di orientare il percorso di integrazione europea in materia tributaria viene mantenuta anche nell'ultimo dei tre periodi sopra enucleati, che corrisponde a quello tutt'ora in corso e che ha infatti visto il sostanziale abbandono di ogni progetto complessivo di riforma della materia tributaria⁵⁷⁹. Parallelamente, infatti, quest'ultimo corrisponde alla fase nella quale più che in ogni altra sono stati delineati strumenti a livello europeo in grado di influenzare le politiche fiscali nazionali, come viene analizzato al paragrafo 4 del presente capitolo.

Gli *spill-over* negativi derivanti dall'attuale separata attribuzione delle competenze in materia fiscale, lasciata agli Stati membri, e *governance* economico-monetaria, gestita a livello europeo, è stata evidenziata in molteplici occasioni nella presente ricerca. Ci si limita qui a sottolineare che mentre la dottrina giuridica non è unanime nel valutare tale suddivisione come negativa, la necessità di pervenire ad una riforma del sistema fiscale all'interno dell'Unione europea è condivisa non solo a livello dottrinario ma anche fortemente propugnata dalle istituzioni europee. Numerose, del resto, sono state le proposte di riforma in materia delineate dalla Commissione e sempre scontratesi con la necessità dell'unanimità a livello del Consiglio⁵⁸⁰. Non solo, anche la dottrina economica ha da tempo rilevato come la scelta di non aumentare il potere di spesa del

⁵⁷⁸ C. C-35/98. Seppur relative in parte alle imposte sui consumi ed in parte all'imposizione diretta - in particolare la *Verkooijen* cancellò il regime dei crediti di imposta sui dividendi - le suddette sentenze aiutano a chiarire il percorso compiuto dal sistema fiscale europeo del quale si è scelto, appunto, il punto di vista dell'IVA.

⁵⁷⁹ Anche per le ragioni legate alla struttura del sistema di imposizione già precedentemente esposte e ulteriormente analizzate al prossimo capitolo.

⁵⁸⁰ Si ricorda del resto come secondo i dati della stessa Commissione non vengono raccolti, sia poiché intercettati da poteri impositivi extraeuropei sia perché non intercettati affatto, dai sistemi fiscali degli Stati europei poco meno di 300 miliardi di euro ogni anno, tra fenomeni di *dumping fiscale* interno ed esterno all'Unione. Sul punto si veda il § 6 del III cap..

bilancio dell'Ue si scontri con la decisione di procedere lungo la strada dell'integrazione monetaria europea, stante le attuali differenze di competitività tra i sistemi economici degli Stati membri. Queste, assieme ad altri fattori⁵⁸¹, portano l'Unione economica e monetaria ad essere un'area valutaria non ottimale, fattore che rende imprescindibile un bilancio centrale in grado di esercitare una funzione di compensazione delle asimmetrie tra le economie nazionali⁵⁸².

L'Imposta sul Valore Aggiunto rappresenta allo stesso tempo un'eccezione ed una conferma alla ricostruzione appena effettuata. Quest'ultima è, infatti, una risorsa pienamente europea, come si è visto all'inizio del presente paragrafo è stata introdotta nella maggioranza degli ordinamenti degli Stati membri su impulso della CEE, ed è stata costantemente oggetto di riforme di cui l'ultima contenuta nella Direttiva n. 2017/2455. L'IVA, tuttavia, garantisce oggi solo il 13 % delle risorse proprie dell'Ue (si pensi che ne rappresentava all'incirca il 70% nei primi anni della sua applicazione), anche in parte per i meccanismi di correzione

⁵⁸¹ *Ex plurimis*: O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, op. cit., p. 464 ss.

⁵⁸² Esigenza la cui necessità è stata evidenziata in molteplici occasioni, stante l'asimmetria con la quale le crisi economiche non solo colpiscono i Paesi membri dell'Uem ma che caratterizza anche il loro recupero da esse: EUROPEAN COMMISSION, *European Economic Forecast*, in *Institutional Paper*, 2020/125, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125_en.pdf (aggiornato al 16.05.2020). Si veda sul punto: F. W. SCHARPF, *Political legitimacy in a non-optimal currency area*, in *MPIfG Discussion Paper*, 2013/15, p. 19-47; P. DE GRAUWE e W. VANHAVERBEKE, *Is Europe an optimum currency area? Evidence from regional data*, in *CEPR Discussion Papers*, 1991; J. AIZENMAN, *Optimal Currency Area: A 20th Century Idea for the 21st Century?*, in *National Bureau of Economic Research*, 2016; S. GUSTAVSSON, *What Makes a European Monetary and Economic Union Politically Sustainable*, in S. DOSENRODE (a cura di), *Political Aspects of Economic and Monetary Union: The European Challenge*, Aldershot, Ashgate, 2002, p. 87-120; A. J. MENÉNDEZ, *Neumark vindicated. The Europeanisation of National Tax Systems and the Future of the Social and Democratic Rechtsstaat*, op. cit., p. 37 ss..

evidenziati ai paragrafi precedenti⁵⁸³. Questo elemento chiarisce come i tre periodi sopra delineati, che hanno mostrato il progressivo abbandono non solo del processo di armonizzazione dei sistemi tributari nazionali ma anche della devoluzione all'Ue di parte di parte del potere impositivo, si sia riflesso sull'Imposta sul Valore Aggiunto.

L'IVA, infatti, è nata come imposta veramente Comunitaria⁵⁸⁴ introdotta, come si è detto in tutti i Paesi membri a seguito di direttive che delineavano sia il sistema comune di imposta che la sua applicazione all'interno degli Stati membri - ovvero la 11 aprile 1967 n. 67/227/CEE e n. 228/CEE - l'IVA ha costituito, non solo il primo tentativo di armonizzazione fiscale a livello dell'allora CEE ma soprattutto, il principale strumento tramite il quale garantire la libera circolazione di merci e servizi all'interno del mercato comune al fine di impedire che la concorrenza venisse alterata dalle imposte a cascata precedentemente sussistenti⁵⁸⁵.

Infatti, l'IVA come delineata dalle direttive suddette, tramite il diritto alla detrazione dell'imposta assolta e della rivalsa sull'acquirente impedisce che la catena di distribuzione moltiplichi le imposte sul prodotto, ma soprattutto permette facilmente l'integrazione transfrontaliera delle catene di distribuzione e produzione innestando tra loro i meccanismi di rivalsa e detrazione che vengono infine solamente ad essere un costo aggiunto sul prodotto per il consumatore finale⁵⁸⁶.

Appare evidente come tale sistema necessiti di un ampio coordinamento strutturale tra i sistemi fiscali degli Stati membri per permettere di "innestare" le rispettive catene di produzione e

⁵⁸³ Cfr. il § 1.1 del presente cap. in relazione al Regno Unito.

⁵⁸⁴ Sulle vicende dell'IVA: J. KATHRYN, *The Rise of the Value-Added Tax*, Cambridge University Press, 2015, p. 8 ss.

⁵⁸⁵ Come l'Imposta Generale sull'Entrata (IGE) italiana: E. GERELLI, *Osservazioni per la riforma dell'imposizione generale sulle vendite*, in *Rivista di diritto finanziario e scienze delle finanze*, 1964, p. 12 ss..

⁵⁸⁶ Sul tema *ex plurimis*: F. GALLO, *Profili di una teoria dell'imposta sul valore aggiunto*, Roma, 1974, p. 46 ss.

distribuzione. Ed in tal senso l'IVA è stata in grado di influenza molteplici aspetti dei sistemi tributari nazionali al fine soprattutto di pervenire alla costruzione di un'imposta indiretta che rimanesse neutrale; ovvero come tutt'ora sancisce la Direttiva n. 112 del 2006 "il sistema comune d'IVA dovrebbe portare, anche se le aliquote e le esenzioni non sono completamente armonizzate, ad una neutralità dell'imposta ai fini della concorrenza nel senso che, nel territorio di ciascuno Stato membro, sui beni e sui servizi di uno stesso tipo gravi lo stesso carico fiscale, a prescindere dalla lunghezza del circuito di produzione e di distribuzione"⁵⁸⁷.

L'IVA diviene dunque il cardine del sistema di tassazione europeo eppure, come si è detto precedentemente, corrisponde attualmente a solo il 13% delle risorse proprie iscritte nel Bilancio dell'Ue. In particolare, essa deriva da un'aliquota uniformemente applicata alla corrispondente imposta raccolta dagli Stati membri. Quest'ultima, che nella struttura attuale non differisce in sostanza dal modello delineato dal Regolamento CEE, Euratom del Consiglio del 19 maggio 1989 n. 1553, corrisponde tuttavia allo 0,30% della base IVA dello Stato membro e l'imponibile considerato non può superare il 50% del RNL del singolo Stato membro⁵⁸⁸.

⁵⁸⁷ Per il testo completo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32006L0112> (aggiornato al 27.04.2020). Sul tema: A. COMELLI, *Il principio di neutralità dell'Iva nell'ipotesi di effettuazione di operazioni esenti*, in *Rivista di diritto tributario*, 1995, p. 954 ss.; A. MONDINI, *Il principio di neutralità nell'Iva tra " mito " e (perfettibile) realtà*, in A. DI PIETRO e T. TASSANI (a cura di), *I Principi europei del diritto tributario*, Padova 2014, p. 270 e ss.

⁵⁸⁸ Percentuale ridotta in molteplici occasioni dal 1980 in un progressivo maggior affidamento alla risorsa propria RNL. L'Iva come risorsa propria viene introdotta infatti giuridicamente nel 1970, tuttavia effettivamente attuata solo nel 1980 dove l'imponibile è considerato fino al 55% del Prodotto Nazionale Lordo (equivalente al RNL) ridotto nel 1995 al valore attuale. Egualmente nel 1970 l'IVA destinata al bilancio europeo corrispondeva al massimo all'1% dell'imponibile di cui sopra, incrementata negli anni '80 fino all'1,4%, ridotta all'1% negli anni '90, allo 0,5% nel 2000 ed ora allo 0,30% come sopra indicato. Cfr.: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Financing the EU budget: report on the operation of the own resources system*, SWD(2018) 172 final, <https://eur->

In concreto, i beni e i servizi acquistati all'interno di scambi intracomunitari godono dell'esenzione dell'imposta, ovvero il venditore non applica l'imposta al bene ceduto o al servizio prestato⁵⁸⁹ in uscita. Corrispettivamente l'acquirente dovrà per i beni e i servizi prestati in entrata applicare su sé stesso sia la rivalsa dell'IVA che la detrazione della stessa e pertanto l'imposta verrà raccolta al momento dell'acquisto finale nel Paese di destinazione del bene o di effettiva prestazione del servizio.

Appare evidente come il funzionamento di quanto denominato “*reverse charge mechanism*”⁵⁹⁰ dia grande rilevanza al ruolo dell'acquirente del Paese membro, elemento che è stato ampiamente analizzato in dottrina come favorente, stante la difficoltà per lo Stato di destinazione di verificare la “filiera” del bene ceduto e del servizio prestato, la deduzione dell'imposta su beni inesistenti o per un imponibile maggiore rispetto a quanto effettivamente ceduto⁵⁹¹.

Invero, a fronte dell'obiettivo suddetto la Commissione aveva predisposto un sistema di compensazione che prevedeva la continuità dell'imposta e quindi una tracciabilità più efficace, già a partire dalla proposta di direttiva al Consiglio del 7 agosto 1978. Tuttavia, quest'ultima presupponeva un livello di collaborazione tra gli Stati membri, nella condivisione di informazione e nel raccordo dei propri sistemi amministrativi, molto elevato, fattore che impedì l'approvazione di tale riforma, in seguito non più riproposta⁵⁹². Il

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0172

(aggiornato al 1.03.2020), p. 20 ss..

⁵⁸⁹ Categoria inclusa dalla Direttiva n. 8 del 2008 CE.

⁵⁹⁰ V.: R. DE LA FERIA, *The New VAT General Reverse-Charge Mechanism*, in *EC Tax Review*, 2019, p. 172–175.

⁵⁹¹ *Ex plurimis*: A. MONDINI, *Falso materiale e ideologico nelle frodi Iva e tutela dell'affidamento e della buona fede del contribuente nell'apparenza di situazioni fattuali e giuridiche prodotta da terzi*, in *Rassegna tributaria*, 2008, p. 1788 ss..

⁵⁹² Sul tema interessante il contributo di: A. GAJDA, *La ricerca di un modello applicativo dell'Imposta sul Valore Aggiunto per gli scambi intraunionali impermeabile alla frode: evoluzione e prospettive di riforma dell'esperienza*

tema dell'evasione dell'IVA è stato, del resto, sollevato in molteplici occasioni dalla Commissione stessa⁵⁹³, elemento che evidenzia le difficoltà derivanti dal tentativo di procedere all'armonizzazione di una singola imposta senza porre mano alla strutturazione di un vero e proprio sistema tributario europeo che ridisegni i sistemi tributari in cui essa opera⁵⁹⁴.

Proprio quest'ultima considerazione costituisce lo spunto più opportuno per pervenire alle due opzioni che la disamina effettuata nel presente paragrafo ha portato a delineare, in particolare qualora si consideri, anche, come il processo di armonizzazione fiscale a livello europeo si sia sostanzialmente arrestato. Si deve, infatti, attribuire all'eccezione del livello di armonizzazione dell'imposta IVA una rilevanza limitata, sia perché costituisce, appunto, un'eccezione, sia poiché è oggi il fattore meno consistente del sistema di risorse proprie dell'Ue, sia perché trattasi di imposta indiretta, sia perché, infine, permane, a livello di riscossione e gestione, operata dagli Stati membri⁵⁹⁵. Non solo, si è analizzato come il potere impositivo degli Stati membri sia stato limitato in misura considerevole dalle norme e dalla giurisprudenza a protezione della concorrenza nonché promotrici della libera

europa e comparazione con quella canadese, Tesi di dottorato, Unibo, 2018, p. 40 ss..

⁵⁹³ Cfr.: EUROPEAN COMMISSION, *Assessment of the application and impact of the optional 'Reverse Charge Mechanism' within the EU VAT system 2014*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/kp_07_14_061_en.pdf (aggiornato al 20.04.2020).

⁵⁹⁴ Si sono soffermati sul punto: L. BARBONE, M. BELKINDAS, L. BETTENDORF, R. M. BIRD, M. BONCH-OSMOLOVSKIY e M. SMART, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*, in *CASE Network Reports*, 2013, p. 116 ss..

⁵⁹⁵ Elemento di non secondaria importanza come rileva l'ampia giurisprudenza della CGUE che cerca di mettere ordine nella fase di esecuzione dell'imposta. A titolo esemplificativo: sentenza 27 settembre 2007, C-409/04, *Teleos et al.*; sentenze 18 dicembre 1997, C-286/94, C-340/95, C-401/95 e C-47/96, *Molenheide et al.*; sentenza 11 maggio 2006, causa C-384/04, *Federation of Technological Industries et al.*, punti 29 e 30.

circolazione dei capitali, dei beni e dei servizi. Se certamente, altri fattori hanno contribuito al contingentamento del potere di spesa degli Stati membri e pertanto vengono analizzati nei prossimi paragrafi, quanto appena osservato si unisce agli spunti di cui sopra nel contribuire ad enucleare come il sistema fiscale dell'UE possa evolversi in due direzioni al fine di affrontare le criticità che al momento presenta.

La prima, propugnata da parte della dottrina giuridica, sostiene come sia necessario ricostituire il potere di tassazione degli Stati membri rimodulando le libertà di circolazione e la normativa in materia di concorrenza⁵⁹⁶. La seconda pone l'accento, invece, sul fatto che molteplici strumenti sono stati nel tempo implementati al fine di contrastare fenomeni di *dumping* e frode fiscale⁵⁹⁷ sia a livello

⁵⁹⁶ A tal fine la dottrina che propugna un ritorno al pieno potere impositivo a livello degli Stati membri, sostiene come sia necessario il compimento di ulteriori passaggi, tra cui un integrale scambio di informazioni in materia fiscale tra tutti i Paesi membri, per affrontare il *vulnus* al potere impositivo degli Stati membri costituito dai paradisi fiscali, come quelli tuttora sussistenti a livello europeo: G. ZUCMAN, *La richesse cachée des nations*, Parigi, 2013, p. 74. Altre sottolineano come non vi possa essere un vero potere di tassazione a livello nazionale senza contingentare il livello di protezione della libertà economica delineato dalla CGUE, a favore della libertà di intervento e garanzia dello Stato sociale: A. J. MENÉNDEZ, *A Proportionate Constitution? Economic Freedom, Substantive Constitutional Choices and Dérapages in European Union Law*, in F. CARBONELL, A. J. MENÉNDEZ e J. E. FOSSSUM (a cura di), *Hope, Reluctance and Fear*, *ARENA Report*, 2011/5, p. 167-252. In tal senso ed a tal fine si sostiene inoltre la necessità di armonizzare compiutamente le imposte fondamentali dei sistemi tributari degli Stati membri impedendo così fenomeni di *dumping fiscale*: A. J. MENÉNDEZ, *Neumark vindicated. The Europeanisation of National Tax Systems and the Future of the Social and Democratic Rechtsstaat*, *op. cit.*, p. 36 ss..

⁵⁹⁷ In relazione all'IVA cfr.: J. SARNOWSKI e S. PAWEL, *European compact against tax fraud, VAT solidarity and new dimension of effective and coherent tax data transfer*, Springer, Berlino-Heidelberg, 2020, p. 8 ss.; M. LAMENSCH, *Key policy issues for the future of the EU VAT system*, in *Research Handbook on European Union Taxation Law*, 2020. In relazione ai fenomeni di competizione fiscale: V. AVI-YONAH, *Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State*, in *Harvard Law Review*, 2000/1, p. 1573 ss.; V.

europeo che a quello dell'OCSE⁵⁹⁸. Per quanto riguarda l'Ue, inoltre, si ricorda come dal 2010 la direttiva n. 2010/24/UE abbia facilitato il recupero di quanto dovuto ai sistemi fiscali nazionali e come questa sia stata resa ulteriormente operativa dalla direttiva 2011/16/UE e dalla direttiva 2014/107/UE che hanno reso automatico lo scambio di informazioni in alcuni settori della materia fiscale tra i Paesi membri⁵⁹⁹. Del resto, molteplici, in particolare negli ultimi anni sono state le proposte di ampliamento del sistema tributario europeo, sia provenienti dalle istituzioni europee⁶⁰⁰, che esplicitate prima dalla dottrina e poi anche dalla Commissione; come la cosiddetta *web tax propugnata* di recente dal Commissario Gentiloni. Ovvero una tassa sulle società che erogano servizi digitali

AMATUCCI, *L'adeguamento dell'ordinamento tributario nazionale alle linee guida dell'OCSE e UE in materia di lotta pianificazione fiscale aggressiva*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 2015/4, p. 3 ss..

⁵⁹⁸ Come ad esempio il progetto BEPS: A. P. DOURADO, *Base Erosion and Profit Sharing (BEPS) Initiative under Analysis*, in *Intertax*, 2015/43, p. 2 ss.; P. BAKER, *BEPS Project: Disclosure of Aggressive Tax Planning Schemes*, in *Intertax*, 2015/43, p. 85 ss.; OECD, *Action plan on Base Erosion and Profit shifting*, Parigi, 2013, <https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf> (aggiornato al 30.04.2020). Inoltre analizza complessivamente il punto: S. COHEN, *Does Swiss Bank Secrecy Violate International Human Rights?*, in *Tax Notes International*, 2013, p. 141 ss..

⁵⁹⁹ Pur incontrando tale sistema molteplici limiti come la necessità di dimostrare da parte del Paese richiedente di aver espletato tutte le misure alternative prima di pervenire alla necessità di suddetto scambio: I. G. RODRÍGUEZ, *Directiva 2014/107/UE del Consejo, de 9 de diciembre de 2014, que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad [DOUE L 359, de 16-XII-2014]*, in *Ars Iuris Salmanticensis*, 2015/1, p. 238-241; L. FANCELLI e R. MONACO, *Le nuove misure in materia di trasparenza fiscale internazionale (beneficial ownership e common reporting standard)*, in *Rivista di Diritto Tributario Internazionale*, 2018/1, p. 135-156.

⁶⁰⁰ Si veda a titolo esemplificativo: *Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*, COM (2011) 121/4 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/co_mmon_tax_base/com_2011_121_en.pdf (aggiornato al 21.04.2020).

che non solo superi il criterio della stabile organizzazione⁶⁰¹ ma anche che, introdotta a livello europeo, operi una ripartizione *ex post* tra gli stati membri⁶⁰².

Proprio queste ultime proposte di riforma, qui accennate, seppur finora arenatesi di fronte allo scoglio dell'unanimità all'interno del Consiglio (come approfondito al prossimo capitolo) chiariscono come, contrariamente a quanto sostenuto dalla prima delle opzioni sopracitate, vi siano già attualmente spazi di convivenza tra un rinnovamento del processo di armonizzazione a livello europeo e un potere di spesa dei Paesi membri in grado di sostenere i costi del cosiddetto *Social and Democratic Tax State*⁶⁰³.

Tuttavia, come viene analizzato al paragrafo conclusivo del presente capitolo, ulteriori elementi nella struttura della *governance* economica dell'Ue, complicano il quadro delineato da entrambe le opzioni sopra esposte.

2.2 La tariffa doganale comune

⁶⁰¹ Inadatto ad intercettare le nuove forme di creazione della ricchezza che interessano non più il territorio dello Stato ma lo spazio virtuale: M. GREGGI, *Rise and Decline of the Westphalian Principle in Taxation: The Web Tax Case*, in *EC Tax Review*, 2020, p. 6-21.

⁶⁰² Sul punto inoltre: M. GREGGI, *La web tax e le sue radici costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2018/1, p. 211-213. Nonchè dello stesso autore: *The Unbearable Lightness of Digital Presence: some Considerations on the EU Web Tax*, in *History Review*, 2015/3, p. 569-591. In particolare, si è cercato di impostare quest'ultima a livello dell'OCSE, coinvolgimento che ha, tuttavia, ulteriormente ritardato la riforma e che al momento pare non procedere verso una qualche formalizzazione: P. GENTILONI, *Making Tax Work For All, Commissioner speech*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_398 (aggiornato al 9.03.2020).

⁶⁰³ Si sottolinea in particolare in relazione alla crisi economico-sanitaria connessa al virus Covid-19: M. GREGGI, *Piano Marshall o progetto Manhattan per la fiscalità post-virale*, in *Diritto Virale*, 2020.

La tariffa doganale comune (TDC) è ora parte delle cosiddette risorse proprie tradizionali come sancito dalla Decisione del Consiglio 2007/436/CE Euratom, scelta poi confermata dalla Decisione del Consiglio 2014/335/UE Euratom, che ha raggruppato in tale categoria anche i diritti agricoli e i contributi per lo zucchero⁶⁰⁴. I dazi doganali vengono applicati alle importazioni sulle frontiere esterne e sono l'elemento che rende l'Ue non una "semplice" area di libero scambio ma una vera e propria Unione doganale⁶⁰⁵. Definizione, del resto, che si poteva applicare già alla CEE ai sensi dell'art. 7 del Trattato di Roma⁶⁰⁶, Trattato che, come detto al paragrafo precedente, prevede anche l'abolizione di tutti i dazi doganali e misure ad effetto equivalente sussistenti anteriormente tra i territori che hanno scelto di dare vita alla nuova unione. Proprio da tale previsione, del resto, consegue la necessità di porre tali dazi e misure alle nuove frontiere dell'Unione doganale stessa⁶⁰⁷.

⁶⁰⁴ I diritti agricoli, istituiti nel 1962, in realtà dal 1994 non si differenziano dai dazi doganali essendo diritti d'importazione sui prodotti agricoli provenienti da esportatori terzi. Si aggiungono a queste i contributi sulla produzione di zucchero, isoglucosio e sciroppo d'insulina. Cfr.: A. REIWER-KALISZEWSKA, *The Impact of the Traditional Own Resources on the Budget of the European Union*, in E. LOTKO, U. K. ZAWADZKA-PAK e M. RADVAN (a cura di), *Optimization of Organization and Legal Solutions concerning Public Revenues and Expenditures in Public Interest*, Temida, Vilnius, 2018, p. 147-155.

⁶⁰⁵ Cfr.: I. CASTANGIA, *Unione doganale*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1989, p. 1 ss.. Sulla funzione dei dazi nell'ordinamento giuridico: L. TOSI e R. BAGGIO, *Lineamenti di diritto tributario internazionale*, Padova, 2013, p. 131 ss..

⁶⁰⁶ Esplicito fu l'esempio del Benelux. Si veda per l'influenza avuta da tale modello sul processo di integrazione europea: M. R. MARTÍNEZ, *Europa antes de Europa. Ficciones y realidad de la comunidad supranacional europea. Siglos XVIII-XX*, in *Letras históricas*, 2018/19, p. 127-156.

⁶⁰⁷ Si consideri che un'Unione doganale implica la trasposizione alle nuove frontiere anche di funzioni non tributarie. Da quelle deputate alla garanzia della pubblica sicurezza, all'applicazione dei trattati commerciali dell'Ue in materia agricola e ambientale, ma soprattutto alla garanzia della competitività delle aziende degli Stati membri rispetto a quelle dei Paesi terzi. Cfr.: E. VARESE

La tariffa doganale comune svolge, dunque, tale ruolo a partire dal 1968 quando venne istituita tramite il Regolamento CEE 28 giugno n. 950 (sostituito in seguito dal Regolamento CEE 27 luglio 1987, n. 2658). Quest'ultimo prevedeva l'applicazione di dazi univoci negli scambi con Paesi terzi unificando quello che fino al 1968 era stato semplicemente armonizzato, ovvero le procedure ed i regimi delle procedure doganali, i controlli e l'obbligazione doganale. La normativa di cui sopra è stata poi raccolta nel Codice Doganale Comunitario adottato ai sensi del Regolamento CEE 2913/92 che definisce anche gli elementi costitutivi dell'obbligazione doganale⁶⁰⁸.

Se il Regolamento che adotta la TDC era già vigente nel 1968 tuttavia quest'ultima venne riscossa e gestita autonomamente da e per conto dei Paesi membri fino al 1975, data a partire dalla quale la TDC viene riscossa sempre dagli Stati membri ma per conto dell'allora CEE, nonché assoggettata alla giurisdizione ed interpretazione della Corte di Giustizia⁶⁰⁹. A livello nazionale viene trattenuta "semplicemente⁶¹⁰", da allora, una parte di quanto raccolto al fine di coprire i costi di riscossione della medesima, quota attualmente pari al 20% dei dazi applicati⁶¹¹.

e S. BUFFAGNI, *Dazi e regimi doganali nell'Unione europea*, Giappichelli, 2012, p. 12 ss..

⁶⁰⁸ Sul punto: F. CERIONI, *L'obbligazione doganale nel codice dell'Unione*, in *Corriere Tributario*, 2014, p. 654 ss..

⁶⁰⁹ *Ex plurimis*: G. MELIS, *Coordinamento fiscale nell'Unione europea*, in *Enciclopedia giuridica del diritto*, Milano, 2008, p. 394 e ss.. Si pensi anche recentemente alla condanna dell'Italia in relazione alla C. C-304/18.

⁶¹⁰ Viene di seguito spiegato come anche questo passaggio abbia conseguenze rilevanti sul funzionamento della TDC.

⁶¹¹ Decisione del Consiglio n. 2014/335/UE, EURATOM, Elemento che induce alla competizione tra le autorità doganali dei diversi Stati membri, portando alla costituzione di differenti modalità di concreta gestione del flusso di merci e persone al fine di sottrarre al Paese membro che gestisce una rotta alternativa alla propria una parte degli introiti connessi: S. ARMELLA e G. ORSI, *Prescrizione dell'obbligazione doganale e necessario coordinamento della norma comunitaria con la disciplina nazionale*, in *Rivista giuridica tributaria*, 2009.

Il Trattato di Lisbona non ha nella sostanza alterato il meccanismo appena descritto, ed oggi tutto quanto è relativo all'Unione doganale ai sensi dell'art. 3 del TFUE è competenza esclusiva dell'Ue che tuttavia continua a non esercitare direttamente tale competenza lasciando l'esecuzione dei dazi, dei controlli e delle procedure doganali alle autorità degli Stati membri⁶¹². Si comprende dunque, come, seppur la TDC rappresenti la misura di tassazione dove in più di ogni altra si è progredito lungo la strada dell'integrazione, determinando la costituzione di quella che è stata detta invero le caratteristiche di un'Unione doganale "perfetta", non contribuisce, quanto questa premessa può far sperare, alla causa della costituzione di un potere di spesa a livello europeo⁶¹³.

Non solo, si consideri anche che la TDC, che nel 1971 contava per il 40,7% delle risorse proprie oggi sopperisce solo per il 12% delle risorse necessarie all'Ue, raggiungendo il 15% assieme

⁶¹² Sottolinea la rilevanza delle funzioni svolte dagli Stati membri nonostante la competenza esclusiva dell'Ue: P. CHIRULLI, *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA e B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, p. 143 ss.; K. LIMBACH, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, Oxford-Portland, 2015, p. 48 ss.. In relazione all'esercizio delle competenze amministrative dell'Unione: S. MANGIAMELI, *La competenza europea, il suo esercizio e l'impatto sugli ordinamenti degli Stati membri*, in ID. (a cura di), *L'ordinamento europeo i principi dell'Unione*, Milano, 2006, vol II, p. 4 ss..

⁶¹³ Sul tema: J. H. H. WEILER, *The constitution of the Common Market Place: Text and context in the evolution of the free Movement of Goods*, in P. GRAIG e G. DE BURCA, *The evolution of EU Law*, Oxford, 1999, p.394, ss.; F. AMTENBRINK e C. HERRMANN, *EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, 2020, p. 13 ss.; R. CABAZZI e S. BOFFANO, *Competizione fiscale europea versus giustizia distributiva: un dilemma sempre più attuale*, in *DPCE Online*, 2017/3. Sul ruolo del sistema doganale in relazione alla garanzia della libera concorrenza a livello europeo: B. VAN VOOREN e R. A. WESSEL, *EU external relations law: text, cases and materials*, Cambridge University Press, 2014, p. 1 ss.; I. GOVAERE, Q. REINHARD e M. BRONCKERS, *Trade and Competition Law in the EU and Beyond*, Edward Elgar Publishing, 2011, p. 11 ss..

alle altre risorse proprie tradizionali⁶¹⁴. Quest'ultimo dato è certamente conseguenza inevitabile dell'inclusione all'interno dell'Unione doganale di molti tra i Paesi che costituivano i principali mercati di importazione ed esportazione degli Stati facenti parte della CEE negli anni '70. Tuttavia, a tale fattore si aggiungono i molteplici accordi stipulati tra l'Ue e mercati terzi che hanno ulteriormente liberalizzato la circolazione delle merci dei capitali e dei servizi, a partire da convenzioni internazionali della rilevanza del GATT⁶¹⁵.

Si è detto infatti precedentemente come oggi vi sia un sostanziale permeabilità delle frontiere dell'Ue, fattore che limita il pieno esercizio delle competenze tributarie degli Stati membri⁶¹⁶.

Le caratteristiche della tariffa doganale comune, sopra delineate nella misura in cui esplicative del ruolo svolto da quest'ultima in relazione al potere di spesa dell'Ue e degli Stati membri, limitano per parte della dottrina l'efficacia e uniformità delle funzioni che i dazi dovrebbero svolgere nell'Unione doganale. Dottrina che propugna, pertanto, il superamento del modello attuale per pervenire ad un esercizio pieno e diretto della competenza in materia attribuita all'Ue e dunque alla costituzione di una Dogana

⁶¹⁴ Cfr.: CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Relazione annuale 2019. I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei*, <https://www.corteconti.it/Download?id=7d88336e-1125-487a-988b-f6b6bf8120a3> (aggiornato al 22.04.2020).

⁶¹⁵ Nonché la WTO e la WCO. In relazione al GATT: K.W. DAM, *The Gatt. Law and International Economic Organization*, Chicago-Londra, 1970, p. 1 ss.; S. DILLON, *International Trade and Economic Law and the European Union*, Oxford-Portland, 2002, p. 12 ss.; F. COPPOLA D'ANNA, *Accordo Generale sulle Tariffe Doganali e sul commercio*, in *Quaderni dell'Associazione fra le Società italiane per azioni*, 1951. GATT che ha, del resto, fortemente influenzato l'Unione doganale europea: L. J. ALLEN, *The European Common Market and the GATT*, Washington DC, 1960, p. 1 ss..

⁶¹⁶ Sul tema: A. MASSERA, *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, p. 1 ss..

unica europea⁶¹⁷. Tuttavia, in contrapposizione, viene sottolineato, ancor più che in relazione all'IVA, come la TDC non possa in ogni caso superare i limiti che hanno portato a ridurre esponenzialmente le risorse da questa raccolta. Secondo quest'ultima lettura la TDC risente più di ogni altro settore dall'essere frontiera estera di una *governance* economica volta alla liberalizzazione del mercato, nonché dell'assenza di un sistema tributario europeo⁶¹⁸.

Ciò che in ogni caso è necessario sottolineare è che seppur la TDC rappresenti la “punta di diamante” del processo di integrazione tributaria a livello dell'UE quest'ultima non solo non è in grado di sostenere il rafforzamento di un potere di spesa del bilancio dell'Ue, così come degli Stati membri⁶¹⁹, ma è stata costruita in relazione ad un settore del sistema tributario molto peculiare, che ancor più dell'IVA la rende non replicabile nella ricerca di ulteriori tributi in grado di svolgere i compiti di cui sopra.

⁶¹⁷ Soprattutto a fronte delle sfide digitali che attendono oggi tali settori dell'amministrazione e che sia permettono che richiedono un coordinamento sempre più centralizzato e dotato di strumenti appositamente approntati e personale adeguatamente formato: A. VON BOGDANDY e P. DANN, *International Composite Administration: Conceptualizing Multi-Level and Network Aspects in the Exercise of International Public Authority*, in A. VON BOGDANDY, R. WOLFRUM, J. VON BERNSTORFF, P. DANN e M. GOLDMANN (a cura di), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Heidelberg, Springer, 2009, p. 883 ss.. Per un'analisi del rapporto tra diritto amministrativo dell'Ue e sistemi giuridici nazionali: J. REICHEL, *Communicating with the European composite administration*, in *German Law Journal*, 2014, p. 883 ss..

⁶¹⁸ Sul tema *ex plurimis*: R. CABAZZI e S. BOFFANO, *Competizione fiscale europea versus giustizia distributiva: un dilemma sempre più attuale*, *op. cit.*; A. ARENA, F. BESTAGNO e G. ROSSOLILLO, *Mercato unico e libertà di circolazione nell'Unione europea*, 2016, Giappichelli, p. 24 ss.; S. ARMELLA, *Diritto doganale*, Milano, 2015, p. 66 ss..

⁶¹⁹ Se non in un ritorno alle frontiere nazionali la cui capacità, tuttavia, di assolvere oggi in egual maniera rispetto al passato le funzioni di contenimento e controllo del transito di capitali, beni e servizi si ritiene fortemente in dubbio stanti le pressioni, le dimensioni e le modalità di funzionamento del mercato globalizzato. Già su tema: G. ARDIZZONE, *Presupposto del tributo e utilizzazione della merce nel diritto doganale*, Rimini, 1984, p. 13 ss..

2.3 Risorse proprie e Reddito Nazionale Lordo

La risorsa propria Reddito Nazionale Lordo (RNL) corrisponde ad un'aliquota uniforme applicata, appunto, all'RNL di ogni Stato membro⁶²⁰, ed è stata introdotta nel 1988 dalla Decisione del Consiglio n. 88/376/CEE. La quota di risorsa propria Reddito Nazionale Lordo, normata oggi dal Regolamento del Consiglio 1287/20037/CE Euratom, viene stabilita ogni anno nella fase di concertazione del Bilancio europeo, in seguito al calcolo degli introiti derivanti dalle ulteriori risorse proprie sopra analizzate. Appare evidente, pertanto, come l'RNL sia stato introdotto come risorsa propria residuale, negli anni '80, al fine di sopperire al decrescere dei ricavi dell'IVA e della TDC⁶²¹. Tuttavia, la natura residuale dell'RNL è diventata, nel tempo, sempre più meramente formale, arrivando quest'ultima a costituire, nell'ultimo decennio, all'incirca il 70% delle entrate dell'Ue⁶²².

Questo dato, più di ogni altro, evidenzia quanto il sistema di finanziamento del Bilancio dell'Ue sia lontano dal raggiungimento di un potere di spesa autonomamente sufficiente a sopperire alle sfide già ora poste all'Europa, oltre che a quelle che si presenterebbero qualora ad essa fossero devolute ulteriori competenze. Tale obiettivo è, peraltro, ribadito dal Trattato di

⁶²⁰ Applicando i correttivi indicati al § 2 del presente cap.. L'RNL (originariamente denominato Prodotto Nazionale Lordo) corrisponde al PIL del Paese membro più i profitti delle imprese e i salari rimessi dall'estero nonché gli aiuti ricevuti dallo Stato da cui devono essere sottratte le corrispondenti risorse rimesse dal territorio nazionale all'estero nonché gli aiuti versati dallo Stato: I. PIAZZA, *La redistribuzione delle risorse dell'Unione e i limiti istituzionali a una politica di sviluppo europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2016/6, p. 1761 e ss..

⁶²¹ Cfr. i §§ precedenti sul tema.

⁶²² Cfr.: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Financing the EU budget: report on the operation of the own resources system*, SWD(2018) 172 final, op. cit., p. 23 ss..

Lisbona che sancisce che il Bilancio dell'Ue sia finanziato integralmente tramite risorse proprie, norma formalmente rispettata, e proprio a tal fine prevede la possibilità di costituire ulteriori risorse proprie⁶²³. Tuttavia, appare evidente come il versamento sul conto appositamente aperto a nome della Commissione presso i ministeri del Tesoro degli Stati membri di un dodicesimo del contributo annuale in quota RNL (ai sensi del regolamento n. 1552/89/CEE Euratom), che i Paesi membri devono effettuare il primo giorno feriale di ogni mese, corrisponda ad una modalità di finanziamento del tutto simile a quella attuata in altre organizzazioni sovranazionali⁶²⁴, che non permette il raggiungimento di una reale autonomia finanziaria⁶²⁵.

Pertanto, se la TDC e l'IVA costituiscono altrettanti spiragli che ci permettono di intravedere un modello di finanziamento dell'Unione europea⁶²⁶ in grado di essere ampliato anche senza sottrarre ulteriori risorse agli Stati membri - come nel caso della sopracitata *web tax* - il RNL, oggi cardine del sistema di risorse proprie dell'Ue, riporta drasticamente la nostra analisi dal potenziale al reale. Realtà costituita da un potere di spesa limitato in termini assoluti (a malapena l'1% del Pil europeo) e difficilmente in grado di ampliarsi laddove questo comporti ulteriori elargizioni da parte dei Paesi membri⁶²⁷.

⁶²³ Secondo le procedure delineate al secondo § del presente capitolo.

⁶²⁴ Sul tema: V. DELLA FINA, *Il bilancio nel diritto delle Nazioni Unite*, *op. cit.*, p. 12 ss..

⁶²⁵ Sul punto v.: G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, *op. cit.*, p. 793 ss..

⁶²⁶ Con i *caveat* esposti ai due §§ precedenti e quelli ulteriormente analizzati al § conclusivo del presente capitolo.

⁶²⁷ La cui scarsa propensione a tali elargizioni è resa evidente dalle estenuanti contrattazioni che seguono annualmente il bilancio dell'Ue, nonché dai meccanismi di correzione analizzati al § 2 del presente cap.. Sul punto: A. SOMMA, *Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, *op. cit.*. Analizza complessivamente il tema: M. GREGANTI, *I criteri sui saldi netti come vincolo esterno alle decisioni di bilancio*, *op. cit.*.

Non solo, quest'ultimo elemento, tralasciando quanto già precedentemente accennato sulle ulteriori difficoltà connesse alla costituzione di un più ampio potere di spesa a livello europeo e che viene approfondito al paragrafo conclusivo del presente capitolo, costituisce anche una chiara indicazione della incapacità del Bilancio dell'Ue di assolvere alla funzione di stabilizzazione tra le asimmetrie economiche e di competitività sussistenti tra i Paesi membri (in particolare dell'Uem). Del resto, è evidente come un'istituzione sovranazionale che trae la quasi totalità delle sue risorse da trasferimenti da parte dei Paesi che la compongono, peraltro con meccanismi di compensazione per chi è "contribuente netto", possa difficilmente svolgere la suddetta funzione di stabilizzazione macroeconomica. Funzione che pure il Bilancio dello Stato, e di conseguenza il sistema tributario, è chiamato a ottemperare nelle democrazie costituzionali del secondo dopoguerra⁶²⁸.

Il bilancio dell'Ue sembra, peraltro, neppure essere in grado di sovvenzionare autonomamente quelle reti di garanzia economico-sociale, come ad esempio le proposte che prevedono la costituzione di una qualche forma di assicurazione previdenziale europea, analizzate al capitolo successivo, e che, infatti, pur propuginate da istituzioni europee, sono state delineate come da finanziarie tramite il MES, strumento "esterno" all'ordinamento giuridico dell'Ue⁶²⁹.

Nel prossimo paragrafo si ricostruisce quanto la TDC e l'IVA siano in grado di interpretare il ruolo di avanguardie di un costituendo Fisco Europeo, nella consapevolezza che quanto appena analizzato mostra come le problematiche connesse con i suddetti due tributi assumano ancor più rilevanza a fronte della limitatezza del sistema attualmente vigente⁶³⁰ nonché delle rilevanti sfide che

⁶²⁸ Sul punto: W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, op. cit., p. 13 ss..

⁶²⁹ Si veda sul tema il § 2.2 del presente capitolo e il §§ 7 e 10 del capitolo III oltre a: M. FERRARA, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 137 ss.

⁶³⁰ Sottolinea il punto: G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, in *Diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 798 ss..

vengono poste al sistema economico dell'Ue e degli Stati membri. Sfide, come la crisi economico-sanitaria connessa con il virus Covid-19, che hanno mostrato la difficoltà, a livello nazionale, di costruire risposte efficaci e soprattutto di veicolare un quantitativo sufficiente di risorse necessarie al loro finanziamento.

2.4 Coordinamento e convergenza: sulle tracce di un fisco europeo?

Nelle pagine precedenti si sono analizzati i settori nei quali l'Unione europea ha pienamente esercitato le competenze di armonizzazione ad essa attribuite dagli articoli 110, 111, 112 e 113 del TFUE⁶³¹.

In particolare, esaminando il percorso della Tariffa Doganale Comune e dell'IVA, appare evidente come tali competenze siano state esercitate approfonditamente al fine di pervenire alla piena implementazione del mercato unico e quindi all'abbattimento delle barriere alla frontiera, e non, che impedivano l'esercizio delle tre libertà fondamentali e dalle quali potevano derivare effetti di alterazione della concorrenza⁶³².

Si è esposto altresì come da tale percorso abbia conseguito, seppur non come risultato di una diretta armonizzazione, anche una

⁶³¹ In combinato disposto con gli articoli dal 114 al 118 del TFUE relativi all'armonizzazione delle legislazioni nazionali. Si veda in particolare l'art. 110 che sottolinea come nessuno Stato membro possa imporre tributi superiori a quelli applicati ai prodotti nazionali simili o comunque tesi a proteggere altre produzioni.

⁶³² In particolare, con la Direttiva n. 361 del 1988. Sul punto: W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, op. cit., p. 13 ss.; C. GIANNINI, *L'età delle banche centrali*, op. cit., p. 229 ss.. Percorso nel quale ebbe un ruolo rilevante anche l'agire della Corte di Giustizia. Cfr.: G. TESAURO, *Alcune riflessioni sul ruolo della Corte di giustizia nell'evoluzione dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2013/3, p. 483 ss..

rilevante limitazione del potere impositivo dei Paesi membri. Infatti, la consistenza delle entrate raccolte dai sistemi tributari nazionali si è ridotta in misura direttamente proporzionale all'accrescersi delle difficoltà ad intercettare la ricchezza accumulata e le fonti di produzione della stessa. Necessariamente, pertanto, si è ristretta la possibilità per il sistema impositivo di effettuare le funzioni ad esso affidate, in particolare la promozione del perseguimento dell'eguaglianza sostanziale tra i cittadini⁶³³. Né, alle suddette limitazioni riguardanti i sistemi tributari nazionali ha corrisposto lo svolgimento di tali funzioni a livello europeo. Al contrario, si è mostrato, come il potere di spesa del bilancio europeo oltre a non aumentare in termini assoluti, dipenda oggi in larga misura da contributi degli Stati membri⁶³⁴.

Risulta ora forse meno sorprendente, quanto affermato nei primi paragrafi del presente capitolo, ovvero come parte della dottrina, sia giuridica che economica, si sia trovata concorde nell'affermare che dall'attuale sistema di *governance* economica europea consegua una molteplicità di *spill over* negativi per le economie degli Stati membri, in particolare a causa della separazione tra competenze in ambito monetario e quelle relative alle politiche economiche e fiscali. Mentre le critiche rivolte alla separazione tra politiche economiche e monetarie hanno avuto, nel loro complesso, successi alterni nell'essere recepite dalle istituzioni europee, gli ultimi anni, come analizzato al paragrafo 6 del prossimo capitolo, sono stati testimoni di un rinnovarsi di proposte a livello europeo relative al rafforzamento del sistema tributario dell'Ue.

Se nei precedenti paragrafi si sono sottolineate le criticità dell'embrione di fisco europeo rinvenibile nell'IVA e nella TDC ed al paragrafo 5 si espone come ulteriori difficoltà si prospettino, in

⁶³³ *Ex plurimis*: A. J. MENÉNDEZ, *Neumark vindicated. The Europeanisation of National Tax Systems and the Future of the Social and Democratic Rechtsstaat*, *op. cit.*, p. 13 ss.. Sul tema anche: A. DI PIETRO, *Imposte moderne e Stati post nazionali*, *op. cit.*, p. 1-24.

⁶³⁴ Con le conseguenze analizzate al § precedente sulla difficoltà nell'esercitare un ruolo di stabilizzazione macroeconomica.

ogni caso, laddove si intenda proseguire ulteriormente nel processo di integrazione europea, si vuole qui sottolineare come la materia fiscale costituisca, potenzialmente, l'unica strada percorribile per pervenire ad un potere di spesa europeo a Trattati invariati.

Se, infatti, all'Ue il Trattato di Lisbona affida la mera armonizzazione dei sistemi tributari nazionali, tuttavia esprime chiaramente all'art. 311.3, la possibilità di introdurre ulteriori risorse proprie, compresi nuovi tributi, ponendo a garanzia di tale rilevante possibilità la necessità dell'unanimità a livello del Consiglio nonché il coinvolgimento diretto degli Stati membri⁶³⁵. Se quest'ultima previsione si è rilevata uno scoglio consistente sulla strada della costituzione di un Fisco europeo, tuttavia, rimane questo un sentiero percorribile, compatibile con la lettera dei Trattati, ma soprattutto potenzialmente in grado di dare al Bilancio dell'Ue la possibilità di svolgere alcune delle funzioni che i sistemi tributaria degli Stati membri non hanno più la possibilità di ottemperare⁶³⁶.

Necessario ricordare, peraltro, che le soluzioni finora ricercate per sopperire all'assenza di un potere di spesa centrale in grado di stabilizzare il sistema economico dell'Ue hanno mostrato nel corso del tempo quanto sia difficile, inefficace e foriero di ulteriori problematiche, utilizzare uno strumento non appositamente predisposto per svolgere un compito che tocca gli elementi fondanti

⁶³⁵ Passaggio che necessita a sua volta, in alcuni casi, maggioranze pari a quelle necessarie alla modifica delle rispettive Leggi fondamentali: Cfr. L. F. M. BESSELINK, M. CLAES, Š. IMAMOVIĆ e J. H. REESTMAN, *National constitutional avenues for further eu integration*, *op. cit.*, p. 111-125, <http://www.europarl.europa.eu/studies> (aggiornato al 28.08.2019).

⁶³⁶ Si sofferma sul punto: D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, Bari, 2015, p. 21 ss.. Sottolineano in particolare il ruolo che un Fisco europeo potrebbe e dovrebbe svolgere nel percorso di integrazione dell'Ue diversi professori di Diritto tributario dei principali Stati membri che affermano come sia necessaria la condivisione a livello europeo di una quota di sovranità fiscale per procedere anche ad una democratizzazione del processo decisionale in ambito economico: F. VANISTENDAEL et al., *Op-Ed: "European Solidarity Requires EU Taxes"*, in *EU LAW LIVE*, 2020, <https://eulawlive.com/op-ed-european-solidarity-requires-eu-taxes/> (aggiornato all'11.05.2020).

degli ordinamenti giuridici europei. Si pensi agli strumenti di espansione monetaria attivati dalla BCE, come viene esposto ai prossimi paragrafi, più volte oggetto di pronunce delle Corti costituzionali che ne hanno ristretto l'operatività e da ultimo censurati dal Tribunale federale costituzionale tedesco⁶³⁷. Parimenti il MES ed il *Fiscal Compact*, volti sia a contingentare le politiche economiche degli Stati membri che a finanziare il debito di quest'ultimi "aggirando" l'art. 125 del TFUE e quindi la suddivisione di competenze sopra richiamata, sono stati, come esposto nei paragrafi 4 e seguenti, sia implementati esternamente all'ordinamento giuridico dell'Ue, sia da più parti indicati come una cura più grave della malattia stessa.

Risulta necessario sottolineare come optare per un recupero del potere di spesa a livello europeo, sia tramite una riforma dei Trattati che preveda una maggiore devoluzione di competenze che tramite l'enucleazione di ulteriori risorse proprie, non possa prescindere dall'incremento della partecipazione del Parlamento europeo alla fase decisionale in materia di bilancio⁶³⁸. Tuttavia, quest'ultima si rivela come un'opzione non solo compatibile con il testo dei Trattati fondamentali ed in grado di rispettare i differenti paradigmi in materia economica espressi dalle Leggi fondamentali dei Paesi membri, ma anche, come nel caso della *web tax*, potenzialmente non implicante la sottrazione di ulteriori risorse ai sistemi fiscali nazionali⁶³⁹.

⁶³⁷ Bundesverfassungsgericht, *Weiss Urteil* n. 859/15 https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html (aggiornato all'11.05.2020).

⁶³⁸ Come approfondito al § 5 del presente cap. questo rappresenta sia un elemento a favore della riforma indicata sia un punto di rilevante problematicità.

⁶³⁹ Cfr.: G. DELLA CANANEA, *No Representation Without Taxation in the European Union. Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis*, in *Nomos*, 2017, p. 95-112. Sottolineano il punto anche: M. MONTI, D. DAÏANU, C. FUEST, K. GEORGIEVA, I. KALFIN, A. LAMASSOURE, P. MOSCOVICI, I. ŠIMONYTE, F. TIMMERMANS e G. VERHOFSTADT, *Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie. sintesi e raccomandazioni*, *op. cit.*, <https://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor->

Del resto, già Spinelli nel 1972 affermava come fosse necessario costruire un potere di spesa a livello dell'Unione europea, chiarendo che né procedere con la sola unificazione monetaria, né affidarsi al procedere del libero mercato sarebbero state scelte in grado di portare a compimento il processo di integrazione europea⁶⁴⁰.

Si osserva del resto, che seppur fosse un giorno implementata la possibilità di procedere ad un indebitamento a garanzie condivise a livello Europeo, modificando o forzando l'interpretazione data all'art. 310 del TFUE⁶⁴¹, nonché venisse superato il solo orientamento delle politiche della BCE all'obiettivo della stabilità dei prezzi⁶⁴², pur essendo tali strumenti in grado di garantire un potere di spesa sufficiente ad imprimere l'effetto di stabilizzazione in precedenza richiamato, in ogni caso difetterebbero della possibilità di svolgere efficacemente quella funzione redistributiva che il sistema tributario è viceversa in grado di garantire⁶⁴³.

Proprio per tale ragione, del resto, il rapporto tra Stato e sistema fiscale, che ha dato origine al potere di spesa stesso⁶⁴⁴, ha

[executive-summary-recommendations_it.pdf](#) (aggiornato al 7.05.2020); R. PANIZZA et al, *A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608862/IPOL_IDA\(2019\)608862_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608862/IPOL_IDA(2019)608862_EN.pdf) (aggiornato all'11.05.2020). Di opinione espressamente contraria tra gli altri: A. J. MENÉNDEZ, *Neumark vindicated. The Europeanisation of National Tax Systems and the Future of the Social and Democratic Rechtsstaat*, *op. cit.*, p. 13 ss..

⁶⁴⁰Cfr.: A. SPINELLI, *L'avventura europea*, Il Mulino, 1972, p. 104.

⁶⁴¹ Cfr. sul punto il § 9.1 del III cap. in relazione a NGEU.

⁶⁴² Entrambe opzioni propugnatte e sviluppate nei §§ seguenti.

⁶⁴³ Sul punto: M. BATTAGLINI e C. STEPHEN, *A dynamic theory of public spending, taxation, and debt*, in *American Economic Review*, 2008/1, p. 201-36; S. R. AIYAGARI et al., *Optimal taxation without state-contingent debt*, in *Journal of Political Economy*, 2002/6, p. 1220-1254.

⁶⁴⁴ Analizzano il legame tra ordinamento giuridico e leggi di spesa *ex multis* V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, *op. cit.*, p. 165 ss.; F. MODUGNO, *Legge, ordinamento giuridico, pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, *op. cit.*, p. 4 ss.; H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia (trad. it.)*, *op. cit.*, p. 113 ss.; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge*

mantenuto e rinnovato la sua centralità fino ai nostri giorni⁶⁴⁵. Appare evidente, tuttavia, in egual modo come il patto sociale ad esso sotteso non sia pienamente tuttora condiviso in un'Europa dove si compete per sottrarre risorse ai propri concittadini⁶⁴⁶.

Procediamo dunque ad analizzare come sia oggi gestito il controllo della moneta a livello europeo, ricordando che quest'ultimo è uno dei 4 strumenti utilizzabili al fine di incrementare il potere di spesa dello Stato e che, come si è visto al capitolo precedente, in molte delle Costituzioni dei Paesi membri è stato indicato come essere pienamente nelle disponibilità del potere legislativo ed esecutivo per assolvere i compiti ad essi affidati. Strumento che, pur avendo assunto una rilevanza sempre maggiore nel sostenere ed orientare il potere di spesa dello Stato, non può, in ogni caso, sostituirsi a quello impositivo.

3. La *Central Bank Independence* e la BCE: un'Unione economica senza bilancio

L'Unione economica e monetaria è stata progettata ed implementata, già a partire dagli anni '70, come la naturale

di bilancio, op. cit., p. 217 ss.; A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni, op. cit.*, p. 786 ss.; V. MICELI, *Principii di diritto costituzionale, op. cit.*, p. 816; S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale, op. cit.*, p. 407 ss..

⁶⁴⁵ Sul punto: G. ZUCMAN, *La richesse cachée des nations, op. cit.*, p. 74; M. F. CHIRCULESCU, *Advantages and Disadvantages Of Tax Competition In The European Union*, in *Annals-Economy*, 2018/1, p. 186-192; J. DAMMANN, *Paradise Lost: Can the European Union Expel Countries from the Eurozone*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2016/3, p. 693 ss.; G. DELLA CANANEA, *No Representation Without Taxation in the European Union, op. cit.*, p. 97.

⁶⁴⁶ Con le conseguenze relative alla difficoltà di procedere ad una riforma in senso partecipativo a livello europeo, superando in ambito economico-fiscale il metodo intergovernativo, analizzate al § 5 del presente cap.. Si veda sul tema il § 2.2 del presente capitolo e il § 6 del III capitolo oltre a: M. FERRARA, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, *op. cit.*, p. 137 ss.

prosecuzione del mercato unico. Si esprimeva in tal senso il rapporto Werner nel 1970⁶⁴⁷, mentre il rapporto Delors nel 1989 si concentrava sull'enucleazione dei passi da compiere per pervenire alla sua ultimazione⁶⁴⁸. La fine dell'accordo di Bretton Woods, infatti, aveva portato all'avvicinarsi di un nuovo paradigma economico dominante, incentrato sulla libera circolazione dei capitali e l'indipendenza delle Banche centrali⁶⁴⁹, ed allo stesso tempo permesso, a progetti di coordinamento monetario "regionali", nel caso dell'Europa anche in coordinamento-contrapposizione con l'egemonia valutaria del dollaro⁶⁵⁰, di "occupare" gli spazi creatisi a seguito del superamento del regime di scambi valutari fissi. A tale categoria sono da ascrivere il cosiddetto "serpente nel tunnel" prima e il Sistema Monetario Europeo poi; sistemi di coordinamento dei tassi tra le monete europee preludio alla consacrazione dell'Unione monetaria avvenuta con il trattato di Maastricht⁶⁵¹ nel 1992, non a caso a seguito dell'unificazione delle due Germanie⁶⁵².

⁶⁴⁷ Che prevedeva un percorso in 10 passi per pervenire ad un'unione economico-monetaria tra gli Stati membri della CEE: P. WERNER et al., *Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union*, in *the Community Supplement to Bulletin II 1970 of the European Communities*, https://aei.pitt.edu/1002/1/monetary_werner_final.pdf (aggiornato al 13.06.2020).

⁶⁴⁸ Che definiva l'Unione economia e monetaria come un'assoluta necessità per il processo di integrazione europea: J. DELORS, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, *op. cit.*, https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/delors/html/index.en.html (aggiornato al 13.06.20).

⁶⁴⁹ Come analizzato al § 4 del precedente capitolo.

⁶⁵⁰ Sul punto: F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e costituzione*, Cedam, 2019, Milano, p. 30 ss..

⁶⁵¹ Oggi principi ivi sanciti sono contenuti nell'art. 3 del TUE e negli artt. 3, 119-144, 219 e 282-284 del TFUE oltre che nei protocolli 4 (sullo statuto del SEBC e della BCE), 12 (sulla procedura per i disavanzi eccessivi), 13 (sui criteri di convergenza), 14 (sull'Eurogruppo) e 16 (sulla non-partecipazione della Danimarca) allegati ai Trattati suddetti.

⁶⁵² V.: M. DEGNI, *Costituzione europea, BCE e patto di stabilità*, in M. PAGLIARECCI (a cura di), *Diritto politica ed economia dell'Unione*, Giappichelli,

La Banca Centrale Europea venne posta al centro del sistema monetario unico subentrando il 1° giugno 1998 all'Istituto monetario europeo. Alla BCE, diretta da un Consiglio direttivo, composto dai governatori delle Banche centrali dei Paesi parte dell'eurozona e dai membri del Comitato esecutivo, al cui vertice siede il Presidente scelto dal Consiglio europeo, è, dunque, affidata la completa gestione della moneta unica entrata in vigore il 1° gennaio del 1999 e "circolante" dal 2002. La BCE fissa, pertanto, i tassi di interesse ai quali concede prestiti alle banche commerciali della zona euro, gestisce i tassi di cambio valutari, è al centro del sistema di sorveglianza delle istituzioni e dei mercati finanziari, monitora e garantisce la stabilità dei prezzi e, soprattutto, autorizza e coordina l'emissione di moneta⁶⁵³. Sempre la BCE è posta, peraltro, anche al centro del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) che racchiude tutte le Banche centrali dei Paesi membri dell'Ue, con compiti di coordinamento e sorveglianza degli istituti finanziari⁶⁵⁴.

Peraltro, tutti gli Stati dell'Ue che soddisfano i criteri di convergenza (con l'eccezione della Danimarca⁶⁵⁵) si sono impegnati

Torino, 2007, p. 63 ss.; F. LOSURDO, *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015.

⁶⁵³ Sul tema: T. PADOA-SCHIOPPA, *L'euro e la sua Banca centrale. L'unione dopo l'Unione*, Bologna, 2004, p. 10 ss.; F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale nella federazione monetaria dell'Europa*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 89 ss.; E. CHITI, A. J. MENÉNDEZ e P. G. TEIXEIRA (a cura di), *The European Rescue of the European Union. The existential crisis of the European political project*, in *Arena Report*, 2012/3, p. 397 ss.; F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2013/2, p. 337 ss..

⁶⁵⁴ Gli sviluppi in materia di Unione bancaria vengono esposti approfonditamente al prossimo capitolo, sul tema: M. PACINI, *The Way to the Banking Union and Beyond: Past, Present and Future Role of Coordination in Financial Supervision*, in E. CHITI, G. VESPERINI (a cura di), *The Administrative Architecture of Financial Integration. Institutional design, legal issues, perspectives*, Bologna, 2015, p. 13 ss..

⁶⁵⁵ Alla categoria degli aderenti alla cosiddetta clausola di "opting out" apparteneva anche l'uscente Regno Unito. Sul tema del collegamento tra costituzione di un'unione economica e processo di uscita dall'Ue interessante il

a entrar a far parte della moneta unica ai sensi dell'art. 3 e 119 del TFUE, non essendovi tuttavia una *roadmap* definita, il processo di adesione è fermo dal 2015 a 19 su 27 Paesi membri dell'Ue⁶⁵⁶.

Pertanto, gli Stati aderenti hanno scelto di affidare alla BCE il controllo del livello di inflazione, e con esso di privarsi di una delle possibilità di incremento del potere di spesa del bilancio pubblico, nonché, stante l'obiettivo della stabilità dei prezzi a cui è deputata l'Unione economica e monetaria e di seguito approfondito, dei conseguenti effetti di regolarizzazione macroeconomica⁶⁵⁷. Questo in quanto i governi per rivitalizzare l'economia in un periodo di crisi economica, stimolano la domanda aggregata incrementando la spesa pubblica in *deficit*, processo inibito all'interno dell'Uem non solo per le ragioni di seguito esplicitate ma anche perché provoca generalmente l'aumento di domanda e occupazione e pertanto, proporzionalmente, del livello di inflazione⁶⁵⁸. Non solo, hanno

contributo di: E. DE WECK, *Eurozone Exit, Quid?*, in *Fribourg law review*, 2014/1, p. 13-15.

⁶⁵⁶ I criteri di convergenza sono previsti dal combinato disposto tra l'art. 140 del TFUE e il Protocollo n. 13 sui criteri di convergenza. Risultano peraltro emblematici nel delineare la tipologia di economia ritenuta "sana" secondo il paradigma socioeconomico che è diventato dominante in Europa a seguito della "caduta" di *Bretton Woods*. Richiedono infatti che il tasso d'inflazione non sia maggiore di 1,5 punti percentuali rispetto al tasso dei 3 Stati membri che hanno conseguito i migliori risultati, che il disavanzo pubblico non sia superiore al 3% del PIL e il debito pubblico non sia superiore al 60% del PIL, che il tasso di cambio sia stabile, che il tasso d'interesse a lungo termine non sia maggiore di 2 punti percentuali rispetto al tasso dei 3 Stati membri che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi, infine "I Paesi candidati all'adesione alla zona euro devono garantire che le loro leggi e norme nazionali prevedano l'indipendenza delle banche centrali nazionali e che i loro statuti siano conformi alle disposizioni dei trattati e compatibili con lo statuto della Banca centrale europea".

⁶⁵⁷ Tramite il quale si favorisce il flusso di investimenti sul territorio nazionale e di concerto l'esportazione. Strumento largamente utilizzato dall'Italia nel secondo dopoguerra come esposto al § 5 del capitolo precedente.

⁶⁵⁸ La gestione dell'economia secondo il modello keynesiano descritto è stata enucleata come produttiva di inflazione in particolare da Phillips: A. W. PHILLIPS, *The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money*

scelto anche di limitare in misura rilevante lo strumento del debito pubblico stesso, con le conseguenze ulteriormente analizzate nei prossimi paragrafi, in particolare rinunciando definitivamente alla possibilità di influenzare direttamente il tasso di interesse sui titoli di Stato⁶⁵⁹.

Peraltro, stampare moneta e poter far acquistare i propri titoli di debito pubblico dalla Banca centrale sono state, in particolare a partire dagli anni '70 del secolo scorso, le opzioni che più di tutte hanno visto un incremento esponenziale del loro utilizzo, e conseguentemente della loro rilevanza, anche in rapporto al sistema impositivo, negli Stati dell'Europa occidentale⁶⁶⁰. Se questo ebbe certamente conseguenze rilevanti, a partire dall'instabilità delle

Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957, in *Economica New Series*, 1928, p. 10 ss.. Questi enucleò la cosiddetta "curva di Philips", che descrive come all'incremento della base monetaria consegue l'aumento dell'inflazione e la diminuzione della disoccupazione e che pertanto necessariamente, stampare moneta genera inflazione. Se gran parte della dottrina economica condivide di massima la precedente valutazione - necessario premettere la non negatività di un livello minimo di inflazione come riconosciuto dagli stessi Trattati europei che pongono l'obiettivo inflazionistico vicino al 2% - parte di essa sottolinea al contempo che questo non implica che inflazione e aumento della base monetaria siano imprescindibilmente collegate, ma solo generalmente: P. KRUGMAN, *Fuori da questa crisi, adesso!* (trad. it.), *op. cit.*, in part. p. 175 ss..

⁶⁵⁹ Definitivamente, perché si ricorda come, anche in connessione con il processo di costruzione dell'Unione economica e monetaria, già in molteplici Stati membri la Banca centrale risultava indipendente dal potere politico. La *Bundesbank* in particolare funse da modello per la BCE come analizzato al prossimo capitolo, ma si ricorda anche come Banca d'Italia e tesoro fossero pervenuti ad un "divorzio" già nel 1981 come analizzato al § 4 del precedente capitolo: C. MACIOCCO e F. MASINI, *Indipendenza della banca centrale e politica monetaria: note sul dibattito intorno al "divorzio" fra Banca d'Italia e Tesoro*, *op. cit.*; L. BINI SMAGHI, *Central bank independence: from theory to practice*, in *European Law Journal*, *op. cit.* Per una testimonianza diretta: M. T. SALVEMINI, *L'indipendenza della Banca centrale e il divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro*, *op. cit.*

⁶⁶⁰ Cfr.: L. FANTACCI e A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, *op. cit.*, p. 22.

monete nazionali⁶⁶¹, tuttavia permise di mantenere in equilibrio, sistema economico, Stato sociale ed economia capitalista. Si pensi del resto al fatto che la possibilità che la Banca Centrale acquisti i titoli eventualmente rimasti invenduti dalle aste di debito pubblico promosse a livello nazionale provoca *ex se* un effetto “calmierante” sul mercato dei capitali, essendo, gli investitori privati certi di trovare, in ogni caso, un acquirente per i titoli acquistati, pertanto anche senza che ne consegua effettivamente l’immissione di nuova moneta nel sistema economico⁶⁶².

Tali limitazioni, tuttavia, non derivano automaticamente, dalla scelta di esternalizzare la gestione della moneta⁶⁶³, quanto di costruire la BCE come corrispondente al modello economico-organizzativo denominato *Central Bank Independence* (CBI). Quest’ultimo si sostanzia nella separazione tra autorità fiscale e autorità monetaria, ovvero nell’imputare a soggetti differenti e tra loro indipendenti il potere di stabilire misura e tipologia delle entrate e del loro utilizzo da un lato, e potere di emettere moneta oltretutto di

⁶⁶¹ Sul punto: BANCA D’ITALIA, *Il debito pubblico italiano dall’Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, op. cit.; Conseguenze demonizzate da parte del pensiero economico europeo in particolare tedesco, per le ragioni esposte da: T. STRAUMANN, 1931, *Debt, crisis and the rise of Hitler*, op. cit., p. VI.

⁶⁶² *Ex plurimis*: N. IRTI, *L’ordine giuridico del mercato*, op. cit.; O. ISSING e V. WIELAND, *Monetary Theory and Monetary Policy: Reflection on the developments over the last 150 years*, op. cit.; P. KRUGMAN, *End This Depression Now*, op. cit., p. 175; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale*, op. cit., p. 313-424. Sulla rilevanza della possibilità di “stampare moneta” e sul ruolo delle banche centrali in relazione all’emissione del debito pubblico vigente *Bretton Woods* si veda il § 4 del capitolo precedente.

⁶⁶³ Infatti, risulta pienamente compatibile con un processo di unificazione di differenti aree valutarie la costituzione di una Banca Centrale, ad esempio, con la possibilità di acquistare i titoli di debito pubblico nazionale: V. ONIDA, *L’indipendenza delle banche centrali tra <<politicità>> e <<neutralità>>*, in D. MASCIANDARO e S. RISTUCCIA (a cura di), *L’autonomia delle banche centrali*, Edizioni di Comunità, Milano, 1988, p. 339 ss..

controllare le funzioni che sopra si è detto affidate all'interno dell'Uem alla BCE, dall'altro⁶⁶⁴.

L'applicazione dei principi della CBI conduce pertanto alla limitazione della discrezionalità degli organi politici nel determinare il quantitativo di moneta in circolazione. La CBI parte dall'assunto, infatti, che gli stessi, volendo conseguire nell'immediato l'approvazione dei propri elettori, non operino in considerazione di regole prudenziali dal punto di vista economico, in particolare effettuando un'eccessiva spesa in *deficit* alla quale, secondo tale teoria, corrisponde automaticamente l'incremento dell'inflazione che oltre un livello determinato - attualmente il Consiglio direttivo della BCE sancisce ad esempio l'obiettivo dell'inflazione attorno al 2% - soffoca il potere d'acquisto e porta al collasso del sistema economico⁶⁶⁵.

L'adesione al modello rappresentato dalla CBI non implica, tuttavia, una sola modalità di implementazione. In particolare vengono ricompresi in tale insieme modelli nei quali la Banca Centrale gode di indipendenza in alcuni casi solamente nell'esercizio delle sue funzioni - denominata *operational independence*, ovvero alla discrezionalità del potere politico viene sottratta la possibilità di influenzare l'agire della Banca Centrale - e viceversa in altri solamente nel perseguimento dei suoi obiettivi finali (denominata

⁶⁶⁴ Cfr.: O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, op. cit., p. 266; A. S. BLINDER, *How Central Should the Central Bank Be?*, in *Journal of Economic Literature*, 2010/1, p. 124 ss..

⁶⁶⁵ Sulla diretta connessione tra aumento della base monetaria e inflazione si esprime: P. KRUGMAN, *End This Depression Now*, op. cit., p. 175. Si precisa come la presente ricerca non vuole concentrarsi sulle critiche o le censure dell'effetto inflazionistico ma su quanto le suddette teorie economiche siano o meno compatibili con il principio democratico e il costituzionalismo sociale postbellico. Sulla CBI: O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale*, op. cit., p. 267 ss..

goal independence ovvero gli obiettivi che deve perseguire la Banca Centrale sono sottratti alla determinazione del decisore politico)⁶⁶⁶.

La BCE gode di entrambe i profili di indipendenza sopra indicati⁶⁶⁷. Da un lato, infatti, ai sensi dell'art. 105 del TUE e degli artt. 119, e 127 del TFUE il controllo del livello di inflazione è in ogni caso il compito prioritario sia del SEBC che della BCE e solo “fatto salvo d'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nella Comunità”⁶⁶⁸.

Dall'altro sia la BCE che il SEBC ai sensi dell'art. 130 del TFUE non possono in alcun modo ricevere istruzioni da parte di Stati membri o altre istituzioni dell'Ue⁶⁶⁹, ai sensi dell'art. 125 TFUE non

⁶⁶⁶ La Banca Centrale Neozelandese, modello di riferimento della CBI, gode ad esempio di ampia *operational independence* (seppur mitigata dal fatto che il Governatore della Banca è scelto dal primo ministro) ma non di *goal independence*: C. E. WALSH, *Recent Central-Bank Reforms and the Role of Price Stability as the Sole Objective of Monetary Policy*, in *NBER Macroeconomics Annual*, 1995/10, p. 238 ss.. La *Federal Reserve*, modello anch'essa di CBI, gode di un alto livello di *goal* ma non di *operational independence* ai sensi dell'art. 1 sezione 8 della Costituzione degli Stati Uniti: D. GERDESMEIR, F. P. MONGELLI e B. ROFFIA, *The Eurosystem, the U.S. Federal Reserve, and the Bank of Japan: Similarities and Differences*, in *Journal of Money, Credit and Banking*, 2007/7, p. 1794. Sul punto: O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale*, *op. cit.*, p. 277 ss..

⁶⁶⁷ Coerentemente, più che con il modello neozelandese e statunitense citati alla nota precedente, con quello della *Bundesbank* nella Repubblica Federale di Germania: S. C. W. EUFFINGER e J. DE HAAN, *The Political Economy of Central Bank Independence*, in *Princeton special Papers in International Economics*, 1996/19, p. 90 ss..

⁶⁶⁸ Art. 105 TUE, paragrafo 1. Come ulteriormente precisato dal protocollo n. 4 Sullo Statuto del SEBC e della BCE: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/it_statute_2.pdf (aggiornato al 20.05.2020).

⁶⁶⁹Sul punto: W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, *op. cit.*. Sul tema, in particolare in relazione all'obiettivo della stabilità dei prezzi: A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la “Costituzione economica europea”? Si prega di riformulare la domanda*, *op. cit.*; T. PADOA SCHIOPPA, *L'Europa verso l'unione monetaria. Dallo SME al trattato di*

possono (così come nessuna istituzione o Stato membro dell'Ue) sostenere economicamente o “farsi carico” degli impegni assunti da Stati membri, enti locali o nazionali o imprese pubbliche, né concedergli “scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia” ai sensi dell'art. 123 del TFUE.

Proprio in considerazione di quest'ultime caratteristiche parte della dottrina afferma come il livello di indipendenza degli organi deputati alla gestione della moneta a livello europeo presenti profili di incompatibilità con il principio democratico, considerando in particolare come l'obiettivo a cui essa è preposta sia la stabilità dei prezzi e non quella garanzia dei diritti sociali alla quale è dedicato il potere di spesa secondo molteplici tra le Costituzioni degli Stati membri dell'Uem⁶⁷⁰. Nella presente ricerca si osserva in ogni caso come tale obiettivo, unito ai profili di indipendenza sopra richiamati, impedisca il perseguimento di politiche economiche keynesiane. Politiche non solo pienamente compatibili con le Costituzioni sociali postbelliche, ma anzi delineate come le più conciliabili con le prescrizioni di quest'ultime - ed il potere di spesa che esse implicano - tra quelle derivanti dai differenti paradigmi economici che propongono attualmente modelli di gestione dell'economia pubblica⁶⁷¹.

Maastricht, op. cit., p 10 ss.; A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia, op. cit.*

⁶⁷⁰ Sul tema amplissimo è il contributo della dottrina *ex plurimis*: F. W. SCHARPF, *Community and Autonomy. Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*, Frankfurt, 2010, p. 379 ss.; A. J. MENÉNDEZ, *The European Crises and the Undoing of the Social and Democratic Rechtsstaat*, in J. E. FOSSUM e A. J. MENÉNDEZ (a cura di), *The European Union in Crises or the European Union as Crises?*, in *Arena Report*, 2014/2, p. 411 ss.; , K. TUORI e K. TUORI, *The Eurozone crisis: a constitutional analysis, op. cit.*, p. 3 ss.. Si noti peraltro che il principio della stabilità dei prezzi non è sancito in larga parte delle Costituzioni degli Stati membri né ad esso può essere ascritto l'art. 47 della Costituzione italiana: M. SARCINELLI, *La Costituzione italiana e la moneta: un incontro mancato*, in *Rivista di Politica Economica*, 2006 /4, p. 100 ss..

⁶⁷¹ Si veda sul punto il § 4 del capitolo precedente.

Infatti, nei momenti di crisi economica gli Stati necessitano di effettuare spesa in *deficit*, sia per impedire il crollo del sistema economico⁶⁷² che per mantenere i livelli essenziali dei diritti garantiti dai sistemi sociali nazionali. L'innalzamento del debito ad essa conseguente porta, tuttavia, all'innalzamento dei tassi di interesse che laddove rilevante annulla gli effetti benefici ricercati dalla politica espansiva suddetta. Solamente l'intervento della banca centrale può da un lato impedire l'innalzamento stesso del tasso di interesse⁶⁷³ e dall'altro, in ogni caso, immettere liquidità nel mercato ovviando alla diminuzione di liquidità in circolazione derivante dall'accentramento di capitali sui titoli di Stato nazionali⁶⁷⁴. Non a caso, dunque, come viene analizzato nei prossimi paragrafi, il modello costruito a Maastricht viene messo in discussione proprio in periodo di crisi economica.

Si sottolinea nuovamente, peraltro, come la scelta di privarsi di uno tra gli strumenti in grado di incrementare il potere di spesa si unisca alle limitazioni derivanti al sistema impositivo dall'essere parte di un mercato unico in regime di libera circolazione dei capitali come analizzato ai paragrafi precedenti.

In tal senso la precisazione di cui all'art. 130 del TFUE che esclude che la BCE possa ricevere istruzioni anche da istituzioni dell'Ue nonché quanto previsto dall'art. 310 TFUE che esclude la possibilità di finanziare in *deficit* il Bilancio dell'Ue, chiarisce la drammaticità di un'Unione che sottrae potere di spesa e competenze agli Stati membri senza tuttavia acquisirne⁶⁷⁵.

⁶⁷² Come avvenuto nel 2008 dove gli Stati europei hanno innalzato ulteriormente il livello del loro debito per rifinanziare il sistema bancario: C. KILPATRICK, *Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge because They Are Not EU Law?*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, p. 393 ss..

⁶⁷³ Garantendo l'acquisto di titoli di Stato rimasti invenduti.

⁶⁷⁴ Sul punto in particolare: O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, op. cit., p. 187 ss..

⁶⁷⁵ Del resto, già MacComrick aveva accostato verginità e sovranità affermando che entrambe si perdono senza che qualcun altro le acquisti: N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel 'commonwealth' europeo*, Bologna 2003, p. 249 ss.. Sul punto anche: A.

Le ragioni della scelta operata dalla maggioranza degli Stati dell'Ue con il trattato di Maastricht sono molteplici. Unica alternativa, a fronte del crollo degli accordi di *Bretton Woods*, sembrava essere un paradigma economico, differentemente da quello keynesiano (apparentemente) in grado di risolvere i problemi inflazionistici che venivano percepiti come l'unico nemico economico durante i "trenta gloriosi"⁶⁷⁶. Peraltro, il mantenimento delle politiche fiscali a livello nazionale soddisfaceva le voci più critiche verso un'ulteriore cessione di sovranità e permetteva di presentare all'opinione pubblica l'Unione economica e monetaria come una semplice evoluzione sovranazionale di quanto già presente a livello statale⁶⁷⁷.

Non solo, una volta assunta come variabile immutabile la libera circolazione dei capitali, gli Stati si trovarono nella necessità di dover modificare il proprio sistema economico per renderlo più attrattivo nei confronti della libera scelta degli investitori i cui capitali non potevano più essere trattiene coattivamente⁶⁷⁸. Questo

GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, op. cit., p. 10 ss.; G. COMPARATO, *La sovranità economica fra diritto interno e diritto transnazionale dell'economia. Considerazioni alla luce dell'esperienza britannica*, in *DPCE Online*, 2020/1, p. 263 ss..

⁶⁷⁶ Come definiti da: J. FOURASTIÉ, *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Parigi, 1979, p. 3.

⁶⁷⁷ Si pensi al "divorzio" tra banca d'Italia e tesoro come preludio all'ingresso dell'Italia nell'Uem. Tuttavia, presentare come meri tecnicismi tali scelte contrasta con le effettive limitazioni che da esse deriva agli strumenti fiscali. Strumenti che Chessa definisce "condizione esterna" del costituzionalismo democratico: O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, op. cit., p. 427 ss..

⁶⁷⁸ Sottolinea Streeck come il rapporto di fiducia che lega nelle democrazie costituzionali governo e parlamento viene duplicato dalla necessità della fiducia dei mercati e degli investitori nella Stabilità e solvibilità dello Stato: W. STREECK, *Tempo guadagnato*, op. cit., p. 100 ss. Infatti, la dottrina ordoliberalista prevede come necessitante un processo economico fondato sulla libera concorrenza che a sua volta presuppone il mantenimento di una stabilità dei prezzi garantita da un'autorità indipendente: F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "costituzione economica" in Germania*, Milano, 2016, p. 16 ss.; P. COSTA, *Costituzione e ordinamento*

fattore non solo ebbe le conseguenze richiamate ai paragrafi precedenti sul sistema di tassazione in relazione al trilemma di *Mundell-Flemming*, ma portò anche alla enucleazione della necessità di un “vincolo esterno”, indisponibile alle scelte politiche dei governi nazionali, in grado di garantire credibilità e stabilità al sistema economico europeo e di impedire un’eccessiva fluttuazione dei tassi di cambio⁶⁷⁹.

In relazione a quest’ultimo elemento si pensi non solo alla citata indipendenza della BCE asservita alla Stabilità dei prezzi ma anche al vincolo stabilito dall’art. 126 del TFUE, in combinato disposto con l’art. 1 del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi del TFUE, introdotto dal Trattato di Maastricht, ovvero al mantenimento del rapporto debito PIL sotto al 60% e di un *deficit* annuale massimo pari al 3% del PIL, ulteriormente irrigidito dai Trattati analizzati ai prossimi paragrafi⁶⁸⁰.

L’insieme di tali vincoli ai poteri di spesa degli Stati membri risulta, come già richiamato, particolarmente restrittivo soprattutto in momenti di crisi economica, e proprio durante la crisi economica del 2008 e quella economico-sanitaria del 2020 si sono rinnovati i richiami all’esigenza della costruzione di un vero potere di spesa a livello dell’Ue, così come alla costituzione di un bilancio dell’Uem separato da quello dell’Unione⁶⁸¹. Parallelamente, sono stati

economico: il contributo del pensiero ordoliberalista, in G. COCCO (a cura di), *L’economia e la legge*, Milano, 2007, p. 297 ss..

⁶⁷⁹ Sul punto della costruzione di un “vincolo esterno” come narrativa spesso autoassolvete da parte dei politici nazionali: C. J. BICKERTON, *European Integration. From Nation-States to Member States*, *op. cit.*, p. 12 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, *op. cit.*.

⁶⁸⁰ Criteri comunque applicati nel primo periodo dell’Unione Monetaria non pedissequamente ed anzi più volte derogati anche da Paesi cosiddetti *core*: P. DE IOANNA, *Regole fiscali e democrazia europea: un tornante cruciale nello sviluppo dell’Unione*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2014/1, p. 123 ss..

⁶⁸¹ Come analizzato al capitolo successivo. Del resto già ai tempi del rapporto Cecchini nel 1988 si era sottolineata la necessità di procedere ulteriormente in tale direzione del percorso di integrazione: <http://aei.pitt.edu/3813/1/3813.pdf> (aggiornato al 13.06.2020) Necessità

approntati strumenti in grado da un lato di superare temporaneamente i limiti alla immissione di liquidità posta alla BCE, come analizzato al prossimo paragrafo, dall'altro con la possibilità di sostenere gli Stati membri non più in grado di finanziarsi autonomamente sul mercato dei capitali⁶⁸². Tentativi che scontano, tuttavia, come analizzato al paragrafo conclusivo del presente capitolo, l'operare isolatamente all'interno di una struttura che ne esclude, formalmente, l'esistenza⁶⁸³.

3.1 Le *Outright Monetary Transactions* ed il *Quantitative easing*

ulteriormente accentuata dalle analisi, soprattutto economiche, che sottolineano come i Paesi membri dell'Ue, ma non aderenti all'eurozona siano stati testimoni di un recupero del PIL più veloce, dalla crisi economica del 2008, rispetto a quelli, appunto, dell'Eurozona: EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *The Cost of Non- Europe in the Single Market. 'Cecchini Revisited', An overview of the potential economic gains from further completion of the European Single Market*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981/EPRS_STU%282014%29510981_REV1_EN.pdf (aggiornato al 13.06.2020). Inoltre: C. PETRAGLIA e F. PURIFICATO, *Moneta unica e vincoli sovranazionali alle politiche fiscali nell'eurozona alla prova della crisi*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2013/4, p. 1065-1094.

⁶⁸² Come analizzato ai §§ 4 e seguenti del presente cap.

⁶⁸³ In relazione al MES e sulla possibilità di uscire dall'Uem interessante l'analisi di Guazzarotti che sottolinea come l'ex presidente Draghi abbia affermato che sarebbe necessario restituire il "passivo" accumulato nei Sistema *Target 2* (sistema che prevede che quando si ha un pagamento bancario tra Stati dell'Eurozona un ammontare corrispondente di riserve siano cancellate dalla banca acquisite e accreditate alla banca cedente) nel caso dell'Italia equivalente 350 miliardi di euro: A. GUAZZAROTTI, *Irreversibile o irrevocabile? La sovranità funzionale dell'euro e i giochi di parole del suo custode*, in *Quaderni Costituzionali*, 2017/2, p. 400-403. Sul punto anche: V. BROUSSEAU, *L'Euro morirà: analisi dei Target 2*, in <http://sollevazione.blogspot.it/2016/03/leuro-morira-analisi-dei-target-2-di.html> (aggiornato al 13.06.2020);

Gli strumenti analizzati al presente paragrafo vanno annoverati tra i tentativi di superare il divieto posto alla BCE di finanziare direttamente i Paesi membri dell'Uem⁶⁸⁴. Come in precedenza già esposto, nel 2008 la crisi dei mutui statunitensi si è riflessa sui titoli di Stato Europei, strumento di investimento primario degli istituti di credito del vecchio continente e di conseguenza ha portato la concessione del credito ai minimi storici, contraendo l'economia e generando una spirale che coinvolge necessariamente la liquidità e la stabilità dei prezzi.

Le istituzioni dell'Ue reagirono in prima istanza a livello del sistema bancario, accelerando il completamento dell'Unione bancaria - come analizzato al prossimo capitolo - ormai finalizzata⁶⁸⁵.

Al tempo stesso la BCE, motivando il proprio intervento con la difesa di quello che permane il suo obiettivo primario, ovvero la stabilità dei prezzi, immise liquidità nel mercato per rigenerare il ciclo creditizio tramite due strumenti: il prestito di moneta ai principali istituti bancari europei ad interessi bassissimi⁶⁸⁶ - l'ultima variazione gli ha portati al livello storico dello 0% mentre i tassi sui depositi bancari presso l'Eurotower sono attualmente pari a - 0,50%⁶⁸⁷ - ed il Security Market Program⁶⁸⁸. Quest'ultimo per un

⁶⁸⁴ Necessità invocata a più riprese da ampia dottrina economica e giuridica. Sul punto da ultimo: P. DE GRAUWE, *The ECB Must Finance COVID-19 Deficit*, *op. cit.*.

⁶⁸⁵ Per una trattazione approfondita dell'argomento: S. ANTONIAZZI, *L'unione bancaria europea: i nuovi compiti della BCE di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013/2, p. 359 ss.

⁶⁸⁶ Cfr.: G. NAPOLETANO, *La risposta Europea alla crisi del debito sovrano: il rafforzamento dell'Unione Economica e Monetaria. Verso l'unione bancaria*, in *Banca borsa titoli di credito*, 2012/6, p. 747 ss..

⁶⁸⁷ Sul punto cfr.: https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates/html/index.en.html (aggiornato al 31.05.2020).

⁶⁸⁸ Operante sul mercato secondario e pertanto considerato compatibile con l'art. 123 del TFUE in applicazione di quanto previsto dall'art. 18 comma 1

massimale di 210 Miliardi di euro consisteva nell'acquisizione sul mercato secondario di titoli di debito pubblico europeo (il mercato primario è precluso dal suddetto art. 123) e non, con l'effetto di calmierare i tassi di interesse e di attirare investitori certi della loro "solvibilità". Il SMP passò poi il testimone ad altri due strumenti, il primo consistente nelle *Outright Monetary Transactions* (OMT) annunciate il 2 agosto 2012 (essenzialmente dichiarazioni non ulteriormente formalizzate da parte del Presidente della BCE)⁶⁸⁹ ed il secondo lanciato il 22 gennaio 2015 chiamato *European Quantitative Easing* (QE)⁶⁹⁰.

In particolare, il QE riprende gli obiettivi perseguiti dal SMP e procede all'acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario con l'obiettivo formale di fermare la deflazione e riportare il livello di inflazione vicino al 2% senza il limite complessivo dei 210 miliardi ma solo con quello di procedere all'acquisto di massimo 60 miliardi di titoli pubblici al mese⁶⁹¹. Numerosi sono stati i rilievi dalla giurisprudenza ed anche della dottrina che hanno evidenziato come le suddette misure implicino una violazione di fatto dell'art. 123 del TFUE, rilievi di seguito analizzati⁶⁹². Per il momento si vuole

dello Statuto del SEBC: E. PAPARELLA, *La Bce e l'ambivalente uso dell'indipendenza nella crisi della zona euro*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2016/2.

⁶⁸⁹ Cfr. la conferenza stampa del 6 settembre 2012 in cui il Presidente Draghi definì peraltro l'euro come "irreversibile": <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html> (aggiornato al 30.05.2020).

⁶⁹⁰ Cfr.: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.en.html (aggiornato al 30.05.2020).

⁶⁹¹ Previsto in prima battuta fino al 2016, vigenza periodicamente estesa: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.en.html (aggiornato al 30.05.2020).

⁶⁹² Si soffermano sulle possibili antinomie tra la lettera dei Trattati e gli strumenti monetari di ultima generazione: F. FABBRINI, *Economic Governance in Europe: comparative paradoxes, constitutional challenges*, Oxford, 2016, p. 12 ss.; N. SCICLUNA, *European Union Constitutionalism in Crisis*, Abingdon, 2015,

sottolineare come la dottrina economica si sia unita alle critiche poste al QE, rilevandone i limiti anche solo nel raggiungere l'obiettivo a cui è ufficialmente deputato⁶⁹³. Questo chiarisce come in ogni caso il QE anche fungendo da elemento di supporto al mantenimento del sistema economico europeo, non sia da un lato ovviamente in grado di svolgere compiti propri di un bilancio pubblico - ovvero di intermediazione e livellamento tra differenti condizioni socio-economiche dei cittadini e delle aree economiche dello Stato o della federazione⁶⁹⁴- ma neppure di sopperire all'assenza di una Banca Centrale priva della possibilità di finanziare la pubblica amministrazione sul mercato primario.

Due sono le caratteristiche del QE che portano ad affermare in particolare la sussistenza dell'ultima caratteristica sopracitata.

In primo luogo, il suo essere limitato al mercato secondario, fattore che permette di garantire liquidità al sistema economico dell'Ue ma non elimina in alcun modo, né l'ammontare del debito che grava sul Paese membro, né l'intermediazione di investitori privati. Se l'influenza di questi due fattori viene contenuta dall'effetto positivo dell'immissione di liquidità sul mercato in una

p. 20 ss.; W. STREECK, *Tempo guadagnato: La crisi rinviata del capitalismo democratico*, op. cit..

⁶⁹³ In relazione al livello di inflazione in Europa (sostanzialmente in quasi-deflazione da un decennio): <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294840/2-29052020-AP-EN.pdf/82e74a7c-bfea-cc42-b842-260f2ce4039e> (aggiornato al 30.05.2020). Sottolineano la propria critica al principio sotteso al QE, ovvero che iniezioni di liquidità servano a rianimare la domanda aggregata: S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, op. cit., p. 101 ss.; P. LEON, *I poteri ignoranti*, Roma, 2016, p. 51-56. L'elemento del non incremento del livello di inflazione nonostante il quantitativo di moneta immessa sul mercato da parte della BCE può essere letto come un dato a sostegno delle sopracitate teorie che scindono l'intervento delle Banche centrali ed il conseguente acquisto di Titoli di Stato dall'aumento dell'inflazione o che perlomeno affermano che essi siano connessi non da una relazione necessitante ma solo eventuale: P. KRUGMAN, *Fuori da questa crisi, adesso!*, (trad. it.), cit., p. 175 ss..

⁶⁹⁴ Compito che il bilancio europeo non è in grado attualmente di svolgere come analizzato al § 1.1 del presente cap..

congiuntura economica stabile, l'alleggerimento quantitativo compiuto dal QE non si mostra in grado di sostenere, in una fase di rallentamento economica, gli Stati membri con già un alto livello di debito e bassa credibilità sul mercato dei capitali, ovvero gli Stati dai quali "fuggono" i capitali in tali congiunture e ai quali il QE sarebbe effettivamente necessario⁶⁹⁵. In tali fasi, infatti, la garanzia dell'acquisto da parte della Bce sul mercato secondario non si rivela sufficiente a calmierare l'aumento dei tassi di interesse e lo *stock* di debito degli Stati membri rimane un *asset* negativo nella valutazione della loro situazione finanziaria⁶⁹⁶ (differente sarebbe l'impatto di tale misura se la BCE garantisse di rimonetizzare per sempre i titoli di Stato da essa detenuti, ipotesi finora rimasta puramente tale⁶⁹⁷). Questo, sia per la loro condizione pre-crisi, sia poiché essi vengono colpiti più gravemente di altri⁶⁹⁸ dalla recessione economica complessiva⁶⁹⁹, sia, infine, poiché si trovano con meno strumenti

⁶⁹⁵ Si pensi a quella sanitaria legata al Covid-19 del 2020, come ricordato particolarmente da: P. DE GRAUWE, *The ECB Must Finance COVID-19 Deficit*, *op. cit.*.

⁶⁹⁶ V.: A. GUAZZAROTTI, *Monetizzare il debito pubblico grazie alla BCE senza cambiare i parametri di Maastricht?*, in *Lacostituzione.info*, 2020, <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/04/27/monetizzare-il-debito-pubblico-grazie-alla-bce-senza-cambiare-i-parametri-di-maastricht/> (aggiornato al 15.06.2020). Che ricorda come sussista una rilevante differenza tra l'acquisto dei titoli del debito pubblico effettuati attualmente dalla BCE e dalla SEBC rispetto a quello effettuato dalla Banca d'Italia prima del 1981 che "cessavano di esistere come debito pubblico, almeno nella sostanza". Anche, e forse soprattutto, considerando che i primi, come debito pubblico, sono rilevanti ai fini del rispetto dei parametri di Maastricht.

⁶⁹⁷ Cfr. sul punto: R. HAMAUI, *Così la Bce può salvare l'Europa*, in *lavoce.info*, 2020, <https://www.lavoce.info/archives/65398/cosi-la-bce-puo-salvare-leuropa/#autoripotesi%20finora%20rimasta%20puramente%20tale> (aggiornato al 30.05.2020).

⁶⁹⁸ Sul punto: R. BALDWIN e B. W. DI MAURO, *Economics in the time of COVID-19: A new eBook*, in *CEPR Press*, 2020, p. 11 ss., <https://voxeu.org/article/economics-time-covid-19-new-ebook> (aggiornato al 15.06.2020).

⁶⁹⁹ In relazione al 2020: IMF, *World Economic Outlook*, April 2020: The Great Lockdown,

utili a contrastarne gli effetti (per le ragioni di cui in introduzione oltre che per quelle appena esposte)⁷⁰⁰. A tali Paesi membri si presentano, dunque, due alternative: aumentare drasticamente il costo e l'ammontare del debito riducendo ulteriormente la propria capacità di rispondere a crisi future, oppure non spendere quanto necessario a preservare le proprie economie ampliando esponenzialmente la distanza tra queste e quelle degli altri Stati dell'Ue così come, conseguentemente, la possibilità che si ripresentino *shock* economici asimmetrici⁷⁰¹.

La “fuga” di capitali dai suddetti Stati membri a favore di Stati, definiti in ambito economico “*core*”⁷⁰², qualora si incorra in una congiuntura economica negativa⁷⁰³, risulta particolarmente rilevante a fronte delle seconda delle caratteristiche del QE sopramenzionate. Il QE opera infatti acquistando, come si è detto, titoli del debito pubblico degli Stati membri, non tuttavia in proporzione all'incremento del loro tasso di interesse o alle difficoltà di emissione che essi incontrano ma in proporzione alle quote azionarie della BCE detenute dalle rispettive Banche centrali⁷⁰⁴. Tale caratteristica denominata “*capital key*” impedisce alle immissioni

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

(aggiornato al 30.05.2020).

⁷⁰⁰ Cfr: C. CHECHERITA e P. ROTHER, *The impact of high and growing government debt on economic growth. An empirical investigation for the euro area*, *op. cit.*, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1237.pdf> (aggiornato al 23.01.2021).

⁷⁰¹ Sul punto: S. GRUND, L. GUTTENBERG e C. ODENDAHL, *Sharing the fiscal burden of the crisis: A Pandemic Solidarity Instrument for the EU*, in *CEPR Policy Portal*, <https://voxeu.org/article/pandemic-solidarity-instrument-eu> (aggiornato al 15.05.2020).

⁷⁰² *Ex plurimis*: P. DE GRAUWE, *Economia dell'integrazione monetaria*, *op. cit.*, p. 190 ss..

⁷⁰³ Cfr.: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, *cit.*, p. 292 ss..

⁷⁰⁴ Per un'analisi del funzionamento dell'acquisto di titoli da parte del SEBC sul mercato dei capitali: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2019/html/ecb.ebart201902_01~3049319b8d.en.html#toc1 (aggiornato al 30.05.2020).

del QE di diminuire il rischio di *shock* economici derivanti dalle asimmetrie tra gli Stati membri, in particolare dell'eurozona, anzi le porta ad incrementare il divario tra alcuni di essi⁷⁰⁵. Infatti, nell'insorgere di un rallentamento nel sistema economico gli Stati dell'eurozona con alto livello di debito e bassa credibilità sul mercato dei capitali non solo risultano più colpiti da essa sussistendo nella stessa area valutaria Stati con *asset* più sicuri, ma lo strumento potenzialmente deputato a garantirgli liquidità non può veicolare il quantitativo di risorse necessario - necessariamente infatti dovrebbe essere più rilevante rispetto a quanto diretto verso gli Stati *core* per compensare la “fuga” di investitori privati - ed anzi contribuisce ad aumentare il divario tra gli Stati *core* e quelli periferici, aumentando proporzionalmente la quota complessiva di debito che essi devono rifinanziare⁷⁰⁶.

Gli *spill over* negativi di quest'ultima caratteristica risultano evidenti pensando al *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP)⁷⁰⁷. Infatti, quest'ultimo, annunciato dalla BCE nel pieno della crisi economico-sanitaria che ha colpito l'Ue in relazione al

⁷⁰⁵ Si pensi che l'ammontare più rilevante di titoli di Stato acquistati dal QE corrisponde a quelli emessi dalla Repubblica Federale di Germania: P. DE GRAUWE, *The ECB grants debt relief to all Eurozone nations except Greece*, in *CEPR Policy Portal*, 2016, <https://voxeu.org/article/ecb-grants-debt-relief-all-eurozone-nations-except-greece> (aggiornato al 15.06.2020).

⁷⁰⁶ Proporzionalità che ha un impatto molto differente, appunto asimmetrico, rispettivamente sugli Stati *core* e su quelli “periferici”. Non solo, si consideri che solo il 20% dei titoli acquistati dal QE viene veicolato direttamente dalla BCE mentre la restante parte rimane in capo alla Banca centrale nazionale. Elemento che, nell'analisi della solvibilità di uno Stato membro, aumenta l'esposizione dello Stato in questione diminuendo il portato “solidaristico” delle misure adottate dall'Ue: A. BOTTA, B. TIPPET e O. ONARA, *Divergence between the core and the periphery and secular stagnation in the eurozone*, in *Greenwich Papers in Political Economy*, 2018; P. DE GRAUWE, *The ECB Must Finance COVID-19 Deficits*, *op. cit.*.

⁷⁰⁷

Cfr.:

https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html (aggiornato al 31.05.2020)

virus Covid-19⁷⁰⁸, è un programma di acquisto di titoli di Stato e azioni di società europee per un valore di 750 miliardi del tutto simile al suo predecessore QE⁷⁰⁹. Tuttavia, opera, proprio a fronte della necessità di intervenire a sostegno degli Stati membri non indiscriminatamente ma in proporzione all'impatto su di essi della crisi economico-sanitaria, con l'unica rilevante differenza del superamento del sopradescritto criterio del "*capital key*". Seppure tale scelta permette di mantenere un livello di liquidità sufficiente in tutta l'Eurozona, non può in ogni caso controbilanciare né le conseguenze, sopra descritte, derivanti dalla non-eternità dei rinnovi dei titoli acquistati dalla BCE, né la prima delle criticità sopra rilevate, ovvero le conseguenze di acquisti di titoli di Stato che devono essere effettuati in ogni caso nel mercato secondario⁷¹⁰. Entrambi fattori che hanno portato e portano gli Stati cosiddetti PIGS

⁷⁰⁸ Cfr. art. 5.1 della Decisione della BCE (EU) 2020/440 del 24 marzo 2020: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D0440&from=EN> (aggiornato al 31.05.2020).

⁷⁰⁹ In realtà l'ammontare complessivo del PEPP è da considerare come variabile. Si pensi, infatti, che annunciato il 18 marzo 2020 già viene incrementato di 600 miliardi il 4 giugno dello stesso anno: <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2020/html/ecb.is200604~b479b8cfff.en.html> (aggiornato al 4.06.2020).

⁷¹⁰ Si consideri peraltro che come esplicitato dai primi dati relativi agli acquisti operati dal PEPP, seppur viene superata la rigida proporzione dettata dal criterio del *capital key*, quest'ultima non è stata abbandonata completamente con un ammontare di investimenti diretto verso i Paesi *core* più o meno equivalente a quello rivolto verso i Paesi periferici: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html> (aggiornato al 4.06.2020). Si consideri peraltro che gli stessi dati mostrano come il PEPP sia stato ampiamente utilizzato per acquistare sul mercato primario i titoli emessi da aziende private e questo abbia influito rilevantemente sul mercato azionario privato europeo senza che potesse esservi un processo di supervisione né da parte del Parlamento Europeo né da parte della Commissione.

a ricorrere in misura extra-ordinaria al mercato dei capitali offrendo interessi sul debito molto elevati⁷¹¹.

L'unico strumento, invero, in grado di invertire tale tendenza si sostanzia nelle sopracitate *Outright Monetary Transactions*. Le OMT, infatti, possono operare sul mercato primario acquistando direttamente i titoli di Stato dei Paesi membri dell'Ue senza alcun limite quantitativo posto a priori⁷¹². Nate come risposta al ritorno delle speculazioni sui titoli di Stato dei Paesi cosiddetti PIIGS, dopo la crisi del 2008-2009, a fronte del rischio di pervenire all'impossibilità di finanziarsi sul mercato dei capitali per gli Stati suddetti, le OMT non sono state mai formalizzate né utilizzate e consistono sostanzialmente in un annuncio da parte del Presidente della BCE Mario Draghi che ripeté in tale contesto le parole “*whatever it takes*”⁷¹³.

Invero, tale annuncio fu sufficiente a calmierare il mercato dei titoli di Stato e ad impedire il ritorno dei livelli di speculazione del 2008-2009⁷¹⁴. Indipendentemente dall'implicito successo di uno strumento il cui semplice annuncio basta a non renderne necessario l'utilizzo, le OMT si caratterizzano anche per un secondo elemento:

⁷¹¹ Cfr.: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/> (aggiornato al 31.05.2020). Sul punto: O. CHESSA, *Il Recovery Fund: ovvero, come l'Eurozona può schivare il divieto di monetizzare il disavanzo di bilancio*, in *Lacostituzione.info*, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2020/04/26/il-recovery-fund-ovvero-come-leurozona-puo-schivare-il-divieto-di-monetizzare-il-disavanzo-di-bilancio/> (aggiornato al 15.06.2020).

⁷¹² Sul punto: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html (aggiornato al 15.06.2020).

⁷¹³ Cfr. la conferenza stampa del 6 settembre 2012 in cui il Presidente Draghi definì peraltro l'euro come “irreversibile”: <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html> (aggiornato al 30.05.2020).

⁷¹⁴ Cfr.: I. T. ELEFThERIOS, T. STAMATOPOULOS e E. T. PANTELIS, *The European sovereign debt crisis and the role of credit swap*, in *The World Scientific Handbook Of Futures Markets*, 2016, p. 605-639.

le condizionalità richiesto allo Stato membro che voglia poter riceverne il sostegno finanziario⁷¹⁵.

Quest'ultime si rifanno espressamente alle condizionalità richieste per l'accesso all'*European Financial Stabilisation Mechanism*⁷¹⁶ ed al suo successore, l'*European Stability Mechanism*. La previa partecipazione al finanziamento di quest'ultimi, ed in ogni caso il rispetto del regime di condizionalità ad essi sotteso diviene, pertanto, prerequisito per accedere alle OMT. Viene rilevato ai prossimi paragrafi come il MES sia stato oggetto di molteplici rilievi, a partire da quelli relativi al rispetto del principio democratico, laddove uno strumento finanziario esterno, sia all'ordinamento europeo che a quello nazionale, si trova nella condizione di poter imporre ad uno Stato indicazioni relative alla conduzione di politiche economiche nazionali. Peraltro, tale condizionalità è stata oggetto anche di censure dalla dottrina economica che ha rilevato come il paradigma cosiddetto di "austerità espansiva", che come analizzato nei prossimi paragrafi ispira il MES ed il *Fiscal Compact*, porti ad annullare i benefici dei finanziamenti erogati tramite il MES⁷¹⁷.

⁷¹⁵ Sul punto: L. GIANNITI, *La riforma del Trattato istitutivo del MES e la governance economica dell'eurozona*, in *Diritto pubblico*, 2020/1, p. 305-319; C. GERNER-BEUERLE, K. ESIN e E. SCHUSTER, *Law meets economics in the German federal constitutional court: outright monetary transactions on trial*, in *German Law Journal*, 2014/2, p. 281-320; T. PETCH, *The compatibility of Outright Monetary Transactions with EU law*, in *Law and Financial Markets Review*, 2013/1, p. 13-21. Per una nota critica: P. DE GRAUWE e J. YUEMEI, *The legacy of austerity in the Eurozone*, in *CEPS commentary*, 2013, p. 1-6.

⁷¹⁶ Per una ricostruzione dello strumento: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/european-financial-stabilisation-mechanism-efsm_en (aggiornato al 5.06.2020).

⁷¹⁷ Si noti in primis la mancata riduzione del debito ed anzi l'aumento dello stesso particolarmente per gli Stati cosiddetti PIGS ma soprattutto l'assenza di qualsiasi tipo di convergenza tra le economie dell'Uem a cui consegue l'aumento dell'esposizione agli *shock* macroeconomici asimmetrici. Cfr. sul punto i dati sulla situazione dei singoli Paesi membri e del loro percorso di convergenza verso gli OMT contenuti nel Report annuale dell'European Fiscal Board per il

Ci si sofferma al presente paragrafo, viceversa, sui rilievi rivolti alla compatibilità con i Trattati fondamentali dell'Ue delle OMT stesse. Proprio in merito alla legittimità di quest'ultimo strumento la Corte di Giustizia si è espressa con la sentenza *Gauweiler* a seguito di rinvio pregiudiziale dalla Corte di Karlsruhe⁷¹⁸. Nella suddetta la Corte avalla essenzialmente l'operato della BCE a condizione che i beneficiari dell'intervento finanziario abbiano precedentemente concordato una serie di vincoli alla spesa pubblica e all'indebitamento, nonché programmi di riforma finanziaria facenti sostanzialmente capo al MES.

Proprio su quest'ultimo punto si era soffermato il Tribunale Federale costituzionale tedesco considerando una tale intromissione nelle scelte di politica economica come un'indebita azione *ultra vires* da parte della BCE, per tale ragione l'attivazione delle OMT aveva portato la Corte costituzionale tedesca ad interpellare la Corte di Giustizia con rinvio pregiudiziale in merito alla legittimità delle stesse in relazione all'art 127 e 119 e 123 del TFUE.

La corte di Strasburgo si è dunque espressa sulla questione con la richiamata sentenza C-64/2014⁷¹⁹ stabilendo che le OMT e le ulteriori attribuzioni al SEBC ad esse connesse non contrastano con il TFUE e che anzi costituiscono piena attuazione di quella politica monetaria il cui obiettivo primario consiste nella stabilità dei prezzi. La legittimità delle OMT, pertanto, viene ad essere circoscritta

2019: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-efb-annual-report_en.pdf p. 20 ss. (aggiornato al 18.06.2020), in particolare confrontati con i risultati ottenuti dai Paesi esterni all'area euro come da Rapporto sulla convergenza della BCE <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.it.pdf> (aggiornato al 18.06.2020).

⁷¹⁸ Per un approfondimento sulla sentenza *Gauweiler*: F. C. MAYER, *Rebels without a Cause: A Critical Analysis of the German Constitutional Court's OMT Reference*, in *German Law Journal*, 2014/2, p. 111. Si fa riferimento alle sentenze: BVerfG, 2 BvR 2728/13 del 14 gennaio 2014, alla sentenza della Corte di Giustizia che ha dato interpretazione conforme delle OMT rispetto allo Statuto del SEBC e BCE ed ai Trattati (causa C- 62/14 del 16 giugno 2015) e l'ultima sentenza sul tema del BVerfG, 2 BvR 2728/13 del 21 giugno 2016.

⁷¹⁹ Per il testo completo: <http://curia.europa.eu/> (aggiornato al 4/06/20).

secondo la Corte di Giustizia all'interno di due limiti: da un lato il perseguimento degli obiettivi di politica monetaria stabiliti dal TFUE, dall'altro l'acquisto di tali titoli sul mercato primario solamente verso quegli Stati che abbiano richiesto l'attivazione dei prestiti del MES.

Si rileva come in ogni caso la sentenza della Corte di Giustizia abbia formalizzato un sostanziale ampliamento dell'ambito di intervento della banca presieduta da Mario Draghi. Infatti, procedere ad una definizione di politica monetaria, definizione non contenuta nei Trattati, comporta certamente individuare per essa dei limiti, limiti tuttavia che la Corte ha scelto di estendere fino all'inclusione delle OMT dando pertanto una lettura il più estensiva possibile alla lettera dei Trattati⁷²⁰. Risulta interessante, in tal senso, come nella sentenza *Gauweiler* si ribadisca a più riprese che il processo di integrazione non possa ampliare le competenze degli organi unitari.

La Corte di *Karlsruhe*⁷²¹ non è stata del resto l'unica a porre in discussione la legittimità della *governance* economica europea di ultima generazione, si pensi a titolo esemplificativo al Consiglio di Stato ellenico e al Tribunale costituzionale portoghese che hanno censurato la limitazione delle tutele sociali garantite dalle rispettive Costituzioni⁷²².

⁷²⁰ Par. 51 sentenza C-64/2014 secondo la giurisprudenza tracciata con la sentenza *Pringle*, C-370/12 (in particolare par. 56).

⁷²¹ Per quanto riguarda la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*: F. PEDRINI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità davanti al Bundesverfassungsgericht. Una griglia di problemi in attendant Karlsruhe*, *op. cit.*; U. DI FABIO, *The OMT decision of the German Federal Constitutional Court*, *op. cit.*, p. 107-38; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, *op. cit.*; P. L. GETI, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, *op. cit.*, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it> (aggiornato al 29.05.2020).

⁷²² In relazione al Tribunale costituzionale portoghese cfr.: M. DANI, *Misure di aggiustamento macroeconomico e Tribunale costituzionale portoghese: il limitato potenziale contro-egemonico della dottrina dei controlimiti*, in

Se le motivazioni in diritto addotte dalle suddette corti differiscono, come analizzato al quarto capitolo della presente ricerca, risultano tuttavia unanimi nel censurare a chiare lettere la possibilità di un'ulteriore forzatura dei confini tra Trattati fondamentali europei e costituzioni nazionali, senza una previa riforma complessiva dei primi.

Tuttavia, il *Bundesverfassungsgericht* ha sottolineato, forse più chiaramente di ogni altro organo giurisdizionale, come la giurisprudenza della Corte di Giustizia, in particolare sulla legittimità delle OMT, in connessione con l'insieme dei processi avvenuti nella *governance* economica europea possa apportare e abbia apportato modifiche sostanziali agli equilibri sanciti nel diritto primario comunitario⁷²³.

La giurisprudenza della Corte di *Karlsruhe* è stata costante, infatti, nel sottolineare in prima istanza come in ogni caso l'avvallo da parte della Corte di Giustizia delle misure "non convenzionali" della BCE non possa portare alla violazione del "principio singolo di attribuzione", con la conseguenza di ritenere le azioni della BCE legittime solo se connesse con la politica valutaria, ricordando in particolare come ai sensi dell'art. 88 della *Grundgesetz* principio di democrazia e sovranità popolare implicino un'interpretazione restrittiva del mandato di politica valutaria della BCE⁷²⁴. Proprio tale precisazione apre le porte ad un successivo controllo giurisdizionale

Rassegna di diritto pubblico europeo, 2014/1, p. 113; A. MONTEIRO FERNANDES, *L'austerità e l'“eguaglianza proporzionale”*. Una sentenza della Corte costituzionale portoghese, in *Lavoro e diritto*, 2013, p. 339 ss.; T. ABBIATE, *Le Corti costituzionali dinanzi alla crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese*, in *Quaderni costituzionali*, 2013/1, p. 146.

⁷²³ Cfr.: F. BASSAN, *Le operazioni non convenzionali della BCE al vaglio della Corte Costituzionale Tedesca*, *Rivista di diritto internazionale*, 2014/2, p. 361 ss..

⁷²⁴ Sulla giurisprudenza del Tribunale federale, cfr. IV cap., § 3.1. Si sofferma sul punto: F. SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, 2016/3.

della sua osservanza, per verificare che le azioni della BCE si siano mantenute “quanto meno all’assolutamente necessario”⁷²⁵.

Il *Bundesverfassungsgericht*, peraltro, non ha perso tempo nell’utilizzare la porta precedentemente lasciata aperta ed il 5 maggio del 2020 è intervenuto nuovamente in particolare sulle OMT all’interno del caso Weiss⁷²⁶. La sentenza sopracitata del Tribunale Federale costituzionale tedesco è stata emessa parallelamente all’implementazione delle ulteriori misure adottate dalla BCE in contrasto al virus Covid-19, suscitando pertanto un ampio dibattito dal punto di vista dottrinale e non solo. Infatti, il caso *Weiss* è certamente relativo alla legittimità del *Public Sector Purchase Programme* (PSPP)⁷²⁷ programma di acquisto di titoli pubblici e privati all’interno dell’area euro risalente al 2015, tuttavia quest’ultimo è stato largamente assorbito all’interno del sopracitato PEPP e la giurisprudenza ivi riproposta è, in prospettiva, largamente applicabile anche a quest’ultimo. La Corte di *Kallsruhe* concentrandosi sul rispetto del principio di proporzionalità ha affermato, infatti, che qualunque programma di acquisto di titoli di Stato senza stretta condizionalità e senza una valutazione delle sue conseguenze economiche viola tale principio e di conseguenza l’art. 5 del TUE ed il principio di attribuzione⁷²⁸.

Non solo, partendo dal precedente assunto la Corte ha richiesto che le suddette valutazioni venissero prodotte dalla BCE e

⁷²⁵ Rispetto da un lato dell’attribuzione di competenze specifiche di ogni organo dell’unione e dall’altro del fine stesso dell’organo. Sentenza Gauweiler della *Bundesverfassungsgericht* par. 80 (BVerfG, 2 BvR 2728/13).

⁷²⁶ Cfr. per il testo completo: BVerfG, BvR 859/15, del 5 maggio 2020, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html (aggiornato all’11.06.2020).

⁷²⁷ Cfr.: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/pspp.en.html> (aggiornato all’11.06.2020).

⁷²⁸ Confronta le conclusioni del caso sopraddetto. Evidente, peraltro, il riferimento non solo alle OMT qualora si procedesse ad una riforma del MES escludente il rispetto di condizionalità, ma anche al superamento del *capital key* incluso nel PEPP.

dal SEBC entro tre mesi diffidando al contempo la *Bundesbank* e tutte le istituzioni della Federazione dal partecipare, soprattutto qualora queste ultime non venissero prodotte o fossero insufficienti, ad atti *ultra vires*⁷²⁹.

Pur condividendo l'analisi della Corte di Giustizia sulla legittimità delle OMT in riferimento agli articoli che delimitano l'agire della BCE non si può non rilevare come in connessione con l'insieme dei processi avvenuti nella *governance* economica Europea tali attribuzioni apportino modifiche sostanziali agli equilibri sanciti nel diritto primario comunitario⁷³⁰. Il perdurare di tali alterazioni comporterebbe un sostanziale trasferimento di competenze⁷³¹ dagli Stati membri verso gli organi Eurounitari, trasferimento che certamente non può nascere da ragioni di natura pratica ed emergenziale e difetterebbe, in ogni caso, di legittimazione democratica qualora fosse guidato dalla Banca Centrale Europea⁷³².

Il presente capitolo si conclude analizzando l'alternativa posta alla divisione tra politiche economiche e monetarie rappresentata dal MES che, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, è intrecciato con ognuno degli odierni strumenti di *governance* economica europea. Si osserva già fin d'ora, tuttavia,

⁷²⁹ Le vicende del caso *Weiss* non si sono ancora concluse al momento della scrittura della presente, risulta tuttavia evidente la rilevanza delle conseguenze del ritiro del maggior azionista della BCE dalle politiche monetarie sopracitate.

⁷³⁰ Ricordando peraltro quanto affermato nelle conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella sentenza *Gauweiler* (par. 129): “*there is no easy way of drawing the line between fiscal and monetary policy, because monetary policy cannot but be part of general economic policy*”.

⁷³¹ Sul punto: F. BASSAN, *Le operazioni non convenzionali della BCE al vaglio della Corte Costituzionale Tedesca*, *Rivista di diritto internazionale*, op. cit.. *Contra*: G. PITRUZZELLA, *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, op. cit...

⁷³² Cfr.: N. WALKER, *Late Sovereignty in the European Union*, in ID. (a cura di), *Sovereignty in transition*, Portland, Oregon, 2017, p. 22-24.

come il Tribunale Federale costituzionale tedesco apra con le sentenze di cui sopra una nuova pagina del percorso di integrazione europea. Non solo, infatti, individua nelle norme costituzionali che costituiscono i principi fondamentali dello Stato i limiti stessi alla partecipazione della federazione tedesca e delle sue istituzioni al processo di integrazione, ma rende operativi i limiti che propone anche per le istituzioni europee, orientando l'agire degli organi sovranazionali al fine di rispettare tali confini⁷³³.

Si procede dunque all'analisi del MES e del *Fiscal Compact*, soluzioni, esterne all'ordinamento giuridico dell'Ue che hanno cercato di superare i limiti di intervento imposti agli Stati membri in particolare dell'Eurozona a partire dal Trattato di Maastricht. Nell'analizzare i suddetti tuttavia, è necessario tenere presente come l'Unione monetaria, presupposto del MES e del *Fiscal compact* stesso, il cui operato ha costituito il principale sostegno al mantenimento del progetto europeo a fronte della crisi economica del 2008 e quella economico-sanitaria del 2020, non solo presenta i limiti di intervento dal punto di vista economico di una struttura deputata ai compiti differenti da quelli per cui è stata creata, ma ha ormai portato al punto di rottura il difficile equilibrio tra rispetto del principio democratico e rispetto del paradigma economico sancito dall'attuale interpretazione data ai Trattati fondamentali. Punto di rottura emblemizzato dalla giurisprudenza di *Kallsruhe* che tenta di riportare il controllo democratico sulle politiche economico-monetarie in capo ai propri organi democratici, stante, come da questa asserito, l'impossibilità di operare un controllo democratico di tale fatta a livello europeo⁷³⁴.

⁷³³ Sulla rilevanza della giurisprudenza della corte di Karlsruhe nell'orientare il processo di integrazione europea e per una sua approfondita disamina cfr. il IV capitolo.

⁷³⁴ Per un'analisi complessiva: J. E. STIGLITZ, *The euro and its threat to the future of Europe*, Regno Unito, Allen Lane, 2016, p. 51-52; A. JOHNSTON e T. PUGH, *The law and economics of quantitative easing*, in *Sheffield Institute of Corporate and Commercial Law Working Paper Series*, 2019.

4. La *governance* economica dell'Uem di ultima generazione esterna all'ordinamento dell'Ue

Nelle prime pagine del presente capitolo si è ripercorso come l'Ue ed in particolare l'Unione monetaria abbiano influito sull'evoluzione dei principali strumenti di sostegno al potere di spesa degli Stati membri. Alle pagine precedenti si è analizzato il contingentamento che ha interessato lo strumento monetario ed al secondo paragrafo come un processo parimenti rilevante abbia interessato quello della tassazione. Entrambi hanno determinato l'aumento dell'utilizzo dello strumento del debito come già esposto in più occasioni, con conseguenze rilevanti sull'incremento delle asimmetrie tra gli Stati membri, che in particolare all'interno dell'Unione economica e monetaria, ha comportato una sovraesposizione a *shock* asimmetrici connessi con le crisi economiche che hanno colpito l'Ue nel 2008-2009 e nel 2020⁷³⁵.

Inoltre, si è ricostruito come l'Ue non possa intervenire direttamente condividendo o sostenendo l'emissione di titoli di Stato sul mercato primario e come parimenti non possa incrementare il proprio bilancio tramite lo strumento del debito ai sensi dell'art. 310 TFUE⁷³⁶.

Tuttavia, particolarmente in relazione alla crisi del 2008-2009 si rese evidente come non solo il meccanismo di *enforcement* dei parametri stabiliti dal Trattato di Maastricht e approfonditi dal

⁷³⁵ Rilevante in particolare il confronto tra i risultati dei Paesi membri dell'area euro e quelli ottenuti dai Paesi esterni all'area euro nel superare la crisi economica del 2008-2009 come da Rapporto sulla convergenza della BCE: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.it.pdf> (aggiornato al 18.06.2020).

⁷³⁶ In tal senso, si tiene certamente in considerazione come la procedura legislativa per l'approvazione dello strumento denominato *Next Generation UE* sia ancora in corso, ma allo stesso tempo si sottolinea come il suddetto strumento sia in ogni caso una misura eccezionale e limitata quantitativamente (cfr. III cap. per un approfondimento sul tema).

Patto di stabilità e crescita e dal *two* e *six pack* non fosse efficace⁷³⁷, ma anche che si rendeva necessario superare le previsioni di cui agli artt. 123 e 124 del TFUE stante la difficoltà prima della Grecia, poi della Spagna e del Portogallo, ed in parte dell'Italia, di approvvigionarsi sul mercato dei capitali⁷³⁸.

Il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)⁷³⁹ ed il Trattato sulla Stabilità sul Coordinamento e sulla Governance (o *Fiscal Compact*)⁷⁴⁰ sono stati dunque ideati per rispondere alle due esigenze sopra esposte. Il primo come possibile strumento di

⁷³⁷ Cfr. sul punto i dati sulla situazione dei singoli Paesi membri e del loro percorso di convergenza verso gli OMT contenuti nel Report annuale dell'*European Fiscal Board* per il 2019: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-efb-annual-report_en.pdf, ni part. p. 20 ss. (aggiornato al 18.06.2020). La trattazione degli strumenti elencati, seppur di interesse ai sensi dell'esplicazione del percorso compiuto dall'integrazione economica e monetaria dell'Ue, non costituirebbe un punto di analisi differente rispetto a quanto esposto in relazione alla normativa analizzata nel presente capitolo. Per una ricostruzione si rinvia *ex plurimis* a: S. FABBRINI, *La crisi dell'euro e le sue conseguenze*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2016/3, p. 651 ss. Sul tema delle difficoltà incontrate nell'*enforcement* dei trattati suddetti: L. S. ROSSI, *L'Unione europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013/4, p. 749-770

⁷³⁸ In relazione alle condizioni dell'economie dei Paesi PIGS a seguito della crisi economica 2008-2009 che nasce all'interno del mercato immobiliare americano: G. MESSINA, *La crisi finanziaria come epifania dello Stato post-moderno*, *op. cit.*, p. 328-347. Non è necessario ricordare come in tale contesto il fallimento di alcuni di questi istituti ritenuti precedentemente "*to big to fail*" (esemplare il caso della Lehman Brothers) ha portato ad un effetto a catena fino ad una crisi finanziaria globale in cui è stato particolarmente coinvolto il mercato dei titoli di Stato: R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione Europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, *op. cit.*, p. 58 ss..

⁷³⁹ Cfr. per il testo completo: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_it.pdf (aggiornato al 17.06.2020).

⁷⁴⁰ Cfr. per il testo completo: <https://www.consilium.europa.eu/media/20388/st00tscg26-it-12.pdf> (aggiornato al 17.06.2020).

intermediazione nel ricorso al mercato dei capitali per garantire in ogni caso l'approvvigionamento ad interessi sostenibili, il secondo (che come si analizza nei paragrafi successivi è necessario sottoscrivere per accedere al primo) come garanzia a fronte del rischio di *moral hazard*, al fine di consolidare i meccanismi di *enforcement* del paradigma economico già delineato dal Trattato di Maastricht⁷⁴¹.

Nei paragrafi conclusivi del presente capitolo si analizza, dunque, l'evoluzione che ha riguardato lo strumento del debito all'interno, in particolare, dell'Uem. Il quadro peraltro necessita, per essere completo, di una ricostruzione dei meccanismi implementati a livello europeo per coordinare le politiche economiche degli Stati membri, percorso che si analizza nella sua struttura attuale nel presente paragrafo ma le cui evoluzioni vengono esposte al prossimo capitolo così come per quanto riguarda le riforme de *iure condendo* relative alla normativa esposta nei paragrafi successivi.

Peraltro, prima di procedere all'analisi dei due Trattati qui elencati è necessario sottolineare che, seppur in controtendenza rispetto alla separazione sancita a Maastricht, quest'ultimi riflettono dal punto di vista economico il medesimo paradigma: creare un sistema economico all'interno del quale il rispetto delle norme

⁷⁴¹ Parte della dottrina rilevò già allora come peraltro il MES non incarnasse in tal senso uno scopo puramente solidaristico, critica riproposta nella fase attuale laddove è in campo una proposta di riforma del MES e che ne sottolinea non solo i *bias* giuridici ma anche quelli di ordine economico: U. PANIZZA e A. F. PRESBITERO, *Quel nesso da dimostrare tra debito e crescita*, in *Lavoce.info*, 2013; C. M. REINHART e K. S. ROGOFF, *Growth in a Time of Debt*, in *NEBR Working Papers*, 2010; A. BRUZZO, *I limiti quantitativi posti alla disciplina fiscali degli Stati membri dell'UEM sono semplici numeri o sono valori con un qualche significato economico?*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI e A. GUAZZAROTTI (a cura di), *op. cit.*, p. 13-22. Si consideri come lo stesso PIL viene contestato come un indicatore non sufficiente a stabilire lo stato di salute delle finanze nazionali: A. MARCHESELLI, *La riforma del PIL e l'adorazione del Numero Sbagliato*, in <https://www.ipsoa.it/documents/fisco/accertamento/quotidiano/2014/08/30/la-riforma-del-pil-e-l-adorazione-del-numero-sbagliato> (aggiornato al 22.01.2021).

relative al *deficit* e al debito sia garantito agli occhi degli investitori ed effettivamente esperibile nei confronti degli Stati firmatari⁷⁴². In tal senso, sia il Patto di Stabilità e Crescita, che il *two e six pack*, che infine il *Fiscal Compact* ed il Meccanismo Europeo di Stabilità, pur nel differenziarsi dei provvedimenti e della fonte normativa scelta⁷⁴³, implementano un medesimo obiettivo: limitare la discrezionalità nell'ambito delle politiche economiche fermo restando il loro permanere nella sfera della sovranità nazionale⁷⁴⁴.

Invero i due strumenti di cui sopra sono stati preceduti dall'*European Financial Stabilization Mechanism*⁷⁴⁵, e l'*European Financial Stability Facility*⁷⁴⁶ entrambi confluiti nel Meccanismo

⁷⁴² Tale teoria riconosce, infatti, che essendo per gli Stati membri non possibile attuare politiche di iniezione di liquidità e svalutazione della moneta, risulta il ricorrere al mercato del debito la risposta più facilmente esperibile, risposta tuttavia che rende insopportabile il costo sociale del finanziamento dello Stato e genera instabilità a lungo termine. Si veda: L. V. RAIOLA, *Il fiscal compact e la costituzionalizzazione dell'economia europea, Sovranità vs sovranazionalità*, Cedam 2013, p. 149 ss.. Teoria i cui presupposti in relazione particolarmente al tema dell'inflazione sono stati analizzati e posti in discussione ai §§ 3 e 3.1 del presente cap..

⁷⁴³ Si tenga presente come il Fiscal Compact e il MES siano trattati internazionali equipollenti al TFUE ed al TUE, come analizzato al § 4.3, contrariamente al *two e six pack* norme di natura secondaria generate dagli organi legislativi dell'Unione. Si veda sul tema: P. PONZANO, *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea e la "costituzionalizzazione" dell'eurozona*, in *Il Federalista*, 2015/2, p. 40 ss..

⁷⁴⁴ Cfr.: E. GAMBARO, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2013/2, p. 345 ss..

⁷⁴⁵ O EFSM, istituito applicando l'art 122 del TUE ma con un fondo di soli 60 miliardi poi effettivamente attivato nei confronti di Irlanda e Portogallo: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/european-financial-stabilisation-mechanism-efsm_en (aggiornato al 23.06.2020).

⁷⁴⁶ Società Lussemburghese esterna al diritto UE con quote di capitali sottoscritte dagli Stati europei veicolante un totale di 500 miliardi: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy->

Europeo di Stabilità e creati senza alcuna previa modifica del TFUE avendoli ritenuti, il consiglio ECOFIN del 17 Giugno 2010, in quanto temporanei, compatibili con le norme del TFUE⁷⁴⁷.

Di fronte all'aggravarsi della crisi greca all'interno del Consiglio Europeo maturò, viceversa, la convinzione della necessità di uno strumento che operasse a tempo indeterminato e con una dotazione di capitali più ampia, valutazione che condusse alla creazione del Meccanismo Europeo di Stabilità come di seguito esposto. I profili antinomici tra tale trattato e la struttura della *governance* economica europea sancita nei Trattati fondamentali, fondata sulla separazione tra la gestione della moneta e quella delle politiche economiche⁷⁴⁸, appaiono evidenti considerando che non solo portarono le istituzioni europee a valutare come necessaria la modifica dell'art 136⁷⁴⁹ del TFUE, ma richiesero anche l'intervento della Corte di Giustizia tramite la sentenza *Pringle*⁷⁵⁰. Del resto, la complessità di una ricostruzione efficace dell'attuale *governance* economica, in particolare dell'Uem, risulta manifesta considerando che sia il MES che il *Fiscal Compact* sono formalmente trattati esterni all'ordinamento giuridico dell'Ue pur operando attraverso istituzioni dell'Ue stessa.

[coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/european-financial-stability-facility-efsf_en](#) (aggiornato al 23.06.2020).

⁷⁴⁷ In quanto non sollevavano lo Stato debitore dall'ottemperamento dei propri obblighi ed anzi istituivano una particolareggiata serie di adempimenti al fine dell'ottenimento del prestito riportando in capo allo Stato la responsabilità di un comportamento economicamente virtuoso: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/115359.pdf (aggiornato al 19.06.2020).

⁷⁴⁸ Sul punto *ex plurimis*: G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (Il Diritto dell'Unione Europea)*, in *Enciclopedia del Diritto*, 2014, p. 811 ss..

⁷⁴⁹ La procedura di modifica seguita in tal caso è stata quella di natura semplificata ovvero procedente tramite la votazione all'unanimità del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che ha modificato l'articolo 136 del TFUE introducendo al comma 3 la previsione della possibilità di istituire un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

⁷⁵⁰ V. Corte di Giustizia, sentenza C-370/12.

Gli strumenti giuridici a disposizione della Commissione, del Consiglio Europeo e della BCE per operare un controllo efficace sulle politiche economiche degli Stati membri, stante la piena competenza in materia di quest'ultimi, necessitano, dunque, di essere qui ripercorsi; da un lato perché rivelanti la possibilità di applicare le politiche economiche concertate e la sorveglianza conseguente, e dall'altro perché evidenziano ulteriormente la pervasività degli impegni che gli Stati membri si sono assunti nel sottoscrivere la loro adesione alla “nuova” *governance* economica europea.

Quest'ultima può essere suddivisa in tre fasi: monitoraggio, prevenzione e correzione (degli elementi problematici riscontrati)⁷⁵¹. Le quali sono state ulteriormente sistematizzate a seguito della crisi economica del 2008-2009 in una rigida calendarizzazione che coinvolge i primi sei mesi dell'anno (ma in realtà continua con varie altri adempimenti nei mesi successivi) è denominata, appunto, “Semestre Europeo” ed è stata inserita nell'ordinamento dell'Ue originariamente dal cosiddetto *six pack*⁷⁵².

La scansione temporale del Semestre europeo parte dall'autunno di ogni anno definita “fase precedente”, ha poi una “prima fase”, corrispondente ai primi tre mesi dell'anno, una “seconda fase” che va fino al mese di luglio ed una terza, di attuazione delle previe.

Il monitoraggio degli squilibri macroeconomici, svolto principalmente dalla Commissione Europea⁷⁵³, consiste nell'analisi

⁷⁵¹ Per una trattazione approfondita del tema si veda *ex plurimis*: C. DEGRYSE, *The new European economic governance*, in *ETUI Working Paper*, 2012/14; A. VERDUN e J. ZEITLIN, *Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*, in *Journal of European Public Policy* 2018/25, p. 137-148.

⁷⁵² Art 2-bis del regolamento n. 1466 del 1997.

⁷⁵³ In collaborazione con il Comitato Europeo per il Rischio Sistemico (CERS). Con compiti di vigilanza macroprudenziale il CERS viene istituito con reg. n. 1092 del 2010 con lo scopo di prevenire e sorvegliare i rischi sistemici dell'attività finanziaria europea, coadiuva dal 2010 in avanti la Commissione nelle varie fasi di controllo e monitoraggio delle attività economiche degli Stati membri.

dei bilanci nazionali, delle leggi di stabilità e delle manovre finanziarie di tutti gli Stati membri e si esprime annualmente in due relazioni: da un lato “l’analisi annuale della crescita⁷⁵⁴”, che individua le tendenze macroeconomiche generali e particolari dell’area euro, dall’altra “la relazione sul meccanismo di allerta⁷⁵⁵” contenente uno *scoreboard* di indicatorie soglie⁷⁵⁶. Gli indicatori riguardano potenziali squilibri esterni ed interni, se essi raggiungono le soglie di cui sopra, la Commissione procede ad una verifica approfondita della situazione economica dello Stato membro. I risultati dell’analisi di ogni singolo Paese vengono poi riuniti in un indicatore sintetico con un valore numerico indicante sommariamente la gravità o meno dello squilibrio⁷⁵⁷.

La fase della prevenzione, volta ad impedire l’attuazione a livello statale di scelte finanziarie contrastanti con gli Obiettivi di Medio Termine (OMT)⁷⁵⁸ - stabiliti ai sensi dell’art. 126 del TFUE e del Protocollo numero 12 ad esso allegato, così come integrati dalla stipula del *Fiscal Compact* - è composta a sua volta da vari passaggi. In una prima fase gli Stati membri consegnano i programmi di stabilità alla Commissione, aventi ad oggetto le misure di bilancio previste al fine di rispettare gli OMT, programmi i quali, una volta

⁷⁵⁴ Sul punto: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/autumn-package-explained_it (aggiornato al 19.06.2020).

⁷⁵⁵ Cfr.: http://publications.europa.eu/resource/cellar/0ed72b28-5d54-4b8d-a85c-15b22b7a5d90.0014.03/DOC_1 (aggiornato al 19.06.2020).

⁷⁵⁶ 11 principali e 28 ausiliari, ad esempio il saldo delle partite correnti ha una soglia della media triennale pari a - 4 e -6%

⁷⁵⁷ Sul punto: M. MONTELLA e F. MOSTACCI, *Un indicatore degli squilibri macroeconomici dell’Ue*, in *Economia e Politica*, 2015, p. 20 ss..

⁷⁵⁸ Traguardi progressivi creati dalla Commissione per ogni Stato membro previsti fino al raggiungimento degli obiettivi complessivi sanciti nel Fiscal compact e nella normativa di settore sopra riportata. Sul punto *ex plurimis*: G. GERBASI, *Convergenze e divergenze tra dottrine economiche, ‘diritto europeo della crisi’ economico-finanziaria e prospettive future dell’unione alla prova dei ‘fatti’*, in *Federalismi.it*, 2018/11; L. GIANNITI, *La riforma del Trattato istitutivo del MES e la governance economica dell’eurozona*, *op. cit.*, p. 316.

ricevute le raccomandazioni della Commissione su quanto presentato, devono trovare attuazione all'interno dei documenti programmatici di bilancio. Infine, entro il 15 ottobre di ogni anno gli Stati membri devono fare pervenire alla Commissione il progetto di bilancio per l'anno successivo in corso di approvazione da parte dei rispettivi parlamenti e la Commissione rilascia il suo parere sullo stesso entro il 30 Novembre prima dell'approvazione degli organi legislativi⁷⁵⁹.

La fase correttiva, infine, si attiva qualora non vengano rispettate le raccomandazioni ed i passaggi previsti nella fase precedente. Elemento principale di quest'ultima è la procedura per disavanzi eccessivi prevista dal protocollo n. 20 allegato ai Trattati⁷⁶⁰ nella quale è di nuovo protagonista la Commissione Europea. Qualora essa intraveda una difformità dalle raccomandazioni di cui alla fase preventiva redige una relazione che consegna al Consiglio Europeo il quale adotta raccomandazioni rivolte allo Stato inadempiente con indicate le azioni da intraprendere per rientrare all'interno degli OMT. Qualora lo Stato non si adegui il Consiglio ha la facoltà di rendere pubbliche le raccomandazioni e comunque di richiedere allo Stato in questione di redigere una relazione contenente i passaggi normativi che intende seguire per ottemperare ai propri obblighi⁷⁶¹.

Qualora si pervenga a tale fase, inoltre, la Commissione ha la facoltà di adire alla Corte di Giustizia. Essa, infatti, è investita del potere di sindacare l'operato degli Stati membri⁷⁶², nel caso che gli stessi non rispettino gli obblighi stabiliti dai Trattati, in base agli artt.

⁷⁵⁹ Ad ulteriore conferma della pervasività del controllo dell'Unione sul processo decisionale statale.

⁷⁶⁰ E dal regolamento 1467/97.

⁷⁶¹ Sul punto: P. ECOCHARD, *Governance economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo"*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015/1, p. 63.

⁷⁶² Sul punto: P. MORI, *Profili problematici dell'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia di condanna degli Stati membri ex art. 260 TFUE*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015/2, p. 427 ss..

258, 259 e 260 del TFUE⁷⁶³. Peraltro, dal combinato disposto di tali articoli e ai sensi dell'art. 273 del TFUE⁷⁶⁴ risulta l'obbligo per gli Stati membri e gli organi dell'Unione di adire alla corte di Bruxelles non solo per la risoluzione di controversie relative a norme comunitarie ma anche per controversie relative a norme "connesse" con l'ordinamento giuridico dell'Ue⁷⁶⁵. Infatti, nel caso del MES e del *Fiscal Compact*, se una parte, su relazione della Commissione, paia non dar compimento ad una particolare norma uno Stato membro ha l'obbligo di adire alla Corte di Giustizia⁷⁶⁶.

In ogni caso la sentenza della Corte è vincolante e qualora uno Stato membro non si adegui alla sentenza della Corte⁷⁶⁷, un altro

⁷⁶³ Ad essa è attribuito il potere di vegliare sulla corretta applicazione ed interpretazione del diritto UE in base all'art. 19 del TFUE, ed in base all'art. 344 tale competenza è esclusiva della stessa Corte.

⁷⁶⁴ Secondo il quale la Corte di giustizia è competente a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l'oggetto dei trattati, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di un compromesso. Norma particolarmente rilevante in relazione al MES ed al *Fiscal Compact*. Trattati sottoposti alla giurisdizione della Corte a sensi dell'art. 8 comma 3 del *Fiscal Compact*. Infatti, mentre la prima delle due competenze giurisdizionali prevede l'esercizio da parte della Corte di Giustizia di un potere pienamente giurisdizionale, la seconda vede la Corte di Strasburgo esercitare un potere di tipo arbitrale. Ciò implica che se da un lato non sarà possibile per la corte derogare ai propri principi organizzativi e procedurali e non potrà in ogni caso emettere sentenze non conformi ai Trattati fondamentali, dall'altro sarà possibile per essa rifarsi alle norme sostanziali particolari vigenti tra gli Stati così come al diritto internazionale. Tale eventualità aumenta il ventaglio di possibilità relative alla pronuncia arbitrale conseguenza di non poco conto specialmente in materia fiscale.

⁷⁶⁵ La procedura ex art 173 è prevista in relazione a vari trattati "esterni" all'UE fin dal trattato di Roma e il MES ed il *Fiscal Compact* ne sono solo alcuni esempi: G. RUGGE, *La competenza arbitrale della Corte di Giustizia dell'Ue ed il Fiscal Compact*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2013/1, p. 199 ss..

⁷⁶⁶ L'obbligatorietà del primo caso sembra sorgere in capo ai tre Stati che compongono la presidenza di turno del Consiglio dell'UE entro tre mesi dalla ricezione della relazione.

⁷⁶⁷ Sulla falsariga dell'art 260 TFUE che viene citato esplicitamente.

Stato membro può adire nuovamente ad essa (su indicazione della Commissione o meno), la quale potrà comminare una sanzione forfettaria non superiore al 0,1% del PIL. Tali somme verranno versate al MES nel caso di stati membri dell'Eurozona e in caso contrario al bilancio generale dell'UE.

Necessario, in tale fase, un *excursus* in relazione all'art 3.2 del *Fiscal Compact*, articolo che riguarda l'obbligo di inserire all'interno della legislazione nazionale (preferibilmente costituzionale) la previsione del pareggio di bilancio per le PA invitando gli stati firmatari ad istituire un "meccanismo di correzione automatica". Tale meccanismo deve essere pensato per attivarsi in caso di scostamento dagli OMT, e qualora questo accada, in base alle indicazioni della Commissione deve prevedere un piano di rientro negli OMT circostanziato temporalmente e qualitativamente ed in particolare indicare un organismo internazionale deputato a sorvegliare il rispetto di tale piano. La giurisdizione della Corte di Giustizia risulta avere pertanto un duplice effetto. Da un lato porta gli Stati membri a rispettare il Trattato tramite il "pungolo" della sanzione, dall'altro, consistendo tale adempimento anche nell'inserimento nella legislazione nazionali di norme cogenti di livello "preferibilmente costituzionale", porta, una volta emanate tali norme, anche gli organi giurisdizionali nazionali a sorvegliare l'effettività del perseguimento degli OMT⁷⁶⁸.

Adire alla Corte di Giustizia non costituisce, peraltro, l'unico rimedio nell'ambito della procedura per disavanzi eccessivi, infatti il Consiglio Europeo ha la facoltà di prevedere la creazione di un deposito infruttifero con il versamento di una cifra fino al 0,5% del PIL dello Stato stesso e di richiedere il versamento di

⁷⁶⁸ Ai sensi dell'art. 3.2 del Fiscal Compact: T. F. GIUPPONI, *Vincoli di bilancio, stato costituzionale e integrazione europea: una nuova occasione di dialogo tra Corti?*, in *Forumcostituzionale.it*, 2014; F. FABBRINI, *The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective*, in *Berkeley journal of international law*, 2014/2, p. 68 ss..

un'ammenda⁷⁶⁹. Dalla sua formalizzazione questa procedura è stata attivata, pur non essendo sempre stata portata a termine in ognuno dei casi indicati, nei confronti di Spagna, Portogallo, Cipro, Irlanda, Slovenia, Belgio, Italia e Finlandia, ed è stata resa applicabile anche alle violazioni del MES e del *Fiscal Compact* ai sensi dell'art. 5 di quest'ultimo⁷⁷⁰.

Alla procedura per disavanzi eccessivi si affianca la procedura per gli squilibri macroeconomici, anch'essa con protagonista la Commissione e attivata a seconda del contenuto della relazione sul meccanismo di allerta pubblicato nel novembre di ogni anno dalla Commissione. Se da tale relazione risulta il superamento di alcune delle soglie contenute nello *scoreboard* la Commissione procede ad un'analisi approfondita della situazione statale. Nel caso rilevi una situazione di squilibrio economico procede poi a raccomandazioni preventive inserite tra quelle effettuate nel luglio di ogni anno assieme alle raccomandazioni specifiche e ne dà notizia a tutte le istituzioni europee. Inoltre, nel caso gli squilibri eccessivi persistano la Commissione stila raccomandazioni correttive⁷⁷¹ che fa pervenire al Consiglio e che può inviare⁷⁷² allo Stato membro con la raccomandazione di procedere a misure correttive corrispondenti.

⁷⁶⁹ Appare evidente come presupponendo che l'inottemperanza dello Stato derivi da un periodo di crisi economica, sia contestabile l'opportunità di un'ulteriore nota negativa nel bilancio dello Stato.

⁷⁷⁰ Sul tema: Cfr. E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, op. cit., p. 512-513 ss.; R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016/3, p. 669 ss.; L. V. RAIOLA, *Il fiscal compact e la costituzionalizzazione dell'economia europea*, op. cit., p. 149 ss..

⁷⁷¹ Tali raccomandazioni, contengono una lista dettagliata delle attività da svolgere per far rientrare lo squilibrio, tempistiche definite e riforme strutturali oltre che emergenziali. L'approvazione del Piano d'azione successivo consiste sostanzialmente nel suo adeguamento alle sopraddette raccomandazioni

⁷⁷² Può esimersi dal farlo qualora a maggioranza dei membri del Consiglio voti diversamente, inoltre la stessa commissione utilizza i dati ricevuti come indicatori appunto della situazione economica. Se ad esempio un valore risulta superiore alla soglia ma comunque inferiore alla media di superamento degli altri Stati membri o in tendenza positiva rispetto all'anno precedente la

Il Semestre europeo è stato ideato per garantire l'applicazione congiunta di pratiche economiche comuni ritenute corrette. Procediamo quindi ad analizzare quali siano le norme sostanziali per le quali sono state ideate le procedure di cui sopra, norme contenute da ultimo nel *Fiscal Compact* e che approfondiscono ulteriormente i limiti alle politiche economiche perseguibili dai Paesi membri⁷⁷³.

4.1 Il *Fiscal Compact*

Il *Fiscal Compact* è un trattato internazionale tra Stati sovrani⁷⁷⁴, percorso scelto in conseguenza dell'opposizione di Regno Unito e Repubblica Ceca⁷⁷⁵ ad integrare le norme in esso contenute nell'ordinamento giuridico dell'Ue. Pertanto, la sua natura giuridica non si differenzia da quella dei trattati costitutivi dell'Unione pur prevedendo all'art. 1 la piena coerenza di quest'ultimo con l'ordinamento giuridico dell'Ue nonché il

Commissione può decidere di non passare alle fasi di verifica successive. La discrezionalità attribuita alla Commissione in tale fase è stata contestata sia dalla dottrina che dalla Corte dei Conti europea come analizzato approfonditamente al § 8 del III capitolo.

⁷⁷³ Sul tema, approfondito nelle pagine seguenti interessante il contributo di: G. MESSINA, *La crisi finanziaria come epifania dello Stato post-moderno*, op. cit., p. 330 ss..

⁷⁷⁴ Sul tema: A. ZORZI GIUSTINIANI, *Parlamento Europeo e parlamenti Nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in *Nomos*, 2015/3; P. PONZANO, *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea e la "costituzionalizzazione" dell'eurozona*, op. cit., p. 40 ss..

⁷⁷⁵ Oltre a non sottoscrivere il Trattato impedirono l'inserimento della normativa ivi contenuta nell'ordinamento giuridico dell'Ue anche tramite l'inclusione di clausole di *Opting Out*: L. S. ROSSI, *Fiscal compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in G. BOVICINI e F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, in *Quaderni IAI*, Roma, 2015, p. 29-35.

recepimento entro 5 anni delle sue norme nei Trattati fondamentali⁷⁷⁶.

Si è già precedentemente parlato delle motivazioni sottese alla creazione di questo Trattato, motivazioni che vanno dalla necessità di assicurare il mercato internazionale a quella di rafforzare il rispetto delle norme di *governance* economica europee attraverso limitazioni efficaci alle politiche economiche di competenza degli Stati membri.

Il nucleo centrale del *Fiscal Compact* è pertanto costituito dagli articoli rivolti alla regolamentazione dell'indebitamento e del bilancio degli Stati membri ovvero dagli artt. dal 3 all' 8⁷⁷⁷.

Infatti, il bilancio delle pubbliche amministrazioni secondo l'art. 3 del trattato deve essere in pareggio o avanzo, e qualora non lo fosse lo Stato firmatario deve intraprendere un percorso di adeguamento scandito dagli OMT stabiliti dalla Commissione. Obiettivi che in ogni caso non potranno prevedere un disavanzo superiore al -0,5%. Differente al contempo la posizione degli Stati firmatari con un debito pubblico inferiore al 60% del PIL che potranno raggiungere la soglia del -1%⁷⁷⁸.

Il rispetto di questa soglia non ammette deroghe, se non per “eventi eccezionali” indipendenti dall'azione dello Stato stesso che vadano a determinare un *deficit* di bilancio non previsto né prevedibile⁷⁷⁹.

⁷⁷⁶ Percorso non ancora avviatosi.

⁷⁷⁷ Come evidenziato al § precedente gli artt. dal 5 all'8 sono in particolare relativi al rapporto tra le istituzioni dell'Ue ed il Fiscal Compact (in particolare l'art. 8 sancisce il compromesso di cui all'art. 273 del TFUE).

⁷⁷⁸ In particolare, questa norma sancisce l'inasprimento dei vincoli precedentemente vigenti e derivanti dal Patto di Stabilità e crescita.

⁷⁷⁹ Sul punto: I. RENATO e N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di Diritto dell'Economia*, 2017/2, p. 206-250; F. FABBRINI, *The fiscal compact, the golden rule, and the paradox of European federalism*, in *BC Int'l & Comp. Law Review*, 2013/1. Come avvenuto nel caso della crisi economico-sanitaria connessa con il virus Covid-19: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/23/statement->

L'art. 3 stabilisce quindi quella che viene definita una *golden rule* rafforzata⁷⁸⁰. Il pareggio di bilancio infatti deve essere comprensivo degli investimenti effettuati, contrariamente alle varianti più comuni della stessa, nelle quali le spese per investimenti non vengono assegnate all'anno economico in corso avendo effetti e risultati per un periodo più lungo.

Passiamo ora alla parte dedicata al debito pubblico. L'art. 4 impone agli stati firmatari con un rapporto debito/PIL superiore al 60% di ridurre il proprio debito in eccesso di 1/20 per anno, prevedendo un piano di rientro a *step* sotto la soglia massima⁷⁸¹.

La Commissione europea e, in seconda battuta il Consiglio dell'Unione europea sono garanti dell'applicazione delle norme del Trattato. Alla Commissione spetta, infatti, sorvegliare il rispetto di tali vincoli, valutare l'esistenza o meno degli "eventi eccezionali" sopra ricordati, proporre e verificare l'applicazione, di riforme strutturali e nel caso esse non vengano portate a termine attivare la procedura per "disavanzi eccessivi".

Risulta evidente, dall'analisi degli articoli di cui sopra, che il *Fiscal Compact* esprima l'opzione per un paradigma economico che considera l'immissione di capitale nel mercato da parte dello Stato

[of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/](#) (aggiornata al 20.06.2020).

⁷⁸⁰ Sul punto: A. MAJOCCHI, *Dal Fiscal Compact all'unione fiscale*, in G. BONVICINI e F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, in *Quaderni IAI*, 2012, p. 45 ss..

⁷⁸¹ Nel caso dell'Italia si tratta di una cifra totale vicina ai 1100 miliardi di euro per una somma annuale sottratta alle disponibilità di bilancio di circa 55 miliardi. Processo che non ha avuto ancora nessuna applicazione effettiva: <https://www.istat.it/it/conti-nazionali> (aggiornato al 24.06.2020). Autoevidente il circolo vizioso creatosi, che non partecipa né della positività della discrezionalità agli attori nazionali, né degli ipotetici vantaggi derivanti dalla stabilizzazione economica conseguente ad una politica di austerità effettiva. Le conseguenze per la possibilità dello Stato membro con un alto livello di debito di garantire i servizi pubblici essenziale sono di seguito analizzate.

come destabilizzante⁷⁸². Non è necessario sottolineare, peraltro, come a prescindere dalla validità o meno di tale teoria economica⁷⁸³ sia necessario valutare come e se il perseguimento delle norme contenute nel *Fiscal Compact* sia compatibile con il rispetto degli obblighi posti allo Stato dal costituzionalismo sociale del dopoguerra, norme che, come si è esposto al primo paragrafo del presente capitolo sono contenute nella quasi totalità delle Leggi fondamentali dei Paesi membri e che rendono particolarmente limitante quanto qui esposto in particolare per Stati con alto livello di debito o che affrontano un processo di sviluppo economico di prima fase che richiede investimenti sostanziali⁷⁸⁴.

⁷⁸² Sembra in realtà recuperare pienamente la teoria “dell’equivalenza Ricardiana” che presume che investitori e contribuenti siano perfettamente consapevoli ed informati sulle politiche di bilancio dello Stato. Pertanto, entrambi sarebbero coscienti che in caso di disavanzo lo Stato necessiterà in futuro di aumentare la tassazione al fine di fare fronte al debito necessario a coprire la somma mancante e i contribuenti aumenterebbero il risparmio per essere preparati alle future imposte facendo calare drasticamente la domanda e contraendo di conseguenza l’economia. Gli investitori prevedendo tale risultato eviterebbero il debito nazionale generando un aumento esponenziale dei tassi di interesse. Addebitata all’economista David Ricardo esse venne dallo stesso rifiutata in tarda età: D. RICARDO, *Essay on the funding system*, in J.R. McCULLOCH, *The Works of David Ricardo, Life and Writings of the Author*, Londra, 1888, p. 513-548; L. BUFFONI, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso decisivo*, in *Rivista AIC*, 2016/2.

⁷⁸³ Si rinvia al § 1 del presente capitolo per una disamina della teoria economica sottesa ad un’impostazione che vede l’intervento dello Stato in un’ottica detrattiva.

⁷⁸⁴ Vedi i Paesi dell’est Europa in primis la Romania: A. DABU, *Economic Dualism and Agrarian Policies: Land Reforms and Structural Economic Change in Romania, 1864–2000*. Springer Nature, 2020, p. 20 ss.; R. M. BĂDÎRCEA e AL., *Comparison between Romania and Sweden Based on Three Dimensions: Environmental Performance, Green Taxation and Economic Growth*, in *Sustainability*, 2020/1. Peraltro, tale paradigma risulta particolarmente ostico anche nel caso dell’Italia se si analizzano, ad esempio, le leggi di bilancio afferenti il 2014 e 2015 troviamo a fronte di una spesa pubblica mantenutasi tra il 47 ed il 49 % del PIL, una diminuzione consistente della spesa per investimenti. La compresenza di questi due dati si deve alla sovrabbondanza di provvedimenti *una*

Pertanto, il paradigma espresso dal *Fiscal Compact* non si può definire una novità nel panorama giuridico dell'Ue (se non nella fonte di produzione della norma di cui parleremo nei prossimi paragrafi)⁷⁸⁵, in quanto ripercorre la strada già esplorata dal Patto di Stabilità e crescita, tuttavia, innalza il livello di automatizzazione delle procedure di verifica e dei vincoli imposti agli Stati membri, restringendo notevolmente gli spazi di manovra lasciati dai vincoli preesistenti. Se nel paragrafo conclusivo al presente capitolo si analizza il pieno portato di queste limitazioni in rapporto agli ordinamenti giuridici nazionali si osserva già fin d'ora come nell'occhio della crisi economica del 2008-2009 quando il modello economico affermato fino ad allora a livello europeo veniva messo in discussione sia dalla dottrina, che dalla giurisprudenza che dalle parti sociali, la scelta, piuttosto che di ridiscuterne i principi, fu di rafforzarne l'efficacia⁷⁸⁶.

tantum ed eccezionali giustificati proprio ai sensi dell'art. 6 della suddetta riforma. Tale modalità di gestione della finanza pubblica, confermandosi, come elemento sistemico, risulta deleteria per le finanze statali. Si vanificano, infatti, gli sforzi di contenimento della spesa operati al fine della riduzione del debito pubblico, contenimento per il quale si sono sacrificati quegli interventi sistemici, di stimolo al mondo del lavoro e dell'economia nel suo complesso, dalla cui assenza deriva poi l'asimmetria dello *shock* economico in condizioni economiche complessive negative: P. DE GRAUWE, *Economia dell'integrazione monetaria*, op. cit., p. 190 ss..

⁷⁸⁵ Come si è già esposto principi equivalenti sono contenuti nelle norme del TUE e TFUE, obblighi poi ribaditi nel *two* e *six Pack* e nella Strategia Europa 2020, con la previsione di sanzioni economiche che possono arrivare fino allo 0,5% del PIL. In tali normative, tuttavia (oltre a contenere soglie più elevate), viene esclusa la spesa per investimenti dal computo delle spese ai fini del computo del *deficit*. Sul punto interessante: C. HERRMANN, *Legal aspects of the European sovereign debt crisis*, in *Hitotsubashi journal of law and politics*, 2012/2.

⁷⁸⁶ Si soffermano sulla particolarità di tale scelta: D. RODRIK, *Economic Rules. Why economics works, when it fails, and how to tell the difference*, in *Oxford University Press*, 2015/1, p. 20 ss.. A sostegno di tale scelta viceversa: A. ALESINA, C. A. FAVERO e F. GIAVAZZI, *What do we know about the effects of austerity?*, in *NBER Working Paper*, 2018/6.

Le ragioni di tale scelta vengono di seguito analizzate essendo direttamente connesse con la possibilità di sostegno finanziario “incarnata” dal MES.

4.2 Il Meccanismo Europeo di Stabilità

L’11 Luglio del 2011 venne sottoscritta la bozza finale del Meccanismo Europeo di Stabilità. Lo scopo di questo trattato⁷⁸⁷, anch’esso esterno all’ordinamento giuridico dell’Ue, è di costituire uno strumento permanente di assistenza finanziaria per i Paesi il cui “accesso al mercato risulti compromesso⁷⁸⁸”. Peraltro, come già ricordato, per rendere compatibile quest’ultimo con la previsione di cui all’art. 125 del TFUE venne anche modificato l’art 136 del TFUE che al comma terzo ora prevede esplicitamente la possibilità di creare un meccanismo finanziario permanente a sostegno di un Paese dell’area euro.

Il MES è strutturato sul modello dell’FMI con la differenza che i governi coinvolti si limitano agli Stati componenti l’area euro (è prevista l’inclusione di Paesi non facenti parte di tale categoria come osservatori solo in occasioni *ad hoc*⁷⁸⁹). Tali Stati versano per quote, il cui ammontare viene calcolato in base a quelle versate per la creazione della BCE e corrispondenti ai voti di cui diventano

⁷⁸⁷ La presente trattazione si limita a sottolineare gli aspetti fondamentali ai fini di ricostruire l’evoluzione del potere di spesa all’interno dell’ordinamento giuridico dell’Ue: R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell’Unione Europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, *op. cit.*, p. 58 ss..

⁷⁸⁸ Introduzione MES e art. 3. Sul tema: A. VITERBO e R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell’UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Diritto dell’Unione Europea*, 2012/2, p. 323 ss..

⁷⁸⁹ Ovvero ai sensi dell’introduzione del MES, quelli che “partecipano su base ad hoc, a fianco del MES, a un’operazione di sostegno alla stabilità prevista a favore di Stati membri della zona euro”.

titolari⁷⁹⁰, un quantitativo di denaro per un totale complessivo di 80 miliardi⁷⁹¹. Ad esso si aggiungono i miliardi “ereditati” dal FESF e del MESF e la possibilità di emettere obbligazioni. Il capitale totale ammonta, infine, a 700 miliardi di cui 500 sono disponibili al prestito.

La *governance* del MES ripropone, dunque, il modello di una società di capitali è gestito da un Consiglio dei governatori, con come soci gli stessi Stati membri (nella persona dei delegati dei rispettivi governi), che esprimono il loro voto in quote corrispondenti al capitale versato⁷⁹².

Il MES è, pertanto, organizzazione a sé stante e non rientra formalmente nel sistema istituzionale dell’Ue, pur essendone, sostanzialmente, elemento fondamentale e operando con l’aiuto effettivo degli organi dell’Unione europea che ne coordinano l’agire. Infatti, vi danno applicazione la Commissione e il Consiglio dell’Unione europea nella fase successiva alla concessione degli aiuti e la Corte di Giustizia come organo di risoluzione delle controversie, in virtù del compromesso incluso nel trattato⁷⁹³.

⁷⁹⁰ In caso di mancato versamento della quota si perde il diritto di voto ai sensi dell’art. 4 del MES.

⁷⁹¹ Diversamente dagli strumenti precedenti che si basavano su impegni di garanzia, pesantemente influenzati dalla possibilità di finanziamento e dal *rating* dei sottoscrittori.

⁷⁹² In particolare, si compone di un Consiglio dei governatori, che è l’organo politico del MES e assume le scelte di indirizzo fondamentali dell’ente come l’aumento di capitale, il versamento di nuove quote o la concessione o meno di sostegno finanziario. Alle sue riunioni così come alle riunioni degli altri organi sono invitati presidenti e delegati BCE e Commissione europea. Ogni governatore viene nominato da uno degli Stati membri così come ogni componente del Consiglio di amministrazione. Quest’ultimo è organo di governo del MES assieme al Direttore generale che è responsabile dell’organizzazione del MES e del suo funzionamento ed è eletto dal consiglio dei governatori restando in carica per 5 anni. Sul tema: H. DAVID e A. SPENDZHAROVA, *Accountability in Post-Crisis Eurozone Governance: The Tricky Case of the European Stability Mechanism*, in *Journal of Common Market Studies*, 2019/4, p. 894-911.

⁷⁹³ Esattamente con gli stessi principi e poteri già esposti in relazione al Fiscal Compact in questo caso ai sensi dell’art. 16 del MES.

Le modalità tramite le quali tale organizzazione può intervenire a favore di Paesi in difficoltà finanziaria sono molteplici. Il processo si attiva sempre su richiesta dello Stato membro e ad esso possono ricorrere volontariamente, peraltro, sia Stati non facenti parte dell'area euro che il Fondo Monetario Internazionale⁷⁹⁴.

In particolare il MES prevede: un'Assistenza finanziaria precauzionale, priva di condizionalità, per quegli Stati che pur non avendo deficit strutturali o necessità di aggiustamenti macroeconomici si trovino con problemi di liquidità derivante dalla fluttuazione generale del mercato dei titoli di Stato⁷⁹⁵, un'assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie⁷⁹⁶ concessa allo scopo specifico di ricapitalizzare istituti di credito con concrete problematiche di solvibilità⁷⁹⁷ e una linea di prestito concessa direttamente allo Stato membro in caso risulti minacciata la stabilità della zona euro⁷⁹⁸. Il sostegno allo Stato membro in difficoltà si esprime, in questo caso, anche tramite l'acquisto sul mercato primario dei titoli di Stato emessi dallo stesso⁷⁹⁹ con la previsione di rigide condizionalità contenute nel *memorandum* di seguito analizzato.

In ogni caso le procedure di cui sopra si attivano su richiesta dello Stato rivolta direttamente al presidente del Consiglio dei governatori, il quale chiede alla Commissione di valutare il rischio

⁷⁹⁴ Cfr. introduzione del MES. Mentre per i primi si tratta di una procedura al momento rimasta sul piano della possibilità il secondo ha già partecipato attivamente all'erogazione dei prestiti del MES diventando componente fondamentale del suo intervento: G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo Europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornali di diritto amministrativo*, 2012/1, p. 461 ss..

⁷⁹⁵ Art. 14 MES.

⁷⁹⁶ Art. 15 MES.

⁷⁹⁷ In particolare, i cosiddetti *to big to fail*, molti dei fondi assegnati alla Grecia erano diretti a questo specifico scopo: A. ALTER e A. BEYER, *The dynamics of spillover effects during the European sovereign debt turmoil*, in *Journal of Banking & Finance*, 2014/42, p. 134-153.

⁷⁹⁸ Art. 16 MES.

⁷⁹⁹ Art. 17 MES.

di instabilità per la zona euro⁸⁰⁰ e la quota di capitale privato necessaria⁸⁰¹. Il Consiglio dei governatori nel caso verificarsi la necessità dell'intervento in base alla valutazione effettuata dalla Commissione dà mandato per la negoziazione di un *memorandum* d'intesa. All'interno del *memorandum* sono contenute le manovre di aggiustamento finanziario necessarie all'ottenimento del prestito e in esso si definiscono in maniera dettagliata⁸⁰² le riforme che lo Stato richiedente si impegna ad attuare per assicurare i mercati, contenere la spesa pubblica e garantire il rimborso del prestito. Nel caso della Grecia, l'unico Stato firmatario che finora ha richiesto la concessione della linea di prestito con condizionalità⁸⁰³, il *memorandum of understanding* conteneva l'elenco dettagliato delle politiche economiche da attuare che includevano, oltre ad altri punti, indicazioni relative alla regolazione di: mercato del lavoro, Iva, codice civile e sistema giudiziario, sistema bancario, sistema previdenziale, settore dell'energia, finanziamento presso il FMI, riforma dell'amministrazione statale, inserimento in norme di rango costituzionale del principio del pareggio di bilancio ed infine

⁸⁰⁰ Art 12.1 MES. La presenza o meno di quest'ultimo può portare a due possibili scenari, ad un tentativo di riproposizione, mediato dalla Troika, del debito pubblico dello Stato nel primo caso, ad un tentativo di ristrutturazione del debito presso i privati nel secondo.

⁸⁰¹ Art. 13.2 MES.

⁸⁰² Non si tratta, infatti, di linee direttive ma di riforme definite nel dettaglio, si pensi che uno dei punti riguardante il sistema previdenziale nel *memorandum* d'intesa sottoscritto dalla Grecia nel 2015 sanciva i criteri per aver titolo alle pensioni minime e l'età da cui questo sarebbe stato possibile, il contenuto delle circolari connesse con le suddette norme e le leggi da esse revocate.

⁸⁰³ La cui fase di contrattazione ha coinvolto BCE, Commissione e FMI: F. NUGNES, *L'Europa e la crisi. Gli interventi della Banca Centrale Europea e la creazione del Meccanismo europeo di stabilità*, in *Articoli Costituzionali*, 2012/1; P. PETRAKIS, *The 2008–2010 crisis and the European stability mechanism*, in *The Greek economy and the crisis*. Springer, Berlin-Heidelberg, 2012. p. 269-309.

prevedevano il previo controllo da parte della Commissione di ogni norma che andasse ad influire sul bilancio dello Stato.⁸⁰⁴

A tali richieste del *memorandum* si aggiunga la previsione della presenza di commissari con la possibilità di accedere ai libri contabili nazionali, con controlli il cui esito positivo condiziona la concessione, o meno, della *tranche* successiva del prestito⁸⁰⁵.

Infatti, la fase di “sorveglianza”, come detto è affidata alla Commissione di concerto con la BCE e dove possibile del FMI e in essa si procede a verificare l’adempimento degli obblighi previsti per la concessione dell’assistenza finanziaria. Tale passaggio prevede, come detto, la possibilità per i rappresentanti delle istituzioni di cui sopra di accedere liberamente e direttamente ai libri contabili dello Stato, verificando in prima persona l’adempimento degli obblighi previsti dal *memorandum*. Del resto, l’erogazione del sostegno finanziario avviene per *stock* successivi proprio in modo tale da permettere agli organi direttivi del MES di interromperla nel caso BCE e Commissione riscontrassero il non rispetto degli impegni assunti⁸⁰⁶.

Infine, la decisione in merito alla concessione o meno del sostegno finanziario viene presa all’unanimità dal Consiglio dei governatori, stante la possibilità di astensione e la previa ratifica del *Fiscal Compact*, requisito necessario per poter ricevere l’aiuto del MES.

Peraltro, accedere ad una linea di credito dal MES, nel solo caso in cui questa venga concessa con le condizionalità contenute nel *memorandum*, significa ottenere una “potenza di fuoco” molto più elevata dei 700 miliardi sopra richiamati, in quanto essa apre alla possibilità dell’attivazione delle OMT da parte della BCE. Tuttavia,

⁸⁰⁴ Per il testo completo: <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2015/07/12/> (aggiornato al 2.06.2020).

⁸⁰⁵ Sul tema: D. ROSSANO, *Ancora in tema di crisi dell’euro. Il caso “Grecia” e le sue implicazioni sulla moneta unica*, in *Rivista di diritto pubblico italiano comparato ed europeo*, 2015/3.

⁸⁰⁶ Art. 13 MES.

prerequisito per accedere a questa linea di credito è l’attuazione, appunto, di misure correttive che, ai sensi della formula, molto ampia, utilizzata dall’art. 12.1 del trattato possono “spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite”⁸⁰⁷.

Proprio tali condizionalità sono state al centro del recente dibattito, anche pubblico, sia in connessione alla riforma complessiva del MES, alla quale non si è ancora pervenuti⁸⁰⁸, sia in rapporto alla crisi correlata al Covid-19. Da un lato, infatti, l’ampia formula utilizzata dall’art. 12.1 del MES suscita il dubbio della possibilità di una cessione di sovranità in “bianco”; dall’altro l’impostazione di tali misure correttive - il cui contenuto deve essere coerente con lo spirito del *Fiscal Compact* - implica un sostanziale contingentamento della spesa pubblica al fine di garantire la restituzione dei prestiti contratti, neutralizzando l’effetto anticiclico per il quale i prestiti del MES vengono sottoscritti. Proprio in seguito a tali rilievi al § 16 delle conclusioni dell’Eurogruppo del 9 aprile 2020⁸⁰⁹ si inserì l’affermazione che per accedere alla linea di credito

⁸⁰⁷ Si veda nuovamente in relazione alla Grecia: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/financial-assistance-eurozone-members/greece-programme/> (aggiornato al 20.06.2020).

⁸⁰⁸ Che viene analizzata al prossimo capitolo, in particolare al § 9, nei molteplici ruoli potenzialmente ad essa attribuiti (tra cui quella di *Bank Recapitalization Instrument*) ma i cui punti principali sono rilevabili nella strutturazione del MES come sostegno ai sistemi sanitari nazionali al fine sia di potenziarne la funzione di contrasto alla crisi economico-sanitaria del 2020 che di depotenziarne l’accezione di controllo sulle politiche economiche dello Stato membro nel suo complesso: http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1186262/index.html?part=dossier_dossier1 (aggiornato al 9.12.2020). Se questa riforma abbia o meno avuto successo nel formalizzarsi e nel raggiungere i suoi obiettivi viene analizzato al III cap., mentre i possibili impatti di essa sulla struttura stessa dello strumento vengono invece di seguito esposti. Per una panoramica della riforma: <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis> e <https://www.senato.it/2990> (entrambi aggiornati al 10.11.2020).

⁸⁰⁹ Per il testo completo: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on->

del MES l'unico requisito sarà utilizzare i fondi richiesti per sostenere direttamente o indirettamente il proprio sistema sanitario. Tuttavia, il prosieguo del suddetto paragrafo - “*The provisions of the ESM Treaty will be followed*” - implica o un'incoerenza in quanto concordato o che l'unicità di tale requisito verrà relegata alla sola fase iniziale di concessione della linea di credito⁸¹⁰.

In tal senso, il recente dibattito è stato utile più che altro ad evidenziare come il MES sia al centro del processo di riforma della *governance* economica europea conseguente alla crisi, con un ruolo sia di pungolo che di incentivo al completamento degli obiettivi stabiliti dal *Fiscal Compact*.

Per tale ragione, peraltro, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, era stata interpellata dalla *Supreme Court Irlandese*, e tramite la risoluzione del caso *Pringle* ha confermato la compatibilità del MES con gli artt. 121-125 del TFUE e la conseguente modifica del trattato stesso. Nella sentenza suddetta la Corte dapprima sottolinea come il MES non coinvolga la disposizione di cui all'art. 123 del TFUE che vieta ogni forma di aiuto da parte della BCE a qualsiasi pubblica amministrazione (il cosiddetto divieto di *bail in*), essendo lo stesso completamente finanziato dagli Stati membri. Afferma poi che l'art 125 che sembra rivolgere lo stesso divieto agli Stati membri (cosiddetta clausola di *no bail out*) in realtà non impedisca qualsiasi forma di assistenza finanziaria ad uno Stato membro⁸¹¹ ma miri a vegliare sul permanere della responsabilità finanziaria in capo al singolo Stato, ovvero la necessità del rispetto di una “logica di mercato” nella contrazione di debiti, risultando dunque il MES pienamente compatibile con i

[the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/](#)

(aggiornato al 24.06.2020).

⁸¹⁰ Il che rende irrilevante la precisazione precedente perché, come detto, l'erogazione dei prestiti del MES avviene in *tranches* temporalmente distanziate proprio al fine di poter verificare il rispetto dei *memoranda* sopra richiamati.

⁸¹¹ Come, secondo la Corte, dimostra la presenza precedente dell'art. 122 TFUE prevedendo una deroga all'art 125 ma senza citarla esplicitamente come eccezione, facendo presupporre una generale apertura dell'art 125.

Trattati fondamentali laddove lo Stato membro che ne riceve il supporto “resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori e purché le condizioni collegate a siffatta assistenza siano tali da stimolarlo all’attuazione di una politica di bilancio virtuosa⁸¹²”.

I profili problematici del Trattato in oggetto possono essere riassunti, pertanto, nella parola che accompagna gli interventi economici dell’ente: condizionalità. Come sottolineato, infatti, quest’ultima sottende un elevato livello di pervasività nel controllo della gestione del bilancio pubblico dello Stato richiedente assistenza. Inoltre, se il principio da cui è diretta, ovvero la stabilizzazione delle finanze statali tramite una politica di taglio alla spesa e aumento della tassazione che riduca progressivamente le necessità di indebitamento e allo stesso tempo garantisca l’ottemperamento degli obblighi contratti, può o meno corrispondere a ciò che viene delineato come efficace da uno specifico paradigma economico, è evidente come non si ponga l’obiettivo di garantire, tuttavia, il rispetto del contenuto sociale delle carte fondamentali degli Stati membri.

Non solo, se le politiche economiche risultano essere nella potestà di un consiglio di governatori di un ente indipendente dagli organi europei, risulta arduo comprendere in quale misura rimarranno coordinate dall’Unione europea ed in capo allo Stato membro. I rilievi qui proposti non sono, nondimeno, solo relativi agli Stati richiedenti l’aiuto finanziario. Se, infatti, gli obblighi imposti agli Stati in *default* si rivelassero insufficienti a risollevarne le finanze, comportando la non restituzione del debito, i cittadini degli

⁸¹² V. Corte di Giustizia, sentenza C-370/12 p. 80. Ci si chiede dunque, in tal senso, la ragione della riforma di cui all’art. 136 se non in un’ottica di orientamento teleologico dell’art 125 in quanto l’inserimento di una previsione riferita alla creazione di uno strumento permanente senza una modifica del 125 non risolverebbe il conflitto tra le due norme se all’interno dell’ultima non fosse già sussistente lo spazio normativo per la creazione del MES: E. GAMBARO, *Le regole dell’Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle, op. cit.*, p. 345 ss..

Stati finanziatori si troverebbero ad aver versato tributi per sovvenzionare servizi destinati a cittadini di un altro Stato⁸¹³, senza che quest'ultimi siano stati concessi con il consenso dei rispettivi organi legislativi⁸¹⁴.

Pertanto, appare evidente come la condizionalità sottesa al MES - che ricordiamo in ogni caso necessaria ai sensi dell'art. 136 del TFUE - comporta una cessione di sovranità, che, a sua volta, anche qualora si superassero le perplessità relative all'efficacia economica delle misure ad essa connesse, sottende la necessità di un ripensamento della struttura della *governance* economica dell'Ue. Si può intravedere, invero, una sola alternativa ad una riforma di tale portata, ovvero una modifica sostanziale della fase di enucleazione e dei presupposti (tra cui il *Fiscal Compact* e l'art. 136 del TFUE) dei *memoranda of understanding* (pertanto anche del MES stesso). Sempre nel tentativo di rendere tale condizionalità compatibile con i molteplici paradigmi economico sociali enucleati dalle previsioni costituzionali degli Stati membri⁸¹⁵.

⁸¹³ Sul punto: F. SCHIMMELFENNIG, *Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis*, in *Journal of European Public Policy*, 2015/2, p. 177-195; W. M. BAUER e S. BECKER, *The unexpected winner of the crisis: The European Commission's strengthened role in economic governance*, in *Journal of European Integration*, 2014/3, p. 213-229; D. STEVANATO, *Il MES tra deficit democratico e sovranità perduta*, in *Giustiziafiscale.com*, 2016.

⁸¹⁴ Sul punto intervenne la Corte di Karlsruhe (BVerfG, 2 BvR 1390/12; 2 BvR 1421/12; 2 BvR 1438/12; 2 BvR 1439/12; 2 BvR 1440/12; 2 BvE 6/12, del 12 settembre 2012). In particolare, al par. 7 della sentenza si è affermata come punto centrale per la legittimità rispetto alla *Grundgesetz* dei trattati di cui sopra la non esautorazione del *Bundestag* in relazione alle scelte di bilancio e il mantenimento, pertanto, dell'autonomia finanziaria dello Stato secondo quanto stabilito dall'art 109 e 110 della Costituzione tedesca: A. DE PRETIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una guida alla lettura*, in *Federalismi.it*, 2012/18, in part. p. 7.

⁸¹⁵ L'analisi delle riforme relative alla *governance* economica dell'Ue viene approfondita al prossimo capitolo, per uno sguardo complessivo in relazione al MES interessante il contributo di: M. DANI e A. J. MENÉNDEZ, *Le ragioni di un rotondo NO al MES*, in *Lacostituzione.info*, 2020,

4.3 La strada dei trattati internazionali: conseguenze giuridiche della fonte scelta

Si è detto che il *Fiscal Compact* e il MES sono trattati internazionali tra Stati sovrani nonché il perché dell'utilizzo di tali strumenti giuridici.

Tuttavia, se la forma giuridica del MES e del Trattato sulla stabilità è sicuramente quella del trattato internazionale tale definizione non si può ritenere omnicomprensiva dei patti in oggetto. Gli Stati aderenti alla nuova *governance*, infatti, sono membri di un'organizzazione precedente alla costruzione della stessa, organizzazione che è in qualche misura, sia causa che fine dell'esistenza degli accordi stessi, e che ne coadiuva il funzionamento tramite i propri organi. La lettera dei trattati riconosce tale legame richiamandolo in diverse occasioni, ampiamente trattate nelle pagine precedenti, e sancendo il rispetto della convenzione di Vienna del 1986⁸¹⁶ e delle fonti primarie dell'Unione europea⁸¹⁷.

Il combinato disposto di queste norme comporta che il MES ed il *Fiscal Compact* rientrino pienamente in quella che viene definita integrazione differenziata “esterna” dell'Unione europea⁸¹⁸.

Con le parole integrazione differenziata si intende un insieme di accordi in contraddizione con il principio secondo il quale tutti gli Stati membri dell'Unione debbano essere parte di un processo di

<http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/04/03/le-ragioni-di-un-rotondo-no-al-mes/> (aggiornato al 20.06.2020).

⁸¹⁶ In part. l'art. 41 della Convenzione suddetta che prevede i criteri di successione tra Trattati.

⁸¹⁷ In part. art. 326 TFUE.

⁸¹⁸ Sul punto: G. ROSSOLILLO, *Fiscal compact, Meccanismo europeo di stabilità ed Europa a due velocità: proposte istituzionali per un governo della zona euro*, in *Il Federalista*, 2012/2, p. 10 ss..

integrazione con eguali obiettivi e velocità⁸¹⁹. Tali accordi nascono nell'ottica di dare spazio di manovra agli Stati che desiderino approfondire il livello di integrazione senza compromettere gli equilibri istituzionali dell'Unione, nel caso non vi fosse unanimità sul tema⁸²⁰.

Il MES ed il *Fiscal Compact*, stipulati tra Stati membri dell'Unione, con il fine di coordinare più strettamente un aspetto importante della vita politica come quello economico, si inseriscono in tale categoria, se non per la condivisione del rischio derivante dal MES o l'accentramento del controllo sulle politiche di bilancio derivante dal FC, almeno per le parole stesse dei redattori dei trattati⁸²¹.

Stabilita l'esistenza di questo legame tra i trattati in oggetto e il TFUE e TUE, e chiamata integrazione differenziata, è necessario tuttavia ricordare anche che il *Fiscal Compact* non costruisce un nuovo sistema di organi ai fini di dare attuazione alle sue norme e al Vertice euro affida il coordinamento della sua attività. Da ciò deriva una connessione strettissima di quest'ultimo con il metodo ed il sistema comunitario sottolineata dall'art. 2 dello stesso FC. Il MES, viceversa, è stato pensato, ricordiamolo, come un'organizzazione internazionale a sé stante, all'interno della quale gli Stati membri agiscono con metodo societario, e con organismi di nuova creazione indipendenti. Da ciò si evince come si possa escludere l'appartenenza della nuova *governance* europea all'integrazione differenziata interna ascrivendola a quella esterna⁸²². Peraltro, l'articolo conclusivo del *Fiscal Compact*

⁸¹⁹ Ve ne sono vari esempi nella storia dell'Unione, dal Benelux all'acquis Schengen. Per una trattazione più ampia del tema: P. A. ZERVAKIS, *L' "integrazione differenziata" Una via alternativa all'integrazione classica?*, in *Il Federalista*, 2006/3, p. 207 ss..

⁸²⁰ Sul tema: A. KOCHAROV, *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, in *European University Press*, 2012/9.

⁸²¹ Come già citato nei precedenti paragrafi.

⁸²² Sempre più possibile a seguito della Brexit l'integrazione dello stesso nel quadro istituzionale europeo del resto. Si veda sul tema: G. L. TOSATO,

promuove l'integrazione nel diritto comunitario delle norme del trattato in un periodo di 5 anni che quindi necessariamente esclude che tale inclusione vi sia attualmente. Inoltre, il rapporto tra i due trattati e la Corte di Giustizia è basato sull'art. 273 del TFUE e quindi di natura arbitrale e non giurisdizionale⁸²³ e il paragrafo 166 della sentenza C-370/12 della Corte di giustizia afferma la non necessità di una cooperazione rafforzata ai fini dell'ottenimento degli effetti dei due trattati, e pertanto implicitamente li considera diritto esterno all'ordinamento giuridico dell'Ue.

Il MES ed il *Fiscal Compact* non potendo essere considerati parte del sistema istituzionale europeo dovrebbero godere di una forza coattiva limitata dalla necessità della normativa di attuazione per avere efficacia nel diritto interno, l'ente giudicante dovrebbe avere puramente potestà arbitrale, e non dovrebbe esservi alcun effetto diretto delle rispettive norme. Proprio su questo punto, tuttavia, ricade la differenza principale tra trattati internazionali *tout court* e quelli comunque facenti parte dell'integrazione europea seppur "esterna".

Per quanto, ad esempio, il sindacato della Corte di Giustizia sia di natura arbitrale, il suo statuto gli impone l'osservanza del diritto UE anche in giudizi relativi ai trattati in oggetto. Allo stesso modo gli stessi non potrebbero ampliare le competenze della BCE o Commissione Europea, tuttavia, in particolare in relazione al *Fiscal Compact*, la creazione di una *grundnorm* politico-economica posta al di fuori dal sistema di pesi e contrappesi dell'ordinamento giuridico dell'Ue porta il singolo Stato firmatario a doverne necessariamente rispettare le norme senza applicare il rispetto del principio di attribuzione, generando di conseguenza una normativa pervasiva di tutti gli aspetti della legislazione nazionale. Lo Stato che ha inserito il *Fiscal Compact* tra le norme costituzionali (o di grado

L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012/3, p. 681 ss..

⁸²³ Art. 8 *Fiscal Compact* e 37 MES

equivalente)⁸²⁴ si troverà quindi di fronte ad un vincolo il cui *enforcement* è affidato ad un triplice cerbero: il trattato stesso, le istituzioni dell'UE, e la normativa interna.

Con il MES ed il *Fiscal Compact*, pertanto, si aggiunge un ulteriore elemento a quella geografia variabile che caratterizza l'Unione europea, elemento la cui efficacia nell'ottenere i risultati sperati dalla teoria economica che informa entrambi i Trattati è dubbia⁸²⁵. Non solo, i suddetti Trattati hanno determinato, potenzialmente l'alterazione definitiva della separazione sancita a Maastricht, alterazione che non solo, come analizzato al paragrafo successivo, ha escluso dalla sua enucleazione gli organismi legislativi nazionali, ma che ha comportato in ogni caso la definitiva limitazione della possibilità dell'utilizzo dello strumento del debito. Questo, particolarmente per Paesi membri con già un alto livello di debito pubblico (stante la necessità della riduzione di quest'ultimo nella misura di 1/20 all'anno) comporta la difficoltà di garantire l'ottemperanza della pluralità dei compiti che definiscono "Stato sociale" le esperienze costituzionali europee del secondo dopoguerra⁸²⁶ e pongono in discussione la piena compatibilità della

⁸²⁴ L'art. 3.2 del trattato richiede infatti "disposizioni vincolanti e di natura permanente preferibilmente costituzionale.

⁸²⁵ Volendo riportare un esempio, si può apportare quello del caso italiano. Nello stesso ci si relaziona con l'implementazione del *Fiscal Compact* mediante la fonte normativa più elevata e l'attuazione della stessa con legge rinforzata, legge che riprende in larga parte le parole stesse del trattato (come già analizzato al capitolo precedente). Eppure nelle leggi di bilancio che si sono succedute dal 2012 ad oggi, si è verificato un discostamento costante dagli OMT e quindi dagli obiettivi dei trattati ad ulteriore chiarimento non solo delle problematiche di efficacia delle suddette norme ma anche del "braccio correttivo": R. NEVOLA, *Le limitazioni della sovranità statale in favore dell'Unione europea nella giurisprudenza costituzionale*, op. cit., p. 16 ss..

⁸²⁶ Sul punto: A. GASPAROTTI e M. KULLAS, *20 Years of the Euro: Winners and Losers, An empirical study*, in *CEP Study*, 2019/1.

governance economica europea di ultima generazione con il programma espresso nelle rispettive carte costituzionali⁸²⁷.

5. Gli ostacoli giuridico-costituzionali al potere di spesa del Parlamento europeo ed alla costruzione di un sistema fiscale europeo

Il presente capitolo ha ripercorso nelle sue prime pagine la “Costituzione economica” dell’Ue, affermando che quest’ultima ha natura mista, asserzione che, in tal caso, sottende che il paradigma politico-economico vincente all’interno dell’Unione ha la possibilità di definirne l’orientamento socioeconomico⁸²⁸.

Nei primi paragrafi del presente capitolo si sono quindi analizzate le limitazioni al potere di spesa degli Stati membri e si è allo stesso tempo sottolineato, esaminando l’embrione attualmente operante del sistema fiscale europeo, come quest’ultimo costituisca, all’interno dei confini attualmente delineati dall’ordinamento giuridico dell’Ue e dalle Costituzioni degli Stati membri, in particolare facenti parte dell’area euro, l’unico strumento di incremento del potere di spesa potenzialmente in grado di dare al Bilancio dell’Ue la possibilità di svolgere alcune delle funzioni alle

⁸²⁷ Sul ruolo del MES e del *Fiscal Compact* nell’orientare il paradigma socio-economico dell’Ue: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, *op. cit.*, p. 280; T. BEUKERS, *Legal writings(s) on the eurozone crisis*, in *EUI Working papers law*, 2015/11. Per un’analisi complessiva sul tema: A. SOMEK, *The cosmopolitan constitution*, *op. cit.*, p. 25 ss.; A. SOMMA, *Europa, sovranità e ordine economico nel prisma delle teorie federaliste*, in *DPCE Online*, 2020/1, p. 427 ss.; M. DANI e A. J. MENÉNDEZ, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE Online*, 2020/1, p. 289 ss..

⁸²⁸ V.: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, *op. cit.*, p. 7.

quali i sistemi tributari degli Stati membri non hanno più la possibilità di ottemperare⁸²⁹.

Infatti, il Trattato di Lisbona sancisce la possibilità di introdurre nuovi tributi⁸³⁰ e le soluzioni finora ricercate per sopperire all'assenza di un potere di spesa centrale si è visto da un lato essere state oggetto in più occasioni di pronunce delle Corti costituzionali che ne hanno ristretto l'operatività⁸³¹ e dall'altro essere, come nel caso del MES e del *Fiscal Compact*, non solo inefficaci ma anche operanti una limitazione rilevante degli spazi di sovranità nazionale nel segno di un paradigma economico in parte non compatibile con quelli sanciti dalle Costituzioni economiche di molti tra gli Stati membri. Si osserva, peraltro, che anche se una riforma dell'art. 310 del TFUE potesse garantire un potere di spesa sufficiente a livello europeo ad imprimere l'effetto di stabilizzazione in precedenza richiamato, il bilancio dell'Ue difetterebbe in ogni caso della possibilità di svolgere efficacemente quella funzione redistributiva che lo strumento fiscale è viceversa in grado di garantire⁸³².

⁸²⁹ Si sofferma sul punto: D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, op. cit., p. 21 ss.. Sottolineano in particolare il ruolo che un Fisco europeo potrebbe e dovrebbe svolgere nel percorso di integrazione dell'Ue diversi professori di diritto tributario dei principali Stati membri che affermano come sia necessaria la condivisione a livello europeo di una quota di sovranità fiscale per procedere anche ad una democratizzazione del processo decisionale in ambito economico: F. VANISTENDAEL et al., *European Solidarity Requires EU Taxes*, op. cit., <https://eulawlive.com/op-ed-european-solidarity-requires-eu-taxes/> (aggiornato all'11.05.2020).

⁸³⁰ Passaggio che necessita a sua volta, in alcuni casi, maggioranze pari a quelle necessarie alla modifica delle rispettive Leggi fondamentali: L. F. M. BESSELINK, M. CLAES, Š. IMAMOVIĆ e J. H. REESTMAN, *National constitutional avenues for further eu integration*, op. cit., p. 111-125, <http://www.europarl.europa.eu/studies> (aggiornato al 28.08.2019).

⁸³¹ *Bundesverfassungsgericht, Weiss Urteil* n. 859/15 https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html (aggiornato all'11.05.2020).

⁸³² Sul punto v. § 9.1 del capitolo successivo e: M. BATTAGLINI e C. STEPHEN, *A dynamic theory of public spending, taxation, and debt*, op. cit., p. 201-

In tal senso, risulta particolarmente interessante quanto sottolineato da Somek che afferma come ad una prima fase di integrazione della Comunità europea caratterizzato da un paradigma socio-economico plurale e da una valorizzazione del principio democratico negli Stati aderenti, ha seguito, a partire dagli anni '70 in avanti, un processo di integrazione fortemente orientato dal punto di vista del paradigma economico-sociale e limitante, nel segno dell'efficacia delle regole del mercato, il controllo democratico sulle politiche economiche degli Stati membri⁸³³.

Si è del resto esposto al capitolo precedente come il potere di spesa, nell'ordinamento giuridico delineato dalla Costituzione italiana, sia servente a garantire il mantenimento del conflitto sociale all'interno delle istituzioni tramite l'inclusione di tutte le componenti della società e che proprio a tal fine si necessiti sia del riconoscimento delle libertà fondamentali che della garanzia dei diritti sociali⁸³⁴. Se dunque il potere di spesa è servente a mantenere il conflitto sociale nelle istituzioni affinché attraverso esse, ed in particolare attraverso gli organi legislativi, la parte della società vincitrice dell'agone elettorale esprima il suo paradigma economico politico senza che questo comporti l'esclusione della parte della società perdente, appare evidente come senza potere di spesa da indirizzare non vi possa essere né conflitto sociale all'interno delle istituzioni né garanzia di non esclusione.

Particolarmente rilevante risulta, dunque, il fatto che la gestione del MES sia affidata ad un consiglio dei governatori, e che il suo funzionamento necessiti del coordinamento con la Commissione europea, con il Consiglio europeo e con l'FMI ma non

36; S. R. AIYAGARI et al., *Optimal taxation without state-contingent debt*, op. cit., p. 1220-1254.

⁸³³ Cfr.: A. SOMEK, *The cosmopolitan constitution*, op. cit., in part. p. 25 ss..

⁸³⁴ Cfr. § 4, I cap.. Intesi come prestazioni a favore del cittadino che lo stato deve porre in atto secondo l'enucleazione di: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., p. 1133.

con il Parlamento europeo⁸³⁵ o i parlamenti nazionali⁸³⁶, se non nella fase di ratifica del trattato⁸³⁷.

Non ultimo, si ricordi come i membri degli organi amministrativi del MES godano dello stato di immunità per gli atti da loro compiuti nell'esercizio di attività istituzionali⁸³⁸ e che gli stessi sono vincolati da norme di confidenzialità nei confronti anche degli Stati membri di provenienza. Proprio per tale ragione il *Bundestag* ha posto come prerequisito per la stipula del trattato l'obbligo di informazione da parte del governo tedesco di tutte le decisioni che si vadano ad assumere all'interno del MES⁸³⁹.

⁸³⁵ Anzi si deve osservare la mancanza totale di coinvolgimento del Pe nell'attività del MES e il suo essere sostanzialmente privo di poteri nella gestione del *Fiscal Compact*. Ne è previsto infatti il possibile coinvolgimento alle riunioni del Vertice euro ai sensi dell'art. 13 del MES ma non vi è alcun obbligo a tal fine, e non sono chiarite le sue funzioni in tale ambito. Così come è previsto che il presidente del Vertice riferisca al Parlamento Ue al termine di ogni riunione ma ciò non implica alcun potere decisionale da parte di quest'ultimo risultando tale pratica puramente informativa.

⁸³⁶ Con l'eccezione del *Bundestag* come di seguito analizzato e approfondito al capitolo successivo.

⁸³⁷ Non serve qui ricordare come il controllo esercitabile dagli organi legislativi nazionali tramite lo strumento della ratifica sia differente da quello che si opera nel corso dell'attività legislativa ove si ha la possibilità di costruire il testo della norma tramite il confronto tra maggioranze e opposizioni: D. GRIMM, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Nomos le attualità del diritto*, 2015/10.

⁸³⁸ Ai sensi dell'art. 35 del MES.

⁸³⁹ Differente risulta peraltro l'approccio del *Fiscal Compact* che all'art. 13 istituisce una conferenza dei rappresentanti dei parlamenti nazionali e del PE, che siedano nelle rispettive Commissioni di bilancio. La norma richiama il protocollo n. 1 allegato alle norme primarie dell'Unione a promozione della collaborazione tra istituzioni europee e parlamenti nazionali, e seppur nella sua genericità e difficoltà di applicazione, tenta perlomeno di rispondere ad esigenze di legittimazione democratica non richiamate in alcun modo nel MES. Per una trattazione approfondita del tema: M. F. CUCCHIARA, *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità: Quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015/1, p. 91 ss..

Il Parlamento europeo ha, peraltro, sottolineato in più occasioni come l'attuale struttura della *governance* economica europea⁸⁴⁰ limiti ulteriormente il controllo sulla gestione economica dell'Ue da parte degli organi rappresentativi, sottolineando come già all'interno dell'ordinamento dell'Ue vi era la possibilità di enucleare strumenti per sopperire alle esigenze a cui sono deputati MES e *Fiscal Compact*⁸⁴¹.

Risulta, pertanto, evidente come il sistema intergovernativo abbia portato al separarsi del centro decisionale delle politiche economiche dai luoghi e strumenti di rappresentanza delle istanze democratiche e dai corrispettivi pesi e contrappesi istituiti a livello nazionale ed europeo⁸⁴².

Non può che osservarsi del resto, come parallelamente all'evoluzione della seconda fase nel processo di integrazione europea delineata da Somek si sia anche accresciuta la disaffezione verso un progetto di integrazione europea, a partire dalla clamorosa bocciatura del referendum sulla Costituzione europea fino all'*exit* del Regno Unito⁸⁴³.

⁸⁴⁰ In relazione al MES ed al *Fiscal Compact* in particolare con la risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2013 sui problemi correlati ad una *governance* economica a più livelli: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0598+0+DOC+XML+V0//IT> (aggiornato a 123.06.2020). Particolarmente interessante in tal senso la risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0048_IT.html (aggiornato al 23.06.2020).

⁸⁴¹ Sollecitazioni alle quali non è stato dato seguito a livello dell'Ue: S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies*, 2013/36.

⁸⁴² Per citare l'Italia in questo caso, che partecipa al MES con un 17% del capitale totale, si pensi alla rilevanza dell'impegno assunto dato che la somma che si è impegnata a vincolare rasenta i 125 miliardi di euro. Per un approfondimento: S. FABBRINI, *La crisi dell'euro e le sue conseguenze*, op. cit., p. 651 ss..

⁸⁴³ In relazione all'aumento del consenso verso le forze politiche che esprimono visioni euroscettiche: N. VERON, *European Parliament election results: The long view*, in *Bruegel Working Papers*, <https://bruegel.org/2019/05/european-parliament-election-results-the-long-view/>

Necessario, peraltro chiedersi non solo se il conflitto sociale così come il potere di spesa sia attualmente riproposto a livello sovranazionale ma anche se questo possa essere riproposto a tale livello⁸⁴⁴. Infatti, optare per un recupero del potere di spesa a livello europeo, sia tramite una riforma dei Trattati che tramite l'enucleazione di ulteriori risorse proprie, non può prescindere dall'incremento della partecipazione del Parlamento europeo alla fase decisionale in materia di bilancio⁸⁴⁵.

Proprio in tal senso, tuttavia, un ulteriore elemento di problematicità si frappone ad un incremento del potere di spesa operato e coordinato da parte del Parlamento europeo. Appare infatti evidente che in tal caso si accrescerebbe esponenzialmente la rilevanza del criterio di rappresentanza della voce dei cittadini degli Stati membri all'interno del Parlamento europeo, attualmente regolato dal sistema denominato di "proporzionalità degressiva"⁸⁴⁶.

(aggiornato all'1.09.2019); M. GÓMEZ, REINO CACHAFEIRO e C. PLAZA-COLODRO, *Populist Euroscepticism in Iberian party systems*, in *Politics*, 2018; H. D. CLARKE, M. GOODWIN e P. WHITELEY, *Why Britain voted for Brexit: an individual-level analysis of the 2016 referendum vote*, in *Parliamentary Affairs*, 2017, p. 439-464; C. FASONE, D. FROMAGE e Z. LEFKOFRIDI, *Parliaments, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*, in *Eui Working Papers*, 2015.

⁸⁴⁴ Sul punto: A. MANZELLA, C. PINELLI e L. GIANNITI, *Politica monetaria e politica economica nell'Unione europea*, in *Astrid.it*, 2015/19; F. MASINI, *Towards a Federal Structure of Economic Governance in the Eurozone*, in *STALS Research Papers*, 2016/1.

⁸⁴⁵ Come augurato da Spinelli già nel 1972: A. SPINELLI, *L'avventura europea*, *op. cit.*, p. 104. Sul punto: G. DELLA CANANEA, *No Representation Without Taxation in the European Union. Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis*, *op. cit.*, p. 95-112.

⁸⁴⁶ In relazione al metodo di calcolo dell'allocazione dei seggi: V. RAMÍREZ, A. PALOMARES e M. L. MÁRQUEZ, *Degressively proportional methods for the allotment of the European Parliament Seats amongst the EU Member States*, in B. SIMEONE e F. PUKELSHEIM (a cura di), *Mathematics and Democracy. Recent Advances in Voting Systems and Collective Choice*, Berlin, 2006, p. 205-220. Sul punto anche W. SŁOMCZYŃSKI e K. ŻYCZKOWSKI, *Mathematical aspects of degressive proportionality*, in *Mathematical Social Sciences*, 2012/63, p. 94-101. Sul tema della proporzionalità degressiva come da previsioni dell'art. 14 TUE, complessivamente: C. FASONE e N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce*

Nella “Relazione sulla composizione del Parlamento europeo” (2007/2169(INI)) del 2007 si definiva quest’ultimo un criterio secondo il quale gli Stati più popolosi dell’Unione accettavano di essere sottorappresentati al fine di permettere a quelli meno popolosi di essere rappresentati meglio⁸⁴⁷. Tuttavia, come già sottolineato in più occasioni dal Tribunale Federale Costituzionale tedesco, sia nelle sentenze già richiamate che nella giurisprudenza ulteriormente analizzata al capitolo quarto, laddove si dovesse procedere ulteriormente nell’integrazione della *governance* economica dei Paesi membri, in particolare rafforzando il potere di spesa dell’Ue tramite il ricorso all’indebitamento o allo strumento della tassazione, il sistema attualmente vigente a livello europeo non permetterebbe il rispetto del principio democratico, inverandosi un *vulnus* al rapporto che deve legare il contribuente con le decisioni assunte in relazione a quanto da lui versato⁸⁴⁸.

delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno, *op. cit.*, p. 329-357; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, *op. cit.*, p. 180 ss..

⁸⁴⁷

Per

il

testo

completo:

<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0351+0+DOC+PDF+V0//IT> (aggiornato al 24.06.2020). Effetto bilanciato dalla co-potestà legislativa del Consiglio dell’Ue.

⁸⁴⁸ Infatti, il BVerfG presuppone un’idea “sostanziale di democrazia” che non si conclude nel momento del voto dei cittadini. Cfr. sentenza OMT II del 21 giugno 2016. Sul punto: G. DI PLINIO, *Sigfrido e il drago. Declinazioni (neo)germaniche dell’amicizia (tra i popoli): il punto di vista del Bundesverfassungsgericht*, in *DPCE online*, 2016/1, p. 275 ss.; F. SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l’Europa: istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso Omt*, *op. cit.*; R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell’Unione: quali strumenti?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2017/2, p. 929 ss. In riferimento complessivamente al tema del *deficit* democratico nell’Ue *ex plurimis*: D. GRIMM, *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, in *European Law Journal*, 2015/4, p. 459 ss.. Problematica del resto risalente come osserva: F. W. SCHARPF, *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, in *MPIfG Working Paper*, 2003/1.

Del resto, sono state analizzate svariate alternative al sistema attualmente vigente, tutte scontratesi o con la necessità di pervenire all'aumento spropositato del numero dei parlamentari europei che renderebbe oltremodo ostica la conduzioni delle assemblee plenarie⁸⁴⁹, o viceversa con l'impossibilità di rappresentare adeguatamente gli Stati meno popolosi i quali si troverebbero o a dover condividere un proprio rappresentante con altri o a non aver più di un rappresentante, a scapito della rappresentatività delle istanze non provenienti dalla maggioranza e conseguentemente del principio democratico stesso⁸⁵⁰.

In conclusione, del presente capitolo si vuole certamente osservare, pertanto, come risulti evidente che dal modello attuale della *governance* economica europea consegua la limitazione degli strumenti che le madri e i padri costituenti avevano affidato nelle mani dello Stato per garantire un potere di spesa sufficiente a includere tutte le componenti della società nel conflitto sociale⁸⁵¹. Ma ancor più si vuole sottolineare come gli attuali rimedi posti a tale limitazione si siano inverteati in un ulteriore contingentamento della potestà decisionale degli organi legislativi⁸⁵² e che, inoltre, a tale contingentamento non corrisponda, attualmente, una struttura, a livello europeo in grado di rappresentare adeguatamente i cittadini dell'Ue⁸⁵³.

⁸⁴⁹ In relazione al collegamento tra potere di spesa e democrazia costituzionale cfr. anche il § conclusivo del precedente capitolo.

⁸⁵⁰ Sul punto: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/583117/IPOL_IDA_%282017%29583117_EN.pdf (aggiornato al 23.06.2020). Si sofferma sul tema: A. GUAZZAROTTI, *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei*, in *DPCE online*, 2020/1, p. 327 ss..

⁸⁵¹ Sul punto: R. BELLAMY, *A republican Europe of states: cosmopolitanism, intergovernmentalism and democracy in the EU*, in *Cambridge University Press*, 2019/1.

⁸⁵² Si pensi a quanto precedentemente affermato in relazione al MES ed al *Fiscal Compact*.

⁸⁵³ Problematica alla quale se ne sovrappongono, peraltro, ulteriori e rilevanti in relazione alle forme attuali di rappresentanza e intermediazione delle

Tuttavia, l'Unione europea è primariamente un'idea in costruzione e per tale ragione quanto finora osservato necessita di essere completato da quanto analizzato al capitolo successivo. Infatti una prospettiva *de iure condendo* della *governance* economica europea permette non solo di comprendere ulteriormente se il modello attuale può essere orientato in modo tale da risultare compatibile con il programma economico sociale che, ad esempio, la Costituzione italiana affida allo Stato per il perseguimento dell'Unità nazionale, ma anche se le riforme attualmente in campo a livello dell'Ue potranno portare a livello sovranazionale al perseguimento, almeno in parte, dell'obiettivo sopra richiamato⁸⁵⁴.

istanze politiche, fortemente radicate nel PE per Stato membro e piuttosto debolmente per orientamento politico. Si consideri, inoltre, la difficoltà del coordinamento di istanze e volontà provenienti dalla società civile emblemizzata dalla crisi paneuropea dei movimenti e associazioni sindacali: A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, op. cit., p. 180 ss.; C. A. CIARALLI, *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici*, in *Politica del diritto*, 2019/3; M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, op. cit., in part. p. 101 ss.. Sottolinea Dani, infatti, come in realtà il conflitto sia interstatale a livello europeo e non interpartitico. Sul tema della rilevanza per la tenuta del sistema democratico di un conflitto politico istituzionalizzato: H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia (trad. it.)*, op. cit., p. 106 ss..

⁸⁵⁴ Sul punto si esprimeva già prima delle riforme conseguenti alle crisi del 2008-2009 e del 2020: A. J. MENENDEZ, *Another view of the Democratic Deficit "ovvero" No Taxation without Representation*, in *Jean Monnet Working Paper*, 2000/7, p. 12 ss.. Recentemente si rinvia all'analisi di: M. DANI, J. MENDES, A. J. MENENDEZ, M. WILKINSON, H. SCHEPEL e E. CHITI, *At the End of the Law: A Moment of Truth for the Eurozone and the EU*, in *VerfBlog*, 2020/5/15, <https://verfassungsblog.de/at-the-end-of-the-law/> (aggiornato al 24.06.2020). In quest'ultimo in particolare si sottolinea che una genuina Unione economica e monetaria necessita di un centro fiscale forte sotto la supervisione del Parlamento europeo e una Banca Centrale con la possibilità di acquistare titoli di Stato sul mercato primario: *"Past and present experience also shows the necessity of using macroeconomic instruments that are part of the social democratic tradition and which EU rules constrain. If those are now required again, there are only two ways to harness them: either by aligning EMU to democratic and social ends or*

Questo in particolare attraverso il punto di riferimento rappresentato dal rafforzamento o meno del bilancio dell'Ue⁸⁵⁵.

unravelling EMU to restore democratic and social constitutionalism at the national level. Tertium non datur".

⁸⁵⁵ Analizzato al prossimo capitolo da un punto di vista diacronico attraverso il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

III. Legittimità ed efficacia del percorso di stabilizzazione economico-finanziaria dell'Uem

Sommario: 1. Premessa - 2. Le riforme attuate ed i loro obiettivi: i discorsi sullo stato dell'Unione - 3. (segue): la Relazione dei cinque Presidenti - 4. Il ritardo del percorso di riforma della *governance* economico-monetaria - 5. Visione economica e riforme giuridiche: la lettera dei quattordici economisti franco-tedeschi e il *non-paper* di Wolfgang Schäuble - 6. La proposta di una tassazione europea e di un bilancio separato per l'Eurozona: posa delle chiavi di volta? - 7. I risultati del Piano europeo degli investimenti del 2014 e il ruolo della BEI - 8. Le valutazioni della Corte dei Conti europea - 9. Dalle proposte di riforma agli strumenti per attuarle: il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 - 9.1 (segue): *Next Generation EU* - 10. Prime conclusioni (parziali) del percorso

1. Premessa

Molteplici sono le sfide oggi poste all'Ue ed all'Unione economica e monetaria: in primo luogo la Brexit quale epifenomeno della crescita del consenso verso i partiti euroscettici, che alle ultime elezioni europee hanno raccolto più voti di ogni altra formazione politica sia in Francia, che in Italia che nel Regno Unito⁸⁵⁶, ed in

⁸⁵⁶ Tale risultato, tuttavia, si è rivelato essere non determinante per la conduzione della legislatura del Parlamento Europeo soprattutto a causa della suddivisione in differenti gruppi parlamentari delle forze euroscettiche. Del resto

secondo luogo la difficoltà per molti dei Paesi membri di agganciare una forma stabile e consistente di ripresa economica⁸⁵⁷.

Tale difficoltà è da più parti indicata come manifestazione di un'incoerenza di fondo della *governance* economica europea ed in particolare, dell'Uem⁸⁵⁸. Nel 1992, infatti, si scelse di separare la “gestione della moneta” dalla gestione delle politiche economiche,

alle elezioni del 2014 la coalizione formata dall'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo e dal Partito Popolare Europeo aveva ottenuto 401 seggi su 749 mentre nella legislatura attuale i Socialisti hanno conquistato 154 seggi (nel 2014 erano 185) ed il Partito popolare 182 (nel 2014 erano 216). Cfr.: N. VERON, *European Parliament election results: The long view*, *op. cit.*, <https://bruegel.org/2019/05/european-parliament-election-results-the-long-view/> (aggiornato al 1.09.2019); M. GÓMEZ, REINO CACHAFEIRO e C. PLAZA-COLODRO, *Populist Euroscepticism in Iberian party systems*, *op. cit.*, 2018; H. D. CLARKE, M. GOODWIN e P. WHITELEY, *Why Britain voted for Brexit: an individual-level analysis of the 2016 referendum vote*, *op. cit.*, p. 439-464; C. FASONE, D. FROMAGE e Z. LEFKOFRIDI, *Parliaments, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*, *op. cit.*, 2015.

⁸⁵⁷ Come mostrano chiaramente le statistiche complessive di Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/web/euro-indicators/scoreboard> (aggiornato al 06.10.2018). Ma in particolare laddove si analizzi il tutto dal punto di vista dei cosiddetti Paesi PIIGS: D. ANTONIOLI e P. PINI, *Chapter Fifteen*, in M. CORSI, J. KREGEL e CARLO D'IPPOLITI (a cura di), *Classical Economics Today: Essays in Honor of Alessandro Roncaglia*, Anthem Press, London e New York, 2018, p. 201 ss.. Tendenza sottolineata anche dal *World Economic Outlook* di aprile 2018 del Fondo Monetario Internazionale - <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/03/20/world-economic-outlook-april-2018> (aggiornato al 06.10.2018) - e dall'aggiornamento effettuato a luglio dello stesso anno - <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/07/02/world-economic-outlook-update-july-2018> (aggiornato al 06.10.2018) - nonché da: A. J. MENÉNDEZ, *Not seven, but eleven? European crises or “new normal”?*, in *European Law Journal*, 2018, p. 2-6. Fa eccezione la “tigre celtica” seppur parzialmente: S. BRAZIS e N. HARDIMAN, *From ‘Tiger’ to ‘PIIGS’: Ireland and the use of heuristics in comparative political economy*, in *European Journal of Political Research*, 2015, p. 23-42. Articolo ove si svolge anche un'interessante analisi di come la definizione di cui sopra abbia contribuito ad influenzare la realtà economica dello Stato in questione.

⁸⁵⁸ Si veda sul punto il cap. precedente, in particolare §§ 1 e 2.

impostazione di fondo confermata dalle riforme post crisi che hanno sancito il mantenimento della stabilità monetaria attraverso la stabilità dei prezzi e della stabilità economico-finanziaria mediante l'inasprimento dei limiti al *deficit* ed al debito dei Paesi membri⁸⁵⁹.

Impostazione dalla quale consegue il ricadere sugli Stati membri dei costi della perdita di sovranità monetaria⁸⁶⁰. L'assenza della possibilità di espandere discrezionalmente la base monetaria, unitamente ai vincoli al *deficit* ed al debito, tocca direttamente lo spazio di manovra concesso alle politiche economiche, limitando la possibilità sia di interventi "keynesiani" di stimolo all'economia⁸⁶¹ sia di misure volte a colmare le distanze di competitività e stabilità finanziaria tra gli Stati membri dell'Uem. Proprio tali distanze hanno comportato un'asimmetria nella forza con la quale le crisi con rilevanti effetti economici a livello europeo (come osservato nel

⁸⁵⁹ Secondo il dettato dell'art. 119 TFUE: "Prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, nonché bilancia dei pagamenti sostenibile". Cfr.: C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, op. cit., p. 93 ss.; C. JOERGES, *Europe's economic constitution in crisis and the emergence of a new constitutional constellation*, op. cit., p. 290.

⁸⁶⁰ Emblematica la cosiddetta *no bail out clause* prevista dall'art. 125 TFUE e da analizzare in combinato disposto con l'art. 123 TFUE. Tali previsioni infatti impediscono all'UE, alla BCE e agli Stati membri di concedere alcun "scoperto di conto" o facilitazione finanziaria o assunzione di responsabilità, ad un altro Stato membro. Unica eccezione è quella prevista dall'art. 122 TFUE: "Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato".

⁸⁶¹ Ovvero un incremento della spesa per investimenti, e della spesa pubblica in generale, che operato in periodo di crisi economica ne possa contrastare gli effetti sulla domanda interna e conseguentemente sui fattori produttivi. Tale operazione, secondo Keynes, in estrema sintesi, è in grado di innescare una spirale positiva anche qualora finanziata in debito sulla base "dell'effetto moltiplicatore" che genera sull'economia reale e di conseguenza sulle entrate statali: J. M. KEYNES, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, (1936), op. cit., p. 435-444.

2008 e 2020⁸⁶²) colpiscono i Paesi membri. Asimmetria accentuata dalla necessità di misurarsi con economie più competitive e con capacità di recupero economico-finanziarie maggiori all'interno di un unico mercato⁸⁶³.

Si consideri inoltre come le sfide di ordine economico-sociale si congiungono e sovrappongono a questioni identitarie, come la crisi morale e sociale connessa con la gestione del fenomeno migratorio⁸⁶⁴.

⁸⁶² Cfr. § 9.1 del presente cap. in relazione alla crisi economico-sanitaria connessa con gli effetti del virus Covid-19.

⁸⁶³ Fenomeno ancor più rilevante per quanti, come gli Stati membri dell'Uem, si trovano all'interno della stessa area valutaria e pertanto senza la possibilità di recuperare competitività svalutando la propria moneta. Ampio ed articolato il dibattito giuridico-economico sul tema. Tra chi sottolinea gli *spill over* negativi di tale impostazione: A. J. MENÉNDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, *op. cit.*, p. 453-526; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, *op. cit.*, p. 9 ss.; M. DANI, *The EU transformation of the social state*, in *The EU Social Market Economy and the Law*, 2018, p. 45-64; A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'Economia*, *op. cit.*; G. MARZULLI, *Il "convitato di pietra": la sovranità monetaria nel dibattito costituzionalistico. Spunti di riflessione per una critica costituzionalistica della moneta unica europea*, in *Rivista AIC*, 2014/2; P. DE GRAUWE, *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2018, p. 9 ss.; F. W. SCHARPF, *The asymmetry of European integration, or why the Eu cannot be a "social market economy"*, in *Socio-Economic Review*, 2010/8, p. 211 ss. Tra chi sottolinea la prevalenza degli elementi politico-economici positivi derivanti dall'essere parte di una grande Unione monetaria: A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello stato e "diritto costituzionale globale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2012/4, p. 829-856; T. BECKMAN, *Reversing Course: Fiscal Policy and Economic Interdependence*, in *International Interactions*, 2018, p. 361-384; G. PITRUZZELLA, *Come cambia la Costituzione economica europea tra condivisione dei rischi e moral hazard*, in *Diritto Costituzionale*, 2018/2, p. 31-42.

⁸⁶⁴ Crisi della quale si sono resi portabandiera proprio i partiti "eurosceittici": si veda a mero titolo esemplificativo la narrativa sviluppata dal partito Fidesz e dal suo leader nonché Primo ministro ungherese Viktor Orbán: N. DINES, N. MONTAGNA e E. VACCHELLI, *Beyond Crisis Talk: Interrogating Migration and Crises in Europe*, in *Sociology*, 2018, p. 439-447. Nei confronti dell'Ungheria, peraltro, è stata attivata la procedura prevista dall'art. 7 TUE con

L'ultimo periodo ha visto, in risposta a tali sollecitazioni, un moltiplicarsi delle proposte di riforma dell'Uem, che tentano con approcci differenti di affrontare, in particolare, le conseguenze della separazione tra gestione delle politiche economiche e governo della moneta analizzate al capitolo precedente. La Commissione europea ha cercato di svolgere un ruolo demiurgico in tal senso⁸⁶⁵, ovvero ha recepito e reinterpretato differenti impulsi provenienti sia dalla dottrina che dalle istituzioni nazionali ed europee⁸⁶⁶. *Leit-motiv* che

la deliberazione in tal senso del Parlamento europeo, che può portare alla sospensione di parte dei diritti in seno alle istituzioni europee, anche di voto, dello Stato membro: <http://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20180906IPR12104/stato-di-diritto-in-ungheria-il-parlamento-chiede-all-ue-di-agire> (aggiornato al 06.10.2018). Similmente ma con punti di partenza e di arrivo differenti si vedano le analisi dell'ex Ministro delle finanze ellenico: Y. VAROUFAKIS, *Euro crisis & europe's denial*, <https://www.yanisvaroufakis.eu/europes-denial-the-eurozones-crisis/> (aggiornato al 06.09.2019).

⁸⁶⁵ Ruolo rafforzato dalla legittimazione che la Commissione Juncker ha ricevuto essendo stato scelto come Presidente quest'ultimo in quanto *Spitzenkandidaten*, alle elezioni europee del 2014, del Partito Popolare Europeo. Sul tema: S. HERMANN, S. HOBOLT e A. S. POPA, *Does personalization increase turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections*, in *European Union Politics*, 2015, p. 347-368.

⁸⁶⁶ Peraltro gli approcci qui richiamati presentano ognuno un diverso quadro interpretativo della realtà giuridico-economica, fattore che ha reso particolarmente arduo per la Commissione conciliarne le posizioni. Complessivamente riassunte in visione "nordica" e "mediterranea" dell'economia, esse hanno trovato i loro paladini teorici rispettivamente nelle teorie ordoliberali e keynesiane: F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, op. cit., p. 337 ss.; G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Rivista AIC*, 2013/4; E. PODRECCA, *Riforme del mercato dei prodotti e crescita della produttività, Teoria ed evidenza empirica. Le riforme e l'illusione della crescita*, in *Economia e società regionale*, 2013. Per un'analisi di quanto le visioni politiche abbiano influenzato le scelte economiche: B. EICHENGREEN, *Hall of mirrors: The great depression, the great recession, and the uses-and misuses-of history*, Oxford University Press, New York, 2014, in part. p. 36 ss.. Per un'analisi più ampia in ambito economico si rinvia alla ricostruzione di: J. BUCHANAN, R. MCGILL, e E. WAGNER, *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, Liberty Fund, Indianapolis, 1977.

accomuna le riforme istituzionali e normative ipotizzate dalle Istituzioni dell'UE o da prominenti figure politiche nazionali⁸⁶⁷ è la convinzione che le, summenzionate, “esternalità negative”⁸⁶⁸, generate dall'attuale struttura della *governance* economica europea debbano e possano essere risolte approfondendo il livello di integrazione della stessa e rafforzandone il coordinamento laddove le competenze permangono in capo agli Stati membri. Evoluzione che viene letta, dal punto di vista giuridico, come coerente con i trattati fondamentali e con le costituzioni degli Stati membri⁸⁶⁹; da quello economico, come adeguata risposta alle sfide date dalla globalizzazione, troppo grandi per essere affrontate in maniera isolata dai piccoli Stati della vecchia Europa⁸⁷⁰.

⁸⁶⁷ Cfr. il “*non-paper*” di Schauble al § 5 del presente cap.. Ma l'elenco sarebbe ovviamente molto lungo. La presente analisi ha scelto tuttavia di concentrarsi solamente sulle proposte che, da un lato hanno propugnato elementi di innovazione (la lettera dei 14 economisti franco tedeschi analizzata al § 5 del presente cap. riassume e media sostanzialmente le posizioni espresse in questi anni dai rispettivi esecutivi), dall'altro sono state almeno in parte recepite dalla Commissione come analizzato nel § conclusivo del presente capitolo.

⁸⁶⁸ Ovvero le conseguenze di *shock* asimmetrici sul tessuto economico europeo in connessione con le limitazioni relative a manovre economiche espansive.

⁸⁶⁹ L'Unione europea vista come un percorso di approfondimento continuo dell'Unione stessa è presente, infatti, in molteplici punti dei Trattati fondamentali sin dal Trattato di Roma. Oggi tale prospettiva è contenuta nel TUE che pone nel suo preambolo l'obiettivo della “creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa”, viene ribadita all'art. 1 del TUE e di nuovo nel preambolo del TFUE. Si rileva del resto come nelle costituzioni di 25 su 27 Paesi membri (come è noto il Regno Unito non ha, in ogni caso, propriamente una costituzione scritta) siano contenute previsioni, le cosiddette “clausole europee” di cui fa parte l'art. 11 della Costituzione italiana, che oltre a fare esplicitamente riferimento all'Ue generano il delinearsi di un principio “costituzionale” di sempre maggior integrazione. Sul punto *ex plurimis*: A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, op. cit.; C. JOERGES, *What is Left of the European Economic Constitution: A Melancholic Eulogy*, op. cit., p. 76 ss.

⁸⁷⁰ *Ex plurimis*: B. EICHENGREEN, *La nascita dell'economia europea. Dalla svolta del 1945 alla sfida dell'innovazione*, Il Saggiatore, Torino, 2009, p. 219 ss.; I. VISCO, *La crisi dei debiti sovrani e il processo di integrazione europea*,

Non serve precisare come, tuttavia, il dibattito sia accademico che politico sulla correttezza giuridica ed economica di tale impostazione sia acceso. Proprio al fine di contribuire, almeno in parte, ad una sua chiarificazione il presente capitolo analizza il processo di riforma economico-finanziaria di cui sono rese protagoniste la Commissione Juncker e von der Leyen, utilizzando come chiave di lettura il percorso, travagliato, che ha caratterizzato la contrattazione relativa al Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027⁸⁷¹. Il QFP viene impiegato, dunque, come riferimento, sul

*intervento al seminario “Il federalismo in Europa e nel mondo”, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2013/Discorso_Visco-1-9-2013.epub (aggiornato al 9.07.2019); T. PADOA-SCHIOPPA, *Che cosa ci ha insegnato l'avventura europea*, in *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, 1998/6, p. 987-1003. Non è tuttavia unanime la visione positiva di tale percorso da parte sia della dottrina economica che di quella giuridica. Parte della critica giuridica sottolinea ad esempio come, oltre al principio di sussidiarietà di cui art. 5.3 TUE esista anche una norma sulla possibilità di ridurre l'intervento dell'UE (art. 48.2 TUE), e come in generale il processo di approfondimento dell'Unione sia una delle interpretazioni possibili dei Trattati fondamentali: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, op. cit., p. 25 e 284; A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismo*, in *DPCE.it*, 2015. La dottrina economica sottolinea come non esista una modalità univoca di rispondere al fenomeno della globalizzazione finanziaria, e sottolinea inoltre gli *spill over* negativi che tale approccio ha generato. Sul punto particolarmente esplicito: A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, op. cit.; M. BLYTH, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, 2019, p. 123 ss.. Di segno totalmente opposto invece l'analisi di: A. ALESINA e S. ARDAGNA, *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes vs. Spending*, Chicago, 2010, p. 35-68; A. ALESINA, C. A. FAVERO e F. GIAVAZZI, *Austerity - When It Works and When it Doesn't*, Princeton University Press, 2019. Per uno sguardo d'insieme: A. GUAZZAROTTI, *Sovranità statale e vincolo finanziario. Potere pubblico e potere privato nel governo degli Stati europei*, in *Diritto Costituzionale*, 2018/2, p. 85-120; S. MANGIAMELI, *Sorveglianza macroeconomica e crisi dell'integrazione politica*, in A. CANTARO (a cura di), *Quo Vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, p. 34-43.*

⁸⁷¹ In particolare, come intersecatosi con *Next Generation EU*, cfr. § 9.1 del presente cap.. Per il testo completo della Comunicazione <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=celex%3A52018DC0321> (aggiornato al

quale misurare l'effettivo recepimento delle proposte di riforma della Commissione in quanto racchiude gli strumenti che l'Unione intende darsi per affrontare le sfide che si presenteranno nella prossima decade, indicando le risorse ad esse destinate. Viene inoltre approfondito, per le riforme già attuate, il tema dell'efficacia del lavoro di recepimento svolto dalla Commissione. Si ritiene infatti che l'efficacia risulti essere in questo caso rilevante giuridicamente proprio perché il conseguimento degli obiettivi di stabilizzazione economico-finanziaria è risultato essere al centro della stagione di riforme nel periodo che va dal 2008 ad oggi.

Tale perseguimento ha comportato, a mero titolo esemplificativo, per il *Bundesverfassungsgericht* la compressione della capacità dei cittadini tedeschi di controllare le finanze del proprio Stato⁸⁷², e per il Tribunale costituzionale portoghese la limitazione delle tutele sociali garantite dalla costituzione lusitana⁸⁷³. Censura che è stata riproposta anche dal Consiglio di

29.08.2019). Predisposta secondo le indicazioni contenute nell'art. 312 del TFUE che prevede che il bilancio annuale dell'Ue sia stabilito nel rispetto di un Quadro Finanziario Pluriennale che copra almeno 5 anni (portati a 7 dalla prassi) approvato dal Consiglio all'unanimità previa approvazione dal PE a maggioranza. Tale Quadro fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa (che corrispondono ai settori di attività dell'Unione Europea) e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Per un'analisi approfondita dell'articolo: F. POCAR e M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai trattati dell'unione europea*, CEDAM, 2014, p. 1472-1474.

⁸⁷² Per quanto riguarda la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*: F. PEDRINI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità davanti al Bundesverfassungsgericht. Una griglia di problemi en attendant Karlsruhe*, op. cit., 2012; U. DI FABIO, *The OMT decision of the German Federal Constitutional Court*, op. cit., p. 107-38; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, op. cit.; P. L. GETI, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, op. cit., <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it> (aggiornato al 29.05.2019).

⁸⁷³ In relazione al Tribunale costituzionale portoghese: M. DANI, *Misure di aggiustamento macroeconomico e Tribunale costituzionale portoghese: il*

Stato ellenico⁸⁷⁴. Si sottolinea come tali “compressioni” siano state in parte avallate bilanciando il rispetto dei principi summenzionati con la rilevanza sistemica che il raggiungimento di una stabilità economico-finanziaria implica(va). L’efficacia, o meno, delle riforme poste in campo influenza, dunque, la correttezza del bilanciamento tra forzatura dei confini tracciati dai Trattati e obiettivi di stabilizzazione economico-finanziaria. Ma risulta anche particolarmente rilevante per il futuro, poiché le Corti sopra richiamate hanno censurato a chiare lettere la possibilità di un’ulteriore forzatura dei confini tra Trattati fondamentali europei e costituzioni nazionali, senza una previa riforma complessiva dei primi⁸⁷⁵. La lettura del QFP, e quindi la perseveranza o meno negli impegni di spesa sanciti dalla Commissione Juncker prima, nonché così come rimodulati da *Next Generation EU* (NGEU) poi⁸⁷⁶, ci permette di comprendere l’effettivo recepimento delle proposte di riforma dell’Ue(m) a lungo termine, e di conseguenza i confini temporali della rilevanza delle censure effettuate dalle Corti summenzionate.

Al fine di cogliere gli obiettivi cui erano destinate le rispettive riforme e quindi i risultati che ci si attendeva da esse, si analizza al primo paragrafo, un atto politico fondamentale per comprendere il ruolo che l’Ue intende svolgere nel medio-lungo periodo: il discorso sullo Stato dell’Unione, che il presidente della Commissione europea pronuncia l’autunno di ogni anno di fronte al Parlamento Europeo⁸⁷⁷. Un rilievo analogo va riconosciuto, in tal

limitato potenziale contro-egemonico della dottrina dei controlimiti, op. cit., p. 113; A. MONTEIRO FERNANDES, *L’austerità e l’“eguaglianza proporzionale”*. *Una sentenza della Corte costituzionale portoghese*, op. cit., 2013, p. 339 ss; T. ABBATE, *Le Corti costituzionali dinanzi alla crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese*, op. cit., p. 146.

⁸⁷⁴ Decisioni n. 464/2013 e n. 602/2013

⁸⁷⁵ Si veda al capitolo precedente (§§ 4 e ss.) come il MES ed il *Fiscal Compact* siano stati, in parte, una risposta a tale censura da parte delle Corti nazionali.

⁸⁷⁶ Cfr. § 9.1 del presente capitolo sul tema.

⁸⁷⁷ Cfr. § 2 del presente capitolo.

senso, alla Relazione dei cinque Presidenti, resa pubblica il 22 giugno del 2015, che rappresenta il punto nodale della costruzione del progetto di riforma dell'Uem, se non altro per la simbolica unità derivante dalla firma congiunta dei 5 presidenti delle principali istituzioni dell'UE⁸⁷⁸. I documenti relativi a proposte di riforma approntati dalla Commissione, tuttavia, si sono succeduti nel tempo e risulta pertanto necessario non solo analizzare le riforme attuate, ma lo anche lo stato di quanto non attuato, al fine di meglio comprendere la rilevanza del ritardo accumulato. Svolge al meglio tale compito, e per tale ragione è qui analizzata, la calendarizzazione del processo di riforma dell'Ue effettuata dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea: “Ulteriori tappe verso il completamento dell'unione economica e monetaria dell'Europa: tabella di marcia”⁸⁷⁹.

Al quinto paragrafo si opera una “digressione” dal tema trattato, ovvero vengono analizzati due contributi non istituzionali provenienti dal pensiero economico. Tuttavia, dalla loro lettura si coglie immediatamente la risonanza delle idee ivi contenute negli atti della Commissione qui analizzati⁸⁸⁰.

Dalla lettura dei precedenti contributi si è rilevato come le proposte esaminate potevano essere ricondotte sostanzialmente a due linee direttrici: da un lato aumentare gli strumenti di tutela socioeconomica dei cittadini dell'Unione e dall'altro innescare un processo di stabilizzazione economico-finanziaria particolarmente rilevante per Paesi facenti parte della stessa area valutaria. Tali obiettivi sono generalmente perseguiti dal bilancio dell'amministrazione centrale sia nei sistemi nazionali di tipo

⁸⁷⁸ Cfr. § 3 del presente capitolo.

⁸⁷⁹ Cfr. § 4 del presente capitolo.

⁸⁸⁰ Cfr. § 5 del presente capitolo riguardante la lettera dei 14 economisti franco-tedeschi e il *non-paper* di Wolfgang Schäuble.

federale⁸⁸¹ che di tipo regionale⁸⁸². Tuttavia, universalizzare e centralizzare a livello europeo forme di tutela socio-economica per tutti i cittadini e sostenere con fondi aggiuntivi i territori con *deficit* di competitività, sono obiettivi di spesa che il Bilancio dell'Unione Europea non è in grado di sostenere allo stato attuale, ovvero senza un ripensamento delle entrate che finanziano il Bilancio stesso⁸⁸³.

Per tale ragione affrontando il secondo punto dell'indagine, ovvero passando dall'esame degli obiettivi a quello degli atti normativi generati dalle proposte di riforma summenzionate, si è scelto di concentrarsi *in primis* sul "Piano Europeo degli Investimenti Strategici (o FEIS)⁸⁸⁴" lanciato dalla Commissione Juncker nell'ottobre del 2014. Realizzato con la collaborazione della BEI e di investitori privati, l'obiettivo del FEIS, come più volte sottolineato dal presidente Juncker, era di ridurre quelle distanze di competitività sopra richiamate e che il Bilancio dell'Ue non è in

⁸⁸¹ Si sottolinea nel *report* di seguito esposto, svolto dal *Congressional Budget Office* per il periodo 2019-2029, sia la dimensione del bilancio federale che le risorse da questo destinate, ad esempio, a finanziare il sistema pensionistico per tutti i cittadini USA: <https://www.cbo.gov/system/files?file=2019-01/54918-Outlook.pdf> (aggiornato al 23.07.2019). Del resto anche il sistema tedesco, pur con un alto livello di decentramento, prevede un budget federale che corrisponde al 40% dei bilanci delle pubbliche amministrazioni della Repubblica Federale, destinati proprio a colmare i divari tra i vari *länder* e a sostenere un sistema federale di *welfare*: J. RODDEN, *Soft budget constraints and German federalism*, in *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, MIT press, Londra, 2003, p. 161-186.

⁸⁸² Si pensi al ruolo svolto dal fondo perequativo in Italia. Su questo e sul ruolo e l'importanza del bilancio nazionale nel sistema economico italiano si permetta il richiamo *ex multis*: P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995, p. 18.

⁸⁸³ Queste ultime corrispondono attualmente all'1,11% del Reddito Nazionale Lordo dei Paesi dell'Ue e a circa il 2% della spesa pubblica europea complessiva. Cfr.: §§ 2 e 2.3 del cap. precedente.

⁸⁸⁴ Dal nome del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici ad esso collegato. Cfr. per il regolamento di approvazione: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1017&from=EN> (aggiornato al 25.08.2019)

grado di affrontare⁸⁸⁵. Si anticipa tuttavia la critica principale posta al cosiddetto *piano Juncker*, ovvero la distanza tra mezzi ed obiettivi⁸⁸⁶.

Non sorprende pertanto che l'ultima rilevante presa di posizione della Commissione Juncker sia stata dedicata al tema delle risorse proprie dell'Ue, ed in particolare a ricondurre alla procedura legislativa ordinaria la materia della tassazione, approfondito nel sesto paragrafo⁸⁸⁷. Non solo alla centralizzazione del potere impositivo, tuttavia, si è rivolto lo sguardo. Dalla proposta di riportare nel bilancio dell'Ue le risorse del Meccanismo Europeo di Stabilità⁸⁸⁸, si è giunti fino all'ipotesi di un bilancio separato per l'Eurozona, laddove i Paesi membri con un *deficit* di competitività hanno risentito maggiormente della crisi del 2008⁸⁸⁹.

Necessario è risultato, pertanto, completare tale quadro con l'ultimo strumento, dal punto di vista temporale, che ha affrontato il tema della carenza di risorse a livello europeo per compiere quella funzione di stabilizzazione necessariamente affidata all'interno di aree valutarie uniche ad un bilancio centrale federale (particolarmente nell'ambito di una crisi economica): *Next Generation EU*⁸⁹⁰. Strumento, ideato dai capi di Stato dell'Ue nell'occhio della crisi economico-sanitaria che ha caratterizzato l'anno solare 2020, che per la prima volta dovrebbe permettere ad

⁸⁸⁵ Cfr. § 7 del presente capitolo.

⁸⁸⁶ Cfr. § 7 del presente capitolo.

⁸⁸⁷ Cfr. per il testo completo: https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_en (aggiornato al 6.05.2019).

⁸⁸⁸ La proposta di regolamento è già stata presentata al Consiglio dalla Commissione e prevede una *governance* più snella in modo da permettere al MES di rispondere velocemente alle crisi finanziarie e di liquidità. Per il testo completo della proposta di regolamento: <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/12/Proposta-di-REGOLAMENTO-DEL-CONSIGLIO-sullistituzione-del-Fondo-monetario-europeo.pdf> (aggiornato al 19.09.18).

⁸⁸⁹ Il tema degli *shock* asimmetrici nell'eurozona è approfondito al § 10 del presente capitolo.

⁸⁹⁰ Analizzato al § 9.1 del presente capitolo.

istituzioni europee di ricorrere a risorse del mercato dei capitali per finanziare spese⁸⁹¹.

L'analisi della normativa attuata dal 2008 in avanti viene costantemente completata con focus relativi: al “braccio preventivo”⁸⁹² - come riformato dal Patto di stabilità e crescita -, alla riforma del sistema bancario⁸⁹³ ed al ruolo che si è scelto di affidare al MES nella costruzione del Fondo Monetario Europeo⁸⁹⁴.

Inoltre, nel corso di questa trattazione l'efficacia degli atti normativi viene misurata in base alla corrispondenza tra gli obiettivi che le dichiarazioni programmatiche pongono loro in capo ed i risultati da loro effettivamente conseguiti. Si sottolinea⁸⁹⁵, tuttavia, che un metro di valutazione altrettanto rilevante sia comprendere quanto della strada già percorsa verrà confermato nei prossimi anni. In questo senso, con uno sguardo diacronico diviene possibile verificarne fattibilità ed efficacia alla luce di quanto previsto dal Quadro Finanziario Pluriennale passato (2014-2020) e confermato o meno da quello futuro (2021-2027)⁸⁹⁶. In particolare, quest'ultimo ci restituisce la portata temporale degli atti normativi censurati dalle Corti costituzionali summenzionate.

Stante l'ampiezza dell'oggetto di questa indagine, si è resa necessaria una selezione delle riforme e degli atti normativi analizzati, trattando al capitolo precedente quelli non pienamente sovrapponibili al tema qui sviluppato (dalla creazione di un'Europa a più velocità⁸⁹⁷, al ruolo della BCE). Si è scelto inoltre di usufruire

⁸⁹¹ Cfr. per il testo completo delle conclusioni del Consiglio del luglio 2020 nel quale venne delineato il suddetto strumento: <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf> (aggiornato al 19.11.20).

⁸⁹² Cfr. § 8 del presente capitolo.

⁸⁹³ Cfr. § 3 del presente capitolo.

⁸⁹⁴ Cfr. §§ 4 e 9 del presente capitolo.

⁸⁹⁵ *Supra*.

⁸⁹⁶ Cfr. § 9 del presente capitolo.

⁸⁹⁷ Cfr.: G. ROSSOLILLO, *Fiscal compact, Meccanismo europeo di stabilità ed Europa a due velocità: proposte istituzionali per un governo della zona euro*, op. cit., p. 10 ss.; T. GYELNIK, 2017 *Double-Speed Europe: A New*

dell'ausilio, nel confrontare obiettivi e risultati raggiunti dai corrispondenti atti normativi, delle analisi compiute dall'organo che svolge tale compito internamente alle istituzioni europee stesse, oltre a ruoli più puramente consultivi e contabili: la Corte dei conti europea⁸⁹⁸.

Nell'Audit n. 18 del 2018⁸⁹⁹, atto con finalità consultive e di trasparenza, la Corte dei conti europea si concentra precisamente sull'intrinseco malfunzionamento delle riforme successive al 2008⁹⁰⁰, delineandone i profili di inefficacia. Sottolinea, peraltro,

Round of Border Frames within European Integration, in *Cross-Border Review Yearbook*, 2017, http://institute.cesci-net.eu/tiny_mce/uploaded/CBR_Y2017.pdf#page=52 (aggiornato al 06.10.2018).

Allo stesso tempo sono molteplici gli elementi di analisi contigui al tema trattato ma che non risulta possibile esplorare appieno: la fase finale del QE nonostante la scelta della BCE di prolungarlo entro la fine del 2019 annunciata nell'ultima conferenza stampa del presidente Draghi - <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2018/html/ecb.is180913.en.html> (aggiornato al 06.10.2019) -, l'aumentare delle spinte degli Stati "periferici" per superare i limiti di spesa imposti dalla *governance* economica europea - https://www.repubblica.it/economia/2018/10/05/news/commissione_europea_def-208274667/?ref=fbpr (aggiornato al 05.10.2019) - e, infine, il crescere degli *spill over* sociali negativi, recepiti anche a livello di consenso collettivo, nelle economie dei cosiddetti PIIGS http://www.ong.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/10/Rapporto-ASviS-2018_web.pdf (aggiornato al 04.10.2019).

⁸⁹⁸ In relazione al contrasto viceversa con i principi costituzionali intangibili degli Stati membri ed il ruolo svolto dalle Corti nazionali ed in particolare del *Bundesverfassungsgericht* si rimanda al § precedente nonché a: M. Dani, *Misure di aggiustamento macroeconomico e Tribunale costituzionale portoghese: il limitato potenziale contro-egemonico della dottrina dei controlimiti*, *op. cit.*, p. 113; A. MONTEIRO FERNANDES, *L'austerità e l'“eguaglianza proporzionale”. Una sentenza della Corte costituzionale portoghese*, *op. cit.*, p. 339 ss.

⁸⁹⁹ Cfr. per il testo completo dell'audit: <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=46430> (aggiornato al 19.09.18)

⁹⁰⁰ Cfr. il § 8 del presente capitolo in cui si analizza “la Relazione speciale 2018” della Corte dei Conti europea. La Corte nell'audit richiamato opera una verifica della compatibilità tra gli obiettivi posti dal Patto di stabilità e crescita e

come dai limiti delle riforme della *governance* economica europea discenda un elevato grado di incertezza normativa⁹⁰¹ sulle politiche economiche e monetarie che le istituzioni dell'Ue ed i singoli Stati membri devono adottare, ed il fatto che tale incertezza determini l'esistenza di un indebito margine di discrezionalità in capo a Commissione e Consiglio⁹⁰².

il Semestre Europeo così come interpretato, nella prassi, dalla Commissione europea. L'audit è stato formulato in base all'art. 287, par. 4, secondo comma del TFUE che elenca i compiti e le attribuzioni della Corte dei conti europea. Gli audit si attivano sulla base di uno studio preliminare svolto dalla Corte stessa che stabilisce la possibile efficacia dell'audit in oggetto. Si sottolinea infatti che gli audit hanno un valore di ordine politico-sociale e la Corte dei conti non ha potere sanzionatorio diretto. Tuttavia, su di essi si possono e si sono basati spesso atti del parlamento e delle istituzioni europee. Allo studio preliminare seguono "il piano d'indagine", "la Procedura di verifica in contraddittorio con l'entità controllata" e "la Pubblicazione". In questo caso il principale quesito che la Corte si poneva nell'audit mirava a stabilire se la Commissione avesse coordinato efficacemente le politiche di bilancio degli Stati membri necessarie per conseguire gli obiettivi del braccio preventivo del PSC. Per rispondere al quesito la Corte dei Conti ha proceduto ad analizzare l'agire della Commissione dal 2008 in avanti.

⁹⁰¹ Dovuta, secondo la Corte, oltre alle comunicazioni e agli atti adottati dalla Commissione, allo stesso impianto normativo a cui la Commissione fa riferimento, come analizzato al § 8 del presente capitolo.

⁹⁰² La Corte dei Conti si posiziona pertanto in controtendenza rispetto alla valutazione complessivamente positiva delle riforme della *governance* economica e monetaria compiuta dagli organi giurisdizionali in sede europea. Infatti, a più riprese la Corte di Giustizia, ha avallato gli atti di riforma della *governance* economica e monetaria compiuti dalla BCE o promossi dalla Commissione, spesso rispondendo alle censure delle Corti supreme nazionali. In particolare, con la sentenza Gauweiler (C-62/14), rispondendo alle censure del *Bundesverfassungsgericht*, ha avallato le *Outright Monetary Transactions* adottate dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) in data 6 settembre 2012. Ma quest'ultima sentenza si pone del resto in piena comunione con la giurisprudenza precedente in particolare con la sentenza *Pringle* (C-370/12). Con essa la Corte di Giustizia si pronunciava in relazione all'atto di adozione del Meccanismo Europeo di Stabilità sancendo in sintesi che la clausola di "non salvataggio", secondo cui l'Unione o uno Stato membro non risponde né si fa carico degli impegni assunti da un altro Stato membro non è diretta a vietare all'Unione e agli Stati membri la concessione di qualsiasi forma di assistenza

Nell'iniziare a percorrere il cammino qui brevemente accennato, si sottolinea nuovamente come nel valutare l'efficacia degli atti normativi e delle proposte analizzate si debba tener conto sia dei tempi di fattibilità degli stessi, sia dell'adeguatezza rispetto all'obiettivo. Si cerca, infine, di verificare se le riforme esaminate, che secondo alcuni organi giurisdizionali hanno forzato in parte i limiti sanciti dai Trattati fondamentali e dalle costituzioni dei Paesi membri, verranno confermate nel futuro tratteggiato dal QFP.

2. Le riforme attuate ed i loro obiettivi: i discorsi sullo stato dell'Unione

finanziaria ad un altro Stato membro, ma che tale clausola mira piuttosto ad assicurare che essi rispettino una politica di bilancio virtuosa garantendo che restino soggetti alla logica del mercato allorquando contraggono debiti, pertanto, essa non vieta la concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno o più Stati membri ad uno Stato membro che resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori e purché le condizioni collegate a siffatta assistenza siano tali da stimolarlo all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa. Ai sensi della suddetta interpretazione, pertanto, il MES e gli Stati membri che vi partecipano non rispondono, né si fanno carico degli impegni di uno Stato membro beneficiario di un sostegno alla stabilità non andando a contrastare con la clausola suddetta.

Tale differenza di approccio si verifica in parte proprio per il ruolo della Corte dei Conti, ovvero di guardiano della corrispondenza tra l'operato delle istituzioni europee, da un lato con i principi e dall'altro con i limiti contabili stabiliti dai Trattati, ed in parte poiché essa agisce senza l'investitura di interprete autentico in capo alla Corte di Giustizia in maniera esclusiva. La Corte interpreta ontologicamente pertanto una linea di censura che porta all'applicazione della norma eliminando gli elementi di discrezionalità o di interpretazione della stessa secondo, ad esempio, gli orientamenti politico-economici richiamati in introduzione. Fattore che la pone in pieno contrasto con gli organi politici, di volta in volta chiamati a risolvere la crisi posta loro di fronte. Per un approfondimento in relazione al ruolo della Corte dei Conti europea: D. SICLARI, *La Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli*, in *Percorsi di diritto amministrativo*, 2012, p. 63; M. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 280.

Per comprendere e sistematizzare gli obiettivi posti a fondamento dell'operato delle istituzioni europee, come anticipato, si ritiene necessario indagare gli atti politici che hanno scandito il percorso di riforme dal 2008 in avanti per poter poi confrontare i risultati effettivamente raggiunti dalle riforme annunciate con quelli dichiaratamente attesi. In particolare, si analizzano a tal fine, in questo paragrafo, i discorsi sullo stato dell'Unione rivolti dal presidente della Commissione ogni anno al Parlamento europeo⁹⁰³.

Attivato per la prima volta dalla Commissione Barroso nel 2010, il discorso sullo stato dell'Unione ricalca il discorso alla nazione *made in USA*⁹⁰⁴. Espressamente previsto dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America⁹⁰⁵, il discorso alla nazione, costituisce un'informativa che il Presidente degli USA deve dare al Congresso (tradizionalmente annualmente) in relazione alla situazione socio economica della Federazione, indicando le riforme che l'amministrazione intende attuare nel tempo a venire.

Riprendendo tale schema il discorso sullo stato dell'Unione risulta particolarmente utile per riportare gli obiettivi posti con i risultati raggiunti dalle riforme attuate. Infatti, analizzandone i

⁹⁰³ Il *discorso sullo stato dell'Unione* è previsto esplicitamente dal IV allegato all'accordo quadro che regola le relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea (cfr. per il testo completo [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q1120\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q1120(01)&from=IT) aggiornato al 12.09.2019), che così dispone: "Ogni anno durante la prima tornata di settembre, si tiene una discussione sullo stato dell'Unione, durante la quale il presidente della Commissione pronuncia un *discorso* in cui fa il punto della situazione per l'anno in corso e presenta le priorità per gli anni successivi. A tal fine, il presidente della Commissione presenta contemporaneamente per iscritto al Parlamento i principali elementi che sottendono all'elaborazione del programma di lavoro della Commissione per l'anno seguente".

⁹⁰⁴ V. per un'analisi del rapporto tra il *discorso sullo stato dell'Unione* e l'attività legislative del Congresso: D. R. HOFFMAN e A. D. HOWARD, *Addressing the State of the Union: The Evolution And Impact of the Presidents's Big Speech*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2006.

⁹⁰⁵ Art. 2, III sezione https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1_sec3 (aggiornato al 27.09.2019)

contenuti, partendo dal primo, pronunciato dal presidente Barroso nel 2010 ed arrivando a quello del 2020, colpisce immediatamente, da un lato la presenza preponderante di obiettivi presentati di anno in anno in maniera pressoché identica e dall'altro il progressivo abbandono di alcune proposte, evidentemente non accolte dal mutato panorama politico. Quasi residuali appaiono, viceversa, gli obiettivi raggiunti e dei quali pertanto si propongono mere integrazioni o revisioni.

Pressoché inalterati nei *discorsi* pronunciati tra il 2010 e il 2013⁹⁰⁶ dal presidente Barroso appaiono proprio i *target* da raggiungere al fine di pervenire ad una stabilizzazione economico finanziaria dell'Ue, e dell'Uem in particolare, ovvero la costruzione di un bilancio della zona euro autonomo in grado di colmare i *deficit* di competitività tra gli Stati membri e l'emissione di *project bond*⁹⁰⁷ in coordinamento con la Banca europea per gli investimenti, nonché, dal lato delle entrate, la costruzione di un sistema di tassazione centralizzato e l'avvio del percorso di emissione di un debito comune⁹⁰⁸.

⁹⁰⁶ Cfr. per il testo completo del: 2010 https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-411_it.htm, 2011 https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-607_it.htm, 2012 https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_it.htm e 2013 https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_it.htm (aggiornati al 18.08.2019).

⁹⁰⁷ Titoli emessi, nei prospetti della Commissione, o dalla BCE o dalla Bei e a garanzia condivisa tra gli Stati membri. Questi avrebbero dovuto finanziare investimenti specifici, come ad esempio in infrastrutture ad alto impatto tecnologico. Così pensati non hanno trovato evoluzione se non in un programma di investimenti della Bei - <https://www.eib.org/en/products/guarantees/index.htm> (aggiornato al 20.11.2019) - senza garanzie condivise tra gli Stati membri. Ne ha in parte preso le veci il cosiddetto *piano Juncker* analizzato al § 7 del presente capitolo.

⁹⁰⁸ Ovvero giungere all'emissione di titoli di stato congiunta nell'area Euro, al fine di supportare gli Stati membri con difficoltà ad approvvigionarsi sul mercato dei capitali. La proposta denominata a volte *bluebond*, altre *stabilitybond*, altre ancora *eurobills* (denominazioni corrispondenti ad una declinazione differente della proposta di condivisione delle garanzie per l'emissione di titoli di Stato) ma più spesso *Eurobonds* è stata ampiamente dibattuta a livello politico e

Sostanziali passi avanti si rilevano viceversa sul lato della stabilizzazione del sistema bancario dove al termine del suo mandato il presidente Barroso ha ultimato la realizzazione del “Meccanismo di vigilanza unico europeo⁹⁰⁹” primo passo verso la costruzione dell’Unione bancaria.

L’Unione bancaria va ascritta tra gli obiettivi con il più alto livello di implementazione anche sotto l’egida della Commissione Juncker che ha portato a compimento il “sistema comune di garanzia dei depositi bancari⁹¹⁰”; percorso diametralmente opposto è invece toccato all’emissione di titoli di debito a garanzia condivisa non più riproposti dall’ultima Commissione⁹¹¹.

Tuttavia, la proposta per la quale si è caratterizzata la Commissione Juncker è il “Piano di investimenti per l’Europa” di

dottrinale. Si veda a titolo esemplificativo: G. SOROS, *Eurobonds or euro-exit: the choice is Germany's*, *op. cit.*; R. SAMUELSON, *Why the Economic Situation In Italy Matters*, *op. cit.*; T. PHILIPPON e C. HELLWIG, *Eurobills, not Eurobonds*, *op. cit.*; J. DELPLA e J. v. WEIZSÄCKER, *The Blue Bond proposal*, *op. cit.*; P. DE GRAUWE e W. MOESEN, *Gains for All: A proposal for a common Eurobond*, *op. cit.*; M. D. BORDO, A. MARKIEWICZ e L. JONUNG, *A fiscal union for the euro: some lessons from history*, *op. cit.*.

⁹⁰⁹ Definitivamente entrato in vigore nel 2014, il Meccanismo unico di sorveglianza, sotto l’egida della BCE quale organo indipendente dell’Ue, supervisiona la solvibilità e il rispetto delle norme prudenziali dell’Ue su un totale di 114 banche europee (ovvero le più significative con attivi che coprono la quasi totalità degli attivi bancari dell’area euro). Cfr. : <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.it.html> (aggiornato al 08.09.2019).

⁹¹⁰ Istituiti dalla direttiva n. 49 del 2014, i sistemi di garanzia dei depositi bancari (uno per ciascun stato membro) obbligano tutti gli istituti di credito a versare contributi in fondi vincolati che garantiscono i privati depositanti presso di essi (per depositi entro 100.000 euro). Nel caso le suddette banche vadano in dissesto i depositanti dovranno essere rimborsati, dal sistema di garanzia, entro 7 giorni lavorativi. Cfr.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0049&from=EN> (aggiornato al 10.08.2019)

⁹¹¹ Viene analizzato al § 9.1 del presente capitolo come la Commissione Von der Leyen abbia, in realtà, affrontato solo parzialmente tale tema tramite l’ideazione di NGEU.

315 miliardi di euro, veicolati tramite un nuovo “Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)” coordinato dalla Banca europea degli investimenti⁹¹². Ad esso, comunemente denominato piano Juncker, il presidente della Commissione ha affidato un ruolo di primaria importanza per il suo mandato, tanto da nominarlo già nel suo primo *discorso* dall’evocativo titolo: “l’ora dell’onestà, dell’unità e della solidarietà⁹¹³”.

Il piano Juncker avrebbe dovuto, nelle intenzioni della Commissione, investire e attirare investitori privati in settori chiave dell’economia europea⁹¹⁴ dando impulso alla ripresa economica complessiva⁹¹⁵. Secondo le parole espresse dal Presidente Juncker dal lato istituzionale tale impulso doveva essere completato da modifiche nelle procedure delle istituzioni europee che avrebbero permesso di essere più veloci nelle decisioni urgenti riguardanti la stabilità dell’Uem. In particolare, si sarebbero dovute modificare le regole di maggioranza interna al Consiglio rendendo la regola della

⁹¹² Un piano di investimenti che avrebbe dovuto, nelle intenzioni della Commissione, portare investimenti in settori chiave dell’economia europea (innovazione tecnologica, rinnovamento energetico e riconversione industriale) dando impulso alla ripresa economica. Approfonditi al § 7 del presente capitolo.

⁹¹³ Cfr. per il testo completo: https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_it.htm (aggiornato al 10.08.2019)

⁹¹⁴ Ovvero innovazione tecnologica, rinnovamento energetico e riconversione industriale. Cfr. § 7 del presente capitolo.

⁹¹⁵ Le risorse utilizzate per attrarre tali investimenti provengono in gran parte dal bilancio dell’Ue 2015-2020, in particolare da Horizon 2020 e i fondi per gli ammodernamenti infrastrutturali. La stessa provenienza delle risorse è stata da subito, per i critici del *piano Juncker*, uno degli elementi ai quali imputare il non totale raggiungimento degli obiettivi posti alla base del piano. Togliendo, infatti, risorse a programmi nevralgici per la crescita dell’Ue risulta necessario calcolare non solo i risultati raggiunti dai progetti finanziati ma quanto essi siano addizionali rispetto all’utilizzo originario dei fondi: G. CLAEYS e A. LEANDRO, *Assessing the Juncker Plan after one year*, in *Bruegel working papers*, 2016, <https://bruegel.org/2016/05/assessing-the-juncker-plan-after-one-year/> (aggiornato al 10.08.2019). Questo in particolare in relazione ad una ripresa economica complessiva: A. MAJOCCHI, *The Juncker plan: a turning point, but not enough*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2015/3.

maggioranza qualificata il metodo comune di decisione, mediante l'utilizzo delle "clausole passerella"⁹¹⁶, anche nelle scelte relative alle risorse proprie ed alla tassazione⁹¹⁷. Altra proposta era quella di pervenire alla formazione di un Ministro europeo dell'economia e delle finanze, che fosse anche vicepresidente della Commissione e che facilitasse la fase decisionale in relazione alla *governance* economica europea. Di tali proposte, tuttavia, solamente il piano Juncker è, a tutt'oggi, stato ultimato.

Merita un focus in relazione agli obiettivi e le riforme messe in campo dalla Commissione Juncker il tema della modifica dei

⁹¹⁶ Con "clausole passerella" si intende la procedura prevista dall'art. 48 TUE al § 7 che prevede la possibilità di attribuire al Consiglio la facoltà di legiferare su alcune materie con maggioranze o procedure differenti da quelle previste dai trattati ovvero a maggioranza qualificata piuttosto che all'unanimità e con procedura legislativa ordinaria invece che speciale. Tale attribuzione può riguardare sia uno specifico atto che un intero settore delle politiche dell'Ue e consente di velocizzare e rendere più efficiente il lavoro del Consiglio. Necessita per la sua attivazione dell'approvazione del parlamento europeo a maggioranza semplice e di una delibera all'unanimità del Consiglio Europeo. Esempio di "clausola passerella" previste esplicitamente dal TFUE è quella riguardante gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazione transnazionale di cui all'art. 81, par. 3 o quella di cui all'art. 31, par. 3 del TUE in relazione alla Politica estera e di sicurezza comune. Sul tema: R. BÖTTNER, *The Treaty Amendment Procedures and the Relationship between Article 31(3) TEU and the General Bridging Clause of Article 48(7) TEU*, in *European Constitutional Law Review*, 2016/12, p. 499-519; R. BARATTA, *Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione europea*, in *il diritto dell'Unione Europea*, 2011/2, p. 293. Per un punto di vista più ampio sul tema C. V. PRADO, *Anticipated or Tacit EU Treaty Revision via Simplified Procedures under the Control of National Parliaments: The Case of Spain (Constitutional Conditions for the Participation of the Spanish Parliament)*, in *Revista Universitaria Europea*, 2011/15, p. 75-84.

⁹¹⁷ Proposta che è stata ampiamente discussa in sede istituzionale ma che non ha visto il suo completamento durante la Commissione Juncker. L'ultimo atto del Commissario europeo per gli affari economici e monetari, la fiscalità e l'unione doganale, Pierre Moscovici è stato proprio rilanciare tale proposta approfondita al § 6 del presente capitolo. Cfr. per il testo completo del *discorso* del 2017 nel quale viene lanciata la suddetta modifica in materia di tassazione: https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_en (aggiornato al 6.05.2019).

trattati. Proposto esplicitamente nel discorso sullo stato dell'unione del 2017⁹¹⁸, come una necessità “inevitabile a lungo termine” in particolare al fine di rendere l'euro l'unica valuta non solo per l'Uem ma per tutta l'Ue, il tema viene completamente omesso nell'ultimo “discorso” del lussemburghese pronunciato il 12 settembre 2018⁹¹⁹ ove si ribadisce tuttavia la primazia raggiunta dall'euro tra le valute mondiali⁹²⁰.

Nuovamente al fine di comprendere appieno la progressione effettuata dalle parole dell'attore istituzionale, sia in relazione alla tipologia delle proposte presentate che alla fattibilità delle stesse, ci viene in soccorso uno sguardo al passato. Tornando infatti ai documenti programmatici della Commissione Barroso, dal discorso sullo stato dell'Unione del 2013⁹²¹ fino al “Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita”⁹²² colpisce come non vi si legga alcun accenno ad un Ministro delle finanze europeo così come alla possibilità di ricondurre il MES ed il *Fiscal Compact* nell'ambito della normativa dell'Unione, ed anzi in esse si delinea una prospettiva di riforma che prevede necessariamente, per lo

⁹¹⁸ Oltre all'importanza di compiere alcuni passi di ordine commerciale: rafforzare gli accordi commerciali con le principali economie mondiali, consolidare il ruolo dell'Ue nella gestione del processo migratorio, nella protezione dei dati, nel contrasto al cambiamento climatico, nel perseguire ciò che egli definisce essere i suoi *sixth scenario*, tra i quali spicca in particolare la creazione di un'autorità europea per il lavoro.

⁹¹⁹ Cfr. per il testo completo: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_en_0.pdf (aggiornato al 12.09.2019).

⁹²⁰ Ruolo al momento rivestito dalla moneta USA che veniva esplicitamente sancito dagli accordi di Bretton Woods ed oggi imposto sul mercato internazionale dall'importanza dell'economia emittente, sul punto interessante il lavoro, seppur risalente, di: M. CHINN e J. A. FRANKEL, *Will the Euro Eventually Surpass the Dollar as Leading International Reserve Currency?*, University of Chicago Press, Cambridge, 2007, p. 283-335.

⁹²¹ Cfr. per il testo completo: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm (aggiornato al 25.09.2019).

⁹²² Cfr. per il testo completo: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:FIN:EN:PDF> (aggiornato al 25.09.2019).

svolgimento di passi ulteriori nell'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, una modifica dei trattati istitutivi.

Viceversa, risulta immediatamente dalla lettura degli atti della Commissione Juncker come un processo di riforma dei Trattati istitutivi sia stato prima considerato e poi abbandonato, e che non sia stata valutata nessuna forma di emissione congiunta di titoli di Stato sconfessando scelte sia propugnate dal Presidente Barroso che dalla sua stessa Commissione⁹²³.

La presidente von der Leyen ha, d'altro canto, dovuto strutturare il suo primo discorso sullo stato dell'unione⁹²⁴ in modo tale da delineare, sostanzialmente, misure volte a contrastare la crisi economico-sanitaria che l'Ue, e non solo, stava affrontando nel corso del 2020. Se da un lato, pertanto, appare evidente, e condivisibile, l'intenzione di incrementare la capacità del sistema europeo di dare risposte unitarie dal punto di vista sanitario⁹²⁵, dall'altro risulta depotenziato il portato programmatico del primo discorso della presidente. In tal senso, anche la prima presidente donna della Commissione europea non ha affrontato, in tale sede, in alcun modo il tema della modifica dei trattati affidando a *Next Generation EU* le speranze di stabilizzazione economica dell'Ue (in particolare in relazione al mercato del lavoro) e prospettando quest'ultimo come l'unica forma di condivisione del debito perseguibile a livello europeo⁹²⁶.

⁹²³ Secondo un approccio comune tra la classe politica dell'Ue ben descritto da: J. ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

⁹²⁴ Cfr. per il testo completo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655 (aggiornato al 22.11.20).

⁹²⁵ Si pensi alla proposta di formare “*an agency for biomedical advanced research and development (BARDA)*”: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655 (aggiornato al 22.11.20).

⁹²⁶ Se NGEU, qualora approvato dal Pe, sia in grado di svolgere i compiti a lui affidati, o meno, viene analizzato al § 9.1.

Nei prossimi paragrafi vengono dunque approfondite le principali proposte della Commissione Juncker, nonché le novità introdotte dalla presidenza von der Leyen⁹²⁷, avendo chiaro sia il percorso che ha portato alla loro implementazione, sia gli obiettivi che esse avrebbero dovuto conseguire secondo le parole dei loro ideatori. Obiettivi la cui rilevanza, in particolare per quanto riguarda il Piano di investimenti per l'Europa, viene riscontrata anche verificando le risorse loro assegnate all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 così come attualmente delineato.

3. (segue): la Relazione dei cinque Presidenti

Nel precedente paragrafo si è parlato dell'importanza degli atti politici delle istituzioni europee per poter chiarire gli obiettivi perseguiti dalle riforme attuate al fine di confrontarli con i risultati effettivamente raggiunti. Si è scelto di analizzare in prima battuta l'elemento che unisce al valore programmatico la continuità temporale, ovvero il discorso sullo stato dell'Unione. Tuttavia, il 22 giugno 2015 può essere visto come il singolo atto politico con maggiore rilevanza nella nuova stagione di riforme che ha interessato l'Unione Europea nel suo complesso, ed in particolare l'Unione economica e monetaria⁹²⁸, dal 2008 in avanti. In questa

⁹²⁷ Principalmente attraverso la modifica della proposta di QFP e l'innovazione costituita dall'avvio del dibattito in relazione allo strumento *Next generation UE*. Sul punto complessivamente: A. DUFF, *The political reform agenda of Ursula von der Leyen*, in *EPC Discussion Paper*, 2019. Nonché l'accurato invito del presidente della fondazione Robert Schuman [https://www.jd-giuliani.eu/en/article/cat-2/657 A-new-European-Commission-to-what-purpose.html](https://www.jd-giuliani.eu/en/article/cat-2/657-A-new-European-Commission-to-what-purpose.html) (aggiornato al 2.02.2020).

⁹²⁸ Invero molteplici sono state le fasi del continuo *momentum* riformatore dell'Uem e dell'Ue. Tuttavia la *Relazione* sopra richiamata costituisce il primo quadro sistematico successivo alla crisi del 2008 e affronta complessivamente tutti gli aspetti relativi alla *governance* economica e monetaria dandosi peraltro obiettivi e termini definiti temporalmente. Inoltre è il primo compiutamente rivolto alla fase post crisi che avvolge con uno sguardo di insieme

data infatti Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz⁹²⁹ sottoscrivono congiuntamente una Relazione⁹³⁰ contenente la visione che essi, e le istituzioni che rappresentano, hanno del futuro dell'Unione europea, e del percorso da seguire per poterlo raggiungere.

Così come per i discorsi sullo stato dell'Unione, tuttavia, la presente Relazione ha un precedente ovvero la Relazione dei quattro Presidenti risalente a dicembre del 2012⁹³¹. Di nuovo ripercorrere quanto già proposto dalle istituzioni dell'UE, permette di comprendere appieno la potenzialità e la portata innovativa delle riforme qui analizzate.

La prima osservazione che è possibile svolgere riguarda l'evidente differenza di metodo tra, rispettivamente, la Relazione dei quattro e quella dei cinque Presidenti, ovvero l'inclusione del presidente del Parlamento europeo in quest'ultima che nell'intenzione dei redattori vuole essere l'epitome del coinvolgimento dell'organo rappresentativo nel processo di trasformazione dell'Ue⁹³² in vera "unione politica". Viceversa, la

le criticità e le positività della *governance* economica europea così come trasformata dalla normazione emergenziale del periodo 2008-2014. Si consideri infine del significato anche solo simbolico derivante dalla sottoscrizione dello stesso da parte di tutte le autorità principali dell'Unione europea.

⁹²⁹ Rispettivamente, all'epoca, presidenti della Commissione Europea, del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo e del consiglio dei governatori del Meccanismo europeo di stabilità, della Banca Centrale Europea e del Parlamento Europeo.

⁹³⁰ Per il testo completo della *Relazione*: https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en (aggiornato al 07.09.2019).

⁹³¹ Cfr.: <https://www.consilium.europa.eu/media/23818/134069.pdf> (aggiornato al 25.09.2008).

⁹³² Tale elemento, tuttavia, rimane isolato nel testo dell'ultima *Relazione*, in quanto, con l'eccezione di alcune forme di consultazione che il Pe potrà chiedere ai Commissari coinvolti nella gestione della *governance* economica europea, secondo il programma delineato nella *Relazione* dei cinque Presidenti, il Parlamento europeo non riceverà nuove attribuzioni nella gestione della *governance* economica europea se non quelle indirettamente derivategli dalla

Relazione dei quattro Presidenti si concentra principalmente sul settore bancario ed in particolare sulla creazione del Meccanismo di Vigilanza Unico e della funzione di ricapitalizzazione del MES, entrambi obiettivi ripresi dalla seconda Relazione ed ormai ultimati.

La Relazione dei cinque Presidenti chiarisce già nelle prime battute che l'obiettivo finale delle proposte presentate è una completa "unione politica" indicata come unica strada in grado di dare stabilità e legittimità democratica all'Unione economica e monetaria ed allo stesso tempo permettere l'implementazione di strumenti che comportino la condivisione di un alto grado di sovranità. Il raggiungimento dell'unità politica viene allo stesso tempo individuato come conseguenza e portato di un processo di crescita e convergenza di tutti gli Stati membri dell'Uem attraverso la costruzione di una "genuina" Unione economica⁹³³ prima,

possibile inclusione del MES e del *Fiscal Compact* nell'ordinamento giuridico dell'Ue. Elemento che stride con i molteplici richiami al *deficit* democratico presente nella *governance* dell'Ue, provenienti dalla cosiddetta "società civile" ma anche come elemento di criticità sistemica dallo stesso presidente della Commissione. Cfr. sul tema: G. PASSANITI, *Deficit democratico dell'unione europea, il difficile cammino verso la piena integrazione*, in *Diritto.it*; F. SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, *op. cit.*; G. SILVESTRI, *Costituzionalismo e crisi dello stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013/4, p. 905 ss.

⁹³³ Il primo obiettivo che si pone la *Relazione dei cinque Presidenti* è dunque il completamento dell'Unione economica nell'Uem, dando nuova linfa vitale al ricongiungimento delle politiche economiche e monetarie. A tal fine, si necessita il completamento del processo di convergenza delle economie degli Stati membri per il raggiungimento del quale la *Relazione* individuava a sua volta quattro passaggi fondamentali: la creazione di un Sistema europeo delle Autorità garanti della concorrenza coordinate dalla Commissione con il compito di monitorare e comparare i livelli di produttività e dei salari tra i vari Paesi dell'area euro, rafforzare l'implementazione della procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi affiancandovi le analisi svolte dal Sistema europeo delle Autorità garanti della concorrenza non solo per prevenire e correggere ma anche per promuovere riforme positive nell'area euro, aumentare l'impegno sull'occupazione e rilanciare il Semestre europeo consolidando così il

dell'Unione finanziario-bancaria poi, per essere completata infine dall'Unione fiscale. Un'Unione economica e monetaria, dunque, scelta come nucleo centrale del futuro dell'Ue, nella quale dovrebbero confluire tutti gli Stati membri

Come si è avuto modo di esporre già nel paragrafo precedente, molti dei suddetti obiettivi non sono stati raggiunti entro il termine del mandato della Commissione Juncker, con la considerevole eccezione dell'Unione bancaria. Sono già realtà, infatti, il “meccanismo di vigilanza unico⁹³⁴” e il “meccanismo di risoluzione unico⁹³⁵” coadiuvati dalla trasposizione nella legislazione nazionale della direttiva 2014/59/UE (*Bank resolution and recovery directive*), oltre che dalla creazione del già citato “unico sistema europeo di garanzia dei depositi” (EDIS)⁹³⁶. Si è inoltre già provveduto a riformulare il finanziamento dell'*ESM Bank Recapitalisation Instrument*⁹³⁷ e limitare l'esposizione delle banche ai

coordinamento tra le politiche economiche. Risultati in parte ottenuti e dei quali si parla approfonditamente nei prossimi §§.

⁹³⁴

Cfr.:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.it.html>
(aggiornato al 08.09.2019).

⁹³⁵ Sul punto: <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/> (aggiornato al 08.09.2019). Mentre per un'analisi complessiva del portato giuridico del *Single Supervisory Mechanism*: E. V. S. G. BABIS, *The European Single Supervisory Mechanism*, in *Journal of Corporate Law Studies*, 2013, p. 255–285.

⁹³⁶ Previsto come parte fondamentale dell'Unione bancaria, dovrebbe impedire che il costo del fallimento dell'istituto di credito ricada sui correntisti dello stesso.

⁹³⁷ Il ruolo di *direct Bank Recapitalisation Instrument* è stato attribuito al MES al fine di impedire che la crisi di liquidità del settore bancario si determinasse in crisi del mercato di titoli di stato, come già verificatosi nel 2008. A tal fine le operazioni di ricapitalizzazione di banche in crisi di liquidità vengono prese in carico dal MES nel caso che la banca suddetta incontri una serie di criteri restrittivi (ad esempio l'impossibilità per lo Stato membro di operare la ricapitalizzazione senza gravi effetti sulla tenuta del proprio sistema fiscale), criteri che la Commissione si propone di ampliare al fine di rendere più semplice l'accesso allo strumento di ricapitalizzazione alle banche di tutti gli Stati membri e di aumentare l'efficacia dello strumento anche nel funzionamento ordinario del sistema

debiti sovrani nazionali ponendo un massimale ai titoli di un singolo Stato che le banche possono detenere nel loro portafoglio⁹³⁸.

Viceversa l'Unione fiscale, il cui primo passaggio avrebbe dovuto essere costituito dalla modifica delle regole di maggioranza interne al consiglio, è rimasta ancora alla fase embrionale fatta eccezione per la creazione di un "Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche"⁹³⁹, con la funzione di coordinare e completare l'attività dei *National Fiscal Councils*⁹⁴⁰, autorità indipendenti istituite a livello nazionale (per l'Italia l'Ufficio Parlamentare di Bilancio), col compito di monitorare e consigliare i governi nella

bancario. Sul punto:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137569.pdf (aggiornato al 25.09.2019).

⁹³⁸ La proposta ha suscitato un ampio dibattito nel panorama italiano in quanto inquadrata come contrappeso preteso dai Paesi "pro austerità" per la messa in atto della "unico sistema europeo di garanzia dei depositi". Le banche italiane da dicembre 2017 hanno conseguentemente ridotto ampiamente l'ammontare di titoli di Stato da esse detenuti, elemento che ha esposto ulteriormente i titoli di Stato sul mercato internazionale. Sul punto per una panoramica del dibattito: <https://www.linkiesta.it/it/article/2017/02/16/titoli-di-stato-e-banche-il-prossimo-enorme-problema-italiano/33276/>, <https://www.centroeinaudi.it/lettera-economica/articoli-lettera-economica/ricerche/4739-i-limiti-agli-acquisti-di-titoli-di-stato-ii.html>, <https://it.reuters.com/article/topNews/idITKCN18F0WH-OITTP>, https://www.repubblica.it/economia/affari-e-finanza/2016/04/04/news/troppi_titoli_di_stato_banche_alla_resa_dei_conti-136935398/, https://www.corriere.it/economia/11_novembre_02/ma-che-cosa-succede-se-un-paese-va-in-default-francesca-basso_c104b5c2-052a-11e1-bcb9-6319b650d0c8.shtml (aggiornati al 12.04.2019).

⁹³⁹ Cfr.: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb_it (aggiornato al 09.09.2019). Dove si rinvia anche il primo rapporto del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-annual-report-european-fiscal-board_it (aggiornato al 08.09.2019).

⁹⁴⁰ Per un quadro di insieme:
https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201406_focus08.en.pdf?5cec4d7c1a859d583f5da57415e34a5 (aggiornato al 08.09.2019).

formulazione delle politiche finanziarie e di bilancio secondo il modello *comply or explain*⁹⁴¹.

Risulta dunque rispettato solamente il primo degli *step* immaginati dalla Relazione dei cinque Presidenti, ovvero il consolidamento, entro il 2017, degli strumenti e normative già esistenti, salvaguardando il tessuto economico-giuridico dell'Uem. Il secondo, largamente in ritardo, è suddiviso in due passaggi (2017-2019 e 2019-2025), e avrebbe dovuto vedere la costruzione di nuovi criteri di convergenza di natura vincolante la cui sottoscrizione, da parte dei Paesi membri, sarebbe dovuta divenire preconditione per la partecipazione a qualsiasi strumento di contrasto agli *shock* economico-finanziari. Per rendere più allettante la sottoscrizione dei vincoli sopraindicati, la Relazione propone: la creazione di una funzione comune di stabilizzazione macroeconomica (relativa in particolare agli investimenti)⁹⁴², l'inserimento del MES nel quadro normativo dell'Ue, la creazione di un bilancio della zona euro e di un Ministro europeo delle Finanze⁹⁴³. Si immaginava infine il 2025 come anno nel quale, ultimati i passaggi precedenti, far confluire

⁹⁴¹ Ovvero questi ultimi sono tenuti a conformarsi alle linee guida indicata dalle autorità indipendenti e ove non si conformino o non intendano conformarsi alla raccomandazione espresse sono tenuti entro determinati periodi di tempo a motivarne le ragioni. Il rispetto o meno di tali procedure viene a far parte delle valutazioni alla base delle raccomandazioni annuali della Commissione: A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio: tra virtualità ausiliarie e soggettività eurounitaria*, in *Diritto pubblico*, 2017/2, p. 469-514.

⁹⁴² Per il testo completo della proposta di regolamento: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-investment-stabilisation-function-regulation_en.pdf (aggiornato al 15.09.2019). Per un approfondimento: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb_it (aggiornato al 09.09.2019). Dove si rinvia anche il primo rapporto del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-annual-report-european-fiscal-board_it (aggiornato al 08.09.2019).

⁹⁴³ Sui tempi e le problematiche di queste riforme si è già detto al § precedente, tema trattato anche al § 4 in relazione al MES.

nell'Uem gli Stati membri dell'Ue che ancora non avessero adottato la moneta unica.

In sintesi, si sottolinea come al momento, di molti dei processi di riforma attivati dal documento sottoscritto dai cinque presidenti non è possibile prevedere la conclusione, mentre della parte di essi ad uno stadio avanzato di realizzazione si parla nei paragrafi successivi. Preme sottolineare, tuttavia, come la Relazione dei quattro presidenti affermasse in svariati passaggi come l'obiettivo fondamentale del processo di riforma attivato era ampliare la capacità fiscale dell'Unione non solo con risorse proprie ma soprattutto mediante il ricorso al mercato dei capitali in maniera condivisa.

Obiettivo questo che, pur risultando chiaramente anche dalle parole introduttive della Relazione dei cinque Presidenti, non riceve uno spazio adeguato nella parte programmatica dell'ultima Relazione, che la pone come possibilità nel lungo periodo solo a fronte di un complessivo irrigidimento delle norme di armonizzazione e controllo delle politiche economiche, elemento che protende ombre allarmanti sul tentativo di accesso al mercato dei capitali rappresentato da NGEU, come approfondito al § 9.1⁹⁴⁴. Si

⁹⁴⁴ Questo approccio, voluto fortemente dai Paesi finanziariamente più forti sul mercato dei capitali, quali Germania e Olanda, risponde alla necessità di impedire che grazie alle garanzie poste da un bilancio europeo ampliato si dia adito a fenomeni di *moral hazard*, facendone ricadere il costo (in particolare di un incremento dei tassi di interesse) su tutti i contribuenti europei. Cfr. per una ricostruzione dell'origine di questo approccio: S. DULLIEN e U. GUEROT, *The long shadow of ordoliberalism: Germany's approach to the euro crisis*, op. cit.; T. ASPROMOURGOS, D. REES e G. WHITE, *Public debt sustainability and alternative theories of interest*, op. cit., p. 433–447. Parte della dottrina rileva tuttavia il fatto che tale approccio, emblematicamente denominato *austerity now, solidarity tomorrow maybe*, prolunga e rafforza gli elementi di contrasto tra la *governance* economica europea e le “costituzioni economiche” di alcuni Stati membri: A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la “costituzione economica europea”?* si prega di riformulare la domanda, op. cit.; E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, op. cit., p. 492 ss.; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di*

sottolinea, infine, come la penuria di passi avanti nell'implementazione delle riforme che avrebbero dovuto svolgere una funzione "solidaristica" all'interno dell'Ue, influisca direttamente sulle difficoltà che investono il perseguimento dell'Unione politica, vittima di una trasversale opposizione a livello nazionale⁹⁴⁵. Difficoltà di certo non alleviate dagli ostacoli incontrati dal Parlamento europeo e dai Parlamenti nazionali nel conquistare un ruolo chiave nel sistema di *governance* dell'Ue⁹⁴⁶.

bilancio, *op. cit.*, p. 406 ss. Critica che viene ripresa, sul piano dell'efficacia di tale approccio nel garantire una ripresa economica dell'Ue, anche dalla dottrina economica: P. DE GRAUWE, *Design Failures in the Eurozone: Can they be fixed?*, *op. cit.*; S. CESARATTO, *Chi non rispetta le regole? Morali e doppie morali nell'Europa dell'euro*, *op. cit.*, p. 10 ss.; S. CESARATTO, *Italy: A Question of Interest Rates and Trust*, *op. cit.*, <https://archive.intereconomics.eu/year/2018/6/italy-a-question-of-interest-rates-and-trust/> (aggiornato al 20.08.2019)

⁹⁴⁵ Non tanto denotata dalla *Brexit* e dall'aumento del consenso verso i partiti euroscettici, quanto dal crescere della fronda, anche nei partiti tradizionalmente favorevoli all'integrazione europea e che esprimono i leader dei Paesi membri principali, ad ogni passo avanti nella condivisione delle garanzie congiunte sui titoli sovrani ovvero di finanziamento diretto agli Stati membri in difficoltà. Cfr. il *non-paper* dell'ex Ministro delle finanze tedesco di cui al § 5, ma anche: <https://it.businessinsider.com/la-germania-propone-una-via-duscita-dalleuro-per-proteggere-se-stessa/>, <https://global.handelsblatt.com/finance/bundesbanks-weidmann-bristles-at-sharing-euro-zone-liabilities-965453> ; <https://www.reuters.com/article/us-germany-afd/afd-urges-german-government-to-prevent-euro-zone-becoming-liability-union-idUSKCN1J30ZU> (aggiornato al 01.02.2019)

⁹⁴⁶ Con alcune rilevanti eccezioni, come nel caso del *Bundestag* (si rimanda alla premessa al presente capitolo per un approfondimento del ruolo del *Bundestag* nei rapporti tra la Repubblica federale di Germania e la Ue). Sul tema del ruolo dei parlamenti nel sistema di *governance* dell'Ue: G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it*, 2012/3; A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, *op. cit.*; N. LUPO e G. RIVOSCECHI, *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e la valutazione delle politiche euro-nazionali di bilancio*, *op. cit.*, p. 113 ss.; A. COSSIRI, *L'esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale: "Europa di Stati" o Parlamento protagonista?*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2008.

4. Il ritardo del percorso di riforma della *governance* economico-monetaria

Si è già detto come la Commissione europea si sia posta con approccio demiurgico - ovvero ha recepito e reinterpretato differenti impulsi provenienti sia dalla dottrina⁹⁴⁷ che dalle istituzioni nazionali ed europee⁹⁴⁸ - rispetto alle proposte di riforma della *governance* economica europea. Si ricorda nuovamente come l'analisi degli atti scaturiti da questo dialogo, assieme allo studio del confronto della Commissione con gli organi con funzioni consultive⁹⁴⁹ e contabili⁹⁵⁰ dell'Ue, permetta di avere un quadro il meno parcellizzato possibile del percorso di riforma dell'Unione economica e monetaria, particolarmente rilevante in quanto

⁹⁴⁷ Come analizzato al § 5 del presente capitolo.

⁹⁴⁸ Cfr. quanto analizzato nel § 2 del presente capitolo che esplicita come ogni atto normativo è stato preceduto e seguito da dibattiti e contributi del Parlamento europeo. A titolo esemplificativo si richiama il documento risalente a luglio 2018 con il quale il parlamento Europeo promuove il perseguimento di una *deeper and fairer Economic and Monetary Union*: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/pdfs/legislative-train-schedule-theme-deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union-07-2018.pdf> (aggiornato al 27.09.2019).

⁹⁴⁹ In riferimento al ruolo della BEI di cui al § 7 del presente capitolo, ma anche al ruolo svolto in molti dei passaggi qui analizzati dal Comitato Economico e sociale, si vedano ad esempio gli ultimi bollettini, non particolarmente positivi, del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche: AA.VV. *Assessment of EU fiscal rules. With a focus on the six and two-pack legislation*, in *European Fiscal Board report*, 2019, p. 78 ss. https://ec.europa.eu/info/publications/assessment-eu-fiscal-rules-focus-six-and-two-pack-legislation_en (aggiornato al 4.10.2019); AA.VV., *Summary of relevant EESC opinions: Completing Europe's Economic and Monetary Union: The views of organised civil society*, 2018, <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/completing-europes-economic-and-monetary-union-views-organised-civil-society-0> (aggiornato al 27.09.2019).

⁹⁵⁰ Di cui al § 8 del presente capitolo se ne analizza una traccia.

necessario per potere individuare efficacemente le riforme portate avanti dal Quadro Finanziario Pluriennale. I documenti relativi a proposte di riforma approntati dalla Commissione, tuttavia, si sono succeduti nel tempo, partendo da quanto analizzato nei paragrafi precedenti, arrivando al Libro Bianco sul Futuro dell'Europa⁹⁵¹, al documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria⁹⁵² e al documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue⁹⁵³. Risulta pertanto necessario non solo analizzare le riforme attuate ma lo anche lo stato di quanto non attuato, al fine di meglio comprendere la rilevanza del ritardo accumulato.

Fondamentale in tal senso è l'atto politico-programmatico che ha operato una sintesi dei precedenti, ovvero la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea: Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione Economica e Monetaria dell'Europa: tabella di marcia del 6 dicembre 2017⁹⁵⁴.

Il *leit-motiv* che fa da cornice alle proposte contenutevi risulta la volontà di affrontare la sussistente separazione tra politica monetaria eurounitaria e politiche economiche affidate agli Stati membri rafforzando il coordinamento e l'integrazione della *governance* economica europea, nella convinzione che sia l'unica strada per superare le “esternalità negative” generate dalla situazione attuale. Pertanto, in questa Comunicazione si tenta semplicemente di

⁹⁵¹ Cfr. per il testo completo: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf (aggiornato al 18.09.18).

⁹⁵² Cfr. per il testo completo: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_it.pdf (aggiornato al 18.09.19).

⁹⁵³ Cfr. per il testo completo: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_it.pdf (aggiornato al 18.09.18).

⁹⁵⁴ Cfr. per il testo completo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0821&from=EN> (aggiornato al 18.09.19). Mentre per avere un sunto complessivo del contenuto del documento: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/further-steps-completing-emu_it.pdf (aggiornato al 19.09.19).

riorganizzare, con scadenze definite, la congerie di riforme in campo, aggiungendo un unico elemento di innovazione: integrare nell'alveo giuridico-istituzionale dell'Uem i nuovi strumenti giuridico-economici attivati per contrastare la crisi, tanto dai governi nazionali quanto dall'UE con l'ausilio e l'intervento della BCE (non solo dunque il MES ma anche il cosiddetto *Fiscal Compact* e le operazioni di contenimento del mercato dei titoli di Stato effettuate dalla BCE)⁹⁵⁵.

Questo percorso di armonizzazione viene suddiviso, dalla "tabella di marcia", in annualità, in ragione del periodo di tempo che la Commissione riteneva necessario per portare a compimento le proposte fatte.

Per il 2018 l'obiettivo era di completare l'Unione Finanziaria e l'Unione Economica e di Bilancio. La prima si deve intendere come orientata soprattutto all'Unione Bancaria ed al completamento del "sistema europeo di assicurazione dei depositi"⁹⁵⁶ oltre alla formazione di un sostegno comune per il "fondo di risoluzione unico"⁹⁵⁷, che nella visione della Commissione doveva essere garantito dal MES ristrutturato in Fondo Monetario Europeo⁹⁵⁸ entro

⁹⁵⁵ Ovvero OMT e QE. "Riparare il tetto finché il sole splende" questa la metafora utilizzata più volte dal presidente Juncker nei *discorsi sullo stato dell'Unione*.

⁹⁵⁶ Ultimato ed attivato, come esposto al § 3 del presente capitolo.

⁹⁵⁷ Il "fondo di risoluzione unico" istituito con il regolamento n. 806 del 2014, similmente al sistema di protezione dei depositi dovrebbe permettere, tramite fondi versati da tutte le principali banche europee, di contenere il dissesto degli istituti di credito. Evitando che gli *spill over* negativi, generati dal dissesto, contagino l'economia reale provocando una crisi simile a quella del 2008. Verrà costituito nell'arco di 8 anni e dovrebbe raggiungere "almeno l'1% dell'importo dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi autorizzati in tutti gli Stati membri dell'Unione bancaria". Cfr. per il testo completo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0806&from=EN> (aggiornato al 21.08.2019).

⁹⁵⁸ Per il testo completo della proposta di regolamento: <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/12/Proposta-di-REGOLAMENTO-DEL-CONSIGLIO-sullistituzione-del-Fondo-monetario-europeo.pdf> (aggiornato al 19.09.19).

il 2019⁹⁵⁹. La seconda, nelle intenzioni della Commissione, consisteva in una, non meglio definita, “accelerazione” nella convergenza dei Paesi dell’Ue in ambito finanziario e fiscale, promossa da riforme a livello nazionale in tal senso.

Per il 2019 la Comunicazione fissava inoltre molteplici cambiamenti all’assetto della *governance* economica dell’UE,

⁹⁵⁹ Al momento, tuttavia, si è raggiunto un accordo al livello dell’Eurogruppo solo al fine di permettere al MES di svolgere la funzione di *backstop* all’interno dell’Unione bancaria. L’accordo, ancora in stato di bozza, è stato raggiunto il 14 giugno 2019 dai 19 ministri delle finanze dei Paesi dell’area euro (o Eurogruppo) tutti membri del MES. L’accordo in particolare prevede l’aggiunta, al trattato che istituisce il MES, dell’art. 18: <https://www.consilium.europa.eu/media/39772/revised-esm-treaty-2.pdf> (aggiornato al 6.10.2019). Del resto, si ricorda brevemente come la trasformazione del MES in Fondo Monetario Europeo comporterebbe molteplici modifiche al funzionamento del MES. Tra le quali la necessità di far approvare dal Consiglio le decisioni discrezionali prese dal *Board of Directors* del MES secondo la dottrina Meroni (C. 9/56, Meroni v. l’alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell’acciaio 133 e causa 10/56, Meroni v. l’alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell’acciaio 157). Che ai sensi degli artt. 290 e 291 TFUE impedisce una delegazione di poteri troppo ampia ad agenzie esterne alle istituzioni europee nonché vieta alle suddette agenzie di adottare atti normativi, in quanto queste esulano dal controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia e rischiando di alterare il bilanciamento di poteri stabilito dai trattati. Dottrina in parte ribaltata dalla sentenza (C-270/2012, *United Kingdom v. Council and European Parliament*) riguardante *l’European Securities and Market Authority* che sancisce la legittimità di tale delegazione di poteri qualora circoscritta ed autorizzata con atto normativo dell’Ue essendo nel frattempo intervenuta la riforma derivante dal Trattato di Lisbona che estende il controllo giurisdizionale, della Corte di Giustizia, alle agenzie sopra richiamate. Cambio di rotta che, per l’ampiezza delle competenze attribuitegli, plausibilmente non coinvolgerà il MES. Sul punto si permetta il rimando ai §§ 4 e ss. del capitolo precedente e a: M. SIMONCINI, *Nuovi regolatori e vecchi principi nel diritto dell’UE. Poteri e limiti delle autorità europee di vigilanza finanziaria*, in *Nomos*, 2016. Ma anche non solo in relazione al MES: L. GALLI, *Efficienza e legittimazione delle istituzioni pubbliche: il caso del SRB*, in *Rivista di diritto bancario*, 2016/24; M. CHANNON, *The empowerment of agencies under the Meroni doctrine and article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v Parliament and Council (Short-selling) and the proposed Single Resolution Mechanism*, in *European Law Review*, 2014, p. 380 ss..

ovvero da un lato la trasformazione del MES in Fondo Monetario Europeo, e dall'altro l'integrazione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nel diritto dell'Unione⁹⁶⁰. Il quadro doveva essere quindi completato dalla realizzazione del Ministro Europeo dell'Economia e delle Finanze, a cui sarebbe spettata contemporaneamente la carica di Presidente dell'Eurogruppo e di Vicepresidente della Commissione Europea con l'intento di razionalizzare l'assetto delle Finanze dell'Unione.

Appare evidente al lettore come gran parte delle riforme sopra menzionate non siano state ultimate nei tempi sperati, con la costante e solitaria eccezione del sistema bancario⁹⁶¹. In tal senso l'elemento innovativo della Comunicazione qui analizzata, ovvero l'inserimento del *Fiscal Compact* nell'alveo dell'ordinamento giuridico dell'Ue, da rilettura sistemica della *governance* dell'Ue, si riduce a prolungamento della lista delle riforme in attesa di essere implementate.

Le ultime tappe previste dalla Comunicazione riguardano il raddoppio dei fondi, provenienti dal bilancio dell'Ue, destinati al “programma di sostegno alle riforme strutturali⁹⁶²”, teoricamente da

⁹⁶⁰ Anche in relazione a quest'ultimo si prevede una ristrutturazione organizzativa in coerenza con l'art. 126 del TFUE che al secondo comma del § 14 sancisce la procedura e le modalità per modificare o sostituire il Protocollo sui Disavanzi Eccessivi. Articolo 126, c. 2: “Ulteriori disposizioni concernenti l'attuazione della procedura descritta nel presente articolo sono precisate nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato ai trattati. Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea, adotta le opportune disposizioni che sostituiscono detto protocollo. Fatte salve le altre disposizioni del presente paragrafo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, precisa le modalità e le definizioni per l'applicazione delle disposizioni di detto protocollo”.

⁹⁶¹ Si permetta il rimando al § 3 del presente capitolo che ha chiarito lo stato di avanzamento dell'Unione bancaria.

⁹⁶² Il PSRS è stato istituito con l'obiettivo di promuovere la realizzazione di riforme strutturali negli Stati membri. Dotato di 222 milioni di euro agisce solo su richiesta dello Stato membro interessato e copre tutti i costi di preparazione della riforma (ovvero organizzativi e scientifici) al fine di rendere più snella ed

realizzare nel 2020-2021, ma del quale non si ha traccia nel QFP, e la piena attuazione dell'istituzione di un Tesoro Europeo gestito da un Ministro dell'Economia e delle Finanze Europeo, nel 2020-2025.

L'analisi delle riforme dell'Ue prosegue dunque con l'approfondimento dei risultati raggiunti dal cosiddetto piano Juncker, si sottolinea tuttavia come il ritardo nell'attuazione delle riforme riguardanti la *governance* economica e monetaria rendano (sostanzialmente) permanenti gli effetti delle normative attualmente vigenti, ed ancor più rilevanti le valutazioni riguardanti la loro efficacia e compatibilità con i Trattati Fondamentali e le costituzioni degli Stati membri.

5. Visione economica e riforme giuridiche: la lettera dei 14 economisti franco-tedeschi e il *non-paper* di Wolfgang Schäuble

In questo paragrafo vengono analizzati due contributi non istituzionali provenienti dal pensiero economico. Per la vicinanza degli autori ai vertici dei rispettivi governi nazionali e delle istituzioni europee. Questi contributi ci restituiscono “uno sguardo dietro le quinte” del dibattito a livello istituzionale ed accademico sul processo di riforma dell'Uem⁹⁶³.

Wolfgang Schäuble, poco prima di abbandonare il ruolo di Ministro delle Finanze del governo tedesco e diventare presidente del *Bundestag*, scrive e divulga informalmente un *non-paper*,

efficace la gestione amministrativa degli Stati membri. La proposta di regolamento prevede un raddoppio del budget assegnato al programma ma non ha avuto risonanza nel QFP: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15663-2017-INIT/it/pdf> (aggiornato al 24.08.2019)

⁹⁶³ Il Quadro Finanziario Pluriennale, analizzato al paragrafo conclusivo del presente capitolo, riprende ampi passaggi dei contributi qui analizzati. Sul punto si permetta il richiamo al contributo di: S. CESARATTO, *Tragico ma non serio: il surreale documento dei 14 economisti franco-tedeschi*, in *Politica&Economiablog*, 2018.

articolato in tre paragrafi, in cui espone la sua visione per il futuro della *governance* economica europea⁹⁶⁴.

Nel primo propugna la necessità di unificare il controllo delle politiche fiscali degli Stati membri⁹⁶⁵ riflettendosi su tutti, in questo settore, le scelte di ognuno, perlomeno nel caso dell'Uem⁹⁶⁶. Individua il MES ed il metodo intergovernativo⁹⁶⁷ come strumento ottimale per raggiungere tale obiettivo, MES che dovrebbe quindi, per assolvere tale compito, modificare i propri obiettivi diventando un vero “fondo monetario europeo” con una forte funzione di *crisis prevention*, nonché passare da meccanismo di prestito a meccanismo per la ricostruzione del debito. Modifica che, come il lettore ricorderà, pur non attuata, è auspicata dalla Commissione sia nella Relazione dei cinque Presidenti, sia nella tabella di marcia che nei discorsi sullo stato dell'Unione.

Schäuble sostiene inoltre che il Meccanismo Europeo di Stabilità debba essere utilizzato come incentivo per politiche fiscali positive ed operare in coordinamento con il Semestre europeo. Il fine ultimo sarebbe di collegare l'accesso ai fondi strutturali, ed al *budget EU*, all'ottemperanza, da parte degli Stati membri, delle Raccomandazioni della commissione. Proposta che sottolinea

⁹⁶⁴ Cfr. per il testo completo: <https://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2017/10/17-10-10-Non-Paper-BMF-on-Reforming-ESM-09-10-2017.pdf> (aggiornato al 12.09.2019).

⁹⁶⁵ Proposta condivisa da molteplici *think-thank* in ambito economico: M. ANDRLE, J. BLUEDORN, L. EYRAUD, T. KINDA, P. K. BROOKS, G. SCHWARTZ e A. WEBER, *Reforming Fiscal Governance in the, in European Union*, in *IMF Staff Discussion Note*, 2015; D. I. CHRISTOFZIK, L. P. FELD, W. H. REUTER e M. YETER, *Uniting European Fiscal Rules: How to Strengthen the Fiscal Framework*, in *German Council of Economic Experts Working Paper*, 2018/4.

⁹⁶⁶ Ulteriore elemento implicito in tale affermazione è che né i Trattati istitutivi né il *Fiscal Compact*, né il *six pack*, né il *two pack*, né lo *Stability and Growth Pact* siano stati in grado da un lato di coordinare e sorvegliare le politiche economiche di alcuni Stati membri e dall'altro di non farne ricadere le esternalità negative sugli altri membri dell'Uem.

⁹⁶⁷ Giudicando la modifica dei trattati e quindi l'ascrivere la riforma nel quadro giuridico dell'UE come un possibile secondo *step*.

nuovamente la rilevanza del livello di efficacia di strumenti l'accesso ai quali è posto come contropartita di riforme strutturali operate dagli Stati membri.

Conclude schierandosi contro la creazione una funzione di stabilizzazione macroeconomica dell'area euro, che egli afferma non essere altro che un sussidio di disoccupazione, che ritiene non essere necessario in un'Unione monetaria, in ogni caso, questa *Unemployment insurance*, egli afferma, non sarà in grado di rispondere alle sollecitazioni del mercato in scala europea. L'ex ministro invita quindi piuttosto a completare il "mercato unico" e l'Unione bancaria dell'Europa a 27, che permetterebbero una maggior flessibilità al sistema, aiutando l'assorbimento degli *shock* asimmetrici. Affronta infine il tema della condivisione del debito, censurandone ogni possibile passo avanti, ed asserendo che ognuno di essi non farebbe altro che prolungare e perpetuare gli errori del passato senza portare a una reale stabilità economica. Seguendo le prospettive delineate dall'ex ministro si bloccherebbero dunque le due proposte principalmente dirette a limitare quei *deficit* di competitività tra gli Stati membri, e all'interno di essi, da parte della dottrina indicati come causa principale della virulenza e resilienza dell'attuale crisi economica⁹⁶⁸

La lettera intitolata "Riconciliare la condivisione del rischio con la disciplina del mercato: un approccio costruttivo alla riforma dell'area euro"⁹⁶⁹, firmata da 14 eminenti economisti tedeschi e francesi, rientra pienamente nel quadro delineato dall'introduzione

⁹⁶⁸ Sul punto: A. J. MENÉNDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, *op. cit.*, p. 453-526; M. DANI, *The EU transformation of the social state*, *op. cit.*, p. 45-64; A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'Economia*, *op. cit.*; P. DE GRAUWE, *Economics of Monetary Union*, *op. cit.*, p. 9 ss.; F. W. SCHARPF, *The asymmetry of European integration, or why the Eu cannot be a "social market economy"*, *op. cit.*, p. 211 ss..

⁹⁶⁹ Cfr. per il testo completo: A. BÉNASSY-QUÉRÉ, M BRUNNERMEIER, H. ENDERLEIN, E. FARHI, M. FRATZSCHER, C. FUEST, P. O. GOURINCHAS, P. MARTIN, J. PISANI-FERRY, H. REY, I. SCHNABEL, N. VÉRON, B. WEDER DI MAURO e J. ZETTELMEYER, *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, in *CEPR Policy Insight*, 2018/91.

di questo paragrafo, provenendo i suddetti economisti dai *think tanks* più vicini ai rispettivi governi.

Il *paper* elenca una serie di proposte per risolvere le disfunzioni del sistema di *governance* economica europea, ponendosi l'obiettivo di risolverle conciliandole con le posizioni facenti capo ai rispettivi governi. L'obiettivo che domina il pensiero dei vertici tedeschi, infatti, è quello di ridurre la continua vulnerabilità dell'area euro e la sua instabilità finanziaria, mentre dal lato francese si propende per fornire agli Stati incentivi che, sia incoraggino prudenti *policies* macroeconomiche, sia abbiano una funzione anticiclica⁹⁷⁰.

Il gruppo di economisti ricorda dunque le difficoltà che ancora interessano l'area euro, tra le altre una profonda instabilità finanziaria ed una limitata capacità istituzionale di gestire il presentarsi di crisi economico-finanziarie, e sottolinea come le risposte attuali si siano basate in sostanza sul ruolo della BCE e sul *quantitative easing* da essa attivato. Afferma inoltre che una crescita a lungo termine è impedita dall'incompletezza della Unione bancaria e dalla frammentazione del mercato dei capitali, elemento affrontato con solerzia dalla Commissione Juncker come già esposto. Ribadisce quindi come il controllo affidato al Patto di stabilità e crescita manchi di un'adeguata capacità di *enforcement* nei periodi di crescita superiore al potenziale e di flessibilità in quelli opposti⁹⁷¹. Conclude asserendo che a meno che gli strumenti di gestione della crisi dell'Eurozona siano riformati, la prossima crisi sarà ancora più virulenta e divisiva - come analizzato in relazione alla crisi connessa con il virus Covid-19 al § 9.1 - poiché gli strumenti di gestione della stessa non potranno impedire di nuovo una combinazione tra crisi di larga scala dei prestiti e prolungata austerità, combinazione che genererà risentimento sia nei Paesi creditori che in quelli debitori.

⁹⁷⁰ Complessivamente riassunte in visione "nordica" e "mediterranea" dell'economia come analizzato nella premessa al presente capitolo.

⁹⁷¹ Valutazione condivisa dalla Corte dei conti europea come analizzato al § 8 del presente capitolo.

La soluzione proposta è dunque di conciliare la condivisione delle garanzie sui titoli di stato e la creazione di incentivi più chiari ed incisivi, affermando in particolare che il ricorso al mercato dei capitali e la condivisione del rischio possono e devono essere complementari capisaldi della struttura finanziaria dell'area euro, piuttosto che sistemi alternativi. Sul punto distanziandosi largamente dalla posizione di Schäuble.

Espongono dunque le proposte di riforma da essi ritenute auspicabili nel settore finanziario e bancario⁹⁷², proposte largamente riprese ed attuate dalla Commissione che ha sostanzialmente completato l'Unione bancaria entro il termine del suo mandato. Dal lato fiscale e del bilancio dell'Ue propongono invece di riformare le politiche fiscali per renderle meno pro-cicliche, e renderne più facile l'*enforcement*, di ricondurre il MES nell'alveo giuridico dell'Ue nonché di creare le precondizioni legali ed istituzionali per ristrutturare un debito sovrano insostenibile, preservando allo stesso tempo la stabilità finanziaria.

Tali proposte, pur propugnate anche dalla Commissione⁹⁷³ non si sono sostanziate in atti normativi. Guardando al piano istituzionale si coglie, tuttavia, la principale distanza sia con altri precedenti analisi economiche che con le posizioni delle istituzioni europee: si afferma la necessità di separare il ruolo di “cane da

⁹⁷² Ovvero: rafforzare la credibilità del meccanismo di *bail in* dei creditori di banche in fallimento, ridurre il carico di esposizione finanziaria di banche nazionali verso i titoli dello Stato di appartenenza tramite disincentivi economici, garantire uguale protezione assicurativa ai depositi dell'area euro in particolare per i Paesi colpiti dalla crisi, approfondire l'integrazione finanziaria partendo dal sistema bancario e dal mercato dei capitali per permettere più condivisione del rischio a cominciare dai contratti tra privati e esplorare un *safe-asset* a livello europeo che possa essere sviluppato sempre in connessione con incentivi regolatori in modo da ridurre il carico di titoli nazionali in capo alle banche nazionali o comunque l'esposizione delle banche a singoli debiti sovrani.

⁹⁷³ Ad esempio, nel *discorso sullo stato dell'Unione del 2017*. Cfr. § 2 del presente capitolo.

guardia” da quello di decisore politico⁹⁷⁴. Tendenza che rientra nel percorso di esternalizzazione ad organi indipendenti delle decisioni di *governance* economica, sempre più attuale nel panorama dell’Ue⁹⁷⁵, ma non ancora propugnata in riferimento al Semestre europeo stesso.

Da entrambi i testi qui analizzati appare evidente l’intenzione di conciliare due visioni della politica economico-finanziaria in parte differenti senza modificare il quadro istituzionale di riferimento. Constatando la sostanziale irrealizzabilità di alcune delle strade propugnate non si può non rilevare la sostanziale equivalenza di altre con le riforme proposte dalla Commissione (ad esempio in relazione al MES). Questa digressione ci ha permesso, peraltro, non solo “uno sguardo dietro le quinte” ma anche un’occhiata al futuro, in quanto alcune delle soluzioni ideate appaiono in controluce tra le pagine del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, come approfondito al termine del presente capitolo.

6. La proposta di una tassazione europea e di un bilancio separato per l’Eurozona: posa delle chiavi di volta?

Nel presente paragrafo vengono analizzate due riforme che affrontano il nucleo delle problematiche presentate dall’attuale *governance* dell’Unione europea: da un lato l’assenza di un bilancio europeo in grado di svolgere quel compito perequativo che

⁹⁷⁴ O esternalizzando il ruolo svolto dalla Commissione nell’ambito del Semestre Europeo o creando un organo indipendente all’interno della Commissione stessa.

⁹⁷⁵ Si pensi al funzionamento del MES e del FEIS ma alla stessa difesa dell’indipendenza della BCE. Sul tema della rilevanza e del portato dell’indipendenza di enti con elevata influenza in ambito economico e monetario: O. CHessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, op. cit, p. 331-341.

permetterebbe l'allineamento competitivo tra gli Stati membri (particolarmente rilevante per Paesi facenti parte della stessa area valutaria⁹⁷⁶), dall'altro l'assenza delle risorse per finanziarlo (nonché per rendere efficaci gran parte delle riforme propugnate dalle istituzioni europee). Tema da trattare in prima istanza in quanto preordinato al Bilancio stesso e le cui risultanze sono da valutare in correlazione con quanto analizzato al § 9.1 in rapporto a *Next Generation EU* e al tipo di risposta che esso costituisce in riferimento alle presenti problematiche.

Come già indicato all'inizio della presente trattazione il *discorso sullo Stato dell'Unione* è stato scelto dalla Commissione come occasione per definire e dare risonanza ai suoi progetti per il futuro dell'Europa. Ritornando all'analisi di questi testi si coglie come già nel 2017 il Presidente Juncker propose di modificare le regole di maggioranza interna al Consiglio al fine di rendere la regola della maggioranza qualificata il metodo comune di decisione, in particolare per quanto riguarda le scelte sulle risorse proprie e sulla tassazione. Tale proposta, attuabile mediante l'utilizzo delle "clausole passerella"⁹⁷⁷ previste dai trattati, venne individuata come punto nodale nel processo di riforma promosso dalla Commissione. Il passaggio alla maggioranza qualificata nell'approvazione di norme relative alla tassazione avrebbe, infatti, permesso di

⁹⁷⁶ Quest'ultimo corrisponde attualmente all'1% del Reddito Nazionale Lordo dei Paesi dell'UE e a circa il 2% della spesa pubblica europea complessiva. Cfr. §§ 1 e 2 del capitolo precedente.

⁹⁷⁷ Tema già analizzato, al § 2 del presente capitolo, dove si è ricordato come con "clausole passerella" si intenda la procedura prevista dall'art. 48 TUE che prevede la possibilità di attribuire al Consiglio la facoltà di legiferare su alcune materie con maggioranze o procedure differenti da quelle previste dai trattati ovvero a maggioranza qualificata piuttosto che all'unanimità e con procedura legislativa ordinaria invece che speciale. Tale attribuzione può riguardare sia uno specifico atto che un intero settore delle politiche dell'UE e consente di velocizzare e rendere più efficiente il lavoro del Consiglio. Sul tema: R. BÖTTNER, *The Treaty Amendment Procedures and the Relationship between Article 31(3) TEU and the General Bridging Clause of Article 48(7) TEU*, *op. cit.*, p. 499-519; R. BARATTA, *Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione europea*, *op. cit.*, p. 293.

contrastare più efficacemente l’elusione e l’evasione fiscale e velocizzato decisioni riguardanti la stabilità complessiva dell’Ue, oltre che di incrementare le risorse a disposizione del bilancio europeo. Tale visione programmatica venne ribadita anche nel 2018 dal Presidente Juncker⁹⁷⁸ e rilanciata dal Commissario europeo per gli affari economici e monetari, la fiscalità e l’unione doganale, Pierre Moscovici che sottolineò l’intenzione della Commissione di suscitare un ampio dibattito sulla riforma in oggetto evidenziando come non si tratti più di decidere “se” tale riforma sarà attuata ma solo “come e quando” ciò avverrà⁹⁷⁹.

Al piano programmatico ha fatto seguito nel gennaio del 2019 una comunicazione della Commissione dal titolo *Towards a more efficient and democratic decision making in EU tax policy*⁹⁸⁰. La comunicazione rivolta al Parlamento, al Consiglio europeo ed al Consiglio dell’Unione europea, sottolinea gli effetti positivi che

⁹⁷⁸ Cfr. per il testo completo: https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_en (aggiornato al 6.05.2019), “*When it comes to important single market questions, I want decisions in the Council to be taken more often and more easily by qualified majority – with the equal involvement of the European Parliament. We do not need to change the Treaties for this. There are so-called “passerelle clauses” in the current Treaties which allow us to move from unanimity to qualified majority voting in certain cases – provided the European Council decides unanimously to do so. I am also strongly in favour of moving to qualified majority voting for decisions on the common consolidated corporate tax base, on VAT, on fair taxes for the digital industry and on the financial transaction tax*”.

⁹⁷⁹ Riforma, tuttavia, della quale non si ha traccia neppure in NGEU (§9.1 sul tema). Si segnalano in particolare per la loro completezza gli interventi effettuati presso il think-tank Bruegel: <http://bruegel.org/2019/02/reforming-decision-making-for-eu-taxation-policy/> e https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=Ug0IR_fua_Y (aggiornati al 7.05.2019).

⁹⁸⁰ Il testo ed i passaggi della comunicazione vengono esposti nei prossimi §§. Per il testo completo: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/15_01_2019_communication_towards_a_more_efficient_democratic_decision_making_eu_tax_policy_en.pdf (aggiornato al 6.05.2019).

potrebbe generare una riforma del processo di legiferazione in materia di tassazione che superasse la regola dell'unanimità. Procede quindi ad evidenziare le riforme che non sono state portate a compimento a causa della sussistenza della necessità dell'approvazione unanime da parte di tutti gli Stati membri in seno al Consiglio dell'Unione europea⁹⁸¹. Afferma allo stesso tempo che quanto portato a compimento è risultato essere un compromesso al ribasso nel determinare la capacità degli Stati membri e dell'UE di dare risposte efficaci ed efficienti all'elusione ed all'evasione fiscale. Afferma infine che l'abbandono dell'unanimità non configurerebbe un *vulnus* alla sovranità finanziaria degli Stati membri, non modificandosi in alcun modo le attribuzioni dell'UE⁹⁸².

⁹⁸¹ Sul punto, molteplici sono stati gli interventi normativi che non hanno portato al conseguimento di risultati concreti, come testimoniano: la relazione annuale di attività della Commissione in materia fiscale del 2017 (https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2017-taxation-and-customs-union_it 21.05.2019), il pacchetto sulla trasparenza fiscale (https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-transparency-package_en_aggiornato_al_21.05.2019), il piano d'azione sulla tassazione delle imprese (https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/action-plan-corporate-taxation_en_aggiornato_al_21.05.2019), il pacchetto anti elusione (https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en_aggiornato_al_21.05.2019), il piano d'azione sull'IVA (https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat_en_aggiornato_al_21.05.2019), il pacchetto sul mercato unico digitale in materia di IVA (https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/digital-single-market-modernising-vat-cross-border-ecommerce_en_aggiornato_al_21.05.2019), fino alle iniziative in materia di equità fiscale nell'economia digitale (https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy_en) (tutti aggiornati al 21.05.2020).

⁹⁸² Queste valutazioni sulla necessità di una maggiore integrazione a livello fiscale sono state ribadite in ultimo dall'analisi compiuta dal Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche. Quest'ultimo, infatti, su indicazione del Presidente Juncker ha effettuato una valutazione complessiva della situazione attuale della *governance* economica europea dilungandosi tuttavia anche nel valutare ipotesi di modifica del sistema di tassazione valutato efficiente ma non in grado di assolvere a tutte le sfide oggi poste all'Ue: AA.VV. *Assessment of EU fiscal rules. With a focus on the six and two-pack legislation, op. cit.*

Non riteniamo pertanto necessario ribadire ulteriormente la rilevanza del tema trattato ed il perché il presente paragrafo si concentra in prima battuta su tale proposta di riforma. Del resto, il fatto che la suddetta proposta non abbia visto il concretizzarsi di un atto normativo entro la scadenza della Commissione Juncker, accresce ancor più la rilevanza sia delle argomentazioni che sottolineano l'urgenza di tale riforma, sia, in vista del dibattito a venire, di quelle contrarie. Si ricorda del resto come il tema verrà difficilmente abbandonato definitivamente essendo una costante del dibattito concernente la riforma della *governance* economica europea (venne infatti sollevato anche dalla Commissione Prodi che la presentò come un punto nodale all'interno dei lavori preparatori del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa⁹⁸³).

La materia della tassazione⁹⁸⁴ è rimasta dunque una delle ultime a dover essere normata, a livello europeo, mediante una procedura legislativa che prevede il voto del Consiglio dell'Unione europea all'unanimità⁹⁸⁵. Tale previsione è contenuta negli artt. 113 e 115, in combinato disposto con l'art. 194 ultimo paragrafo del TFUE. Tuttavia di particolare importanza per la trattazione in corso è l'art. 192 del TFUE che nell'elencare le materie da approvarsi mediante procedura legislativa speciale⁹⁸⁶ stabilisce espressamente

⁹⁸³ Revisione complessiva dei trattati che come già certamente a conoscenza del lettore non venne portata a termine a seguito dell'esito negativo dei referendum di Francia e Olanda. Cfr. sul ruolo svolto in esso dal tema di una modifica nella procedura di approvazione di normativa in materia di tassazione: https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-taxation/taxation-qualified-majority-voting_en (aggiornato al 16.05.2019).

⁹⁸⁴ Cfr. sul punto il § 2, II cap..

⁹⁸⁵ Questo non solo a partire dal Trattato di Lisbona ma già dall'implementazione dell'Atto Unico Europeo del 1986.

⁹⁸⁶ Oltre a disposizioni aventi principalmente natura fiscale l'art. 192 indica: "misure aventi incidenza sull'assetto territoriale, sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse, sulla destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui, misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di

che “Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, può rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria” alle materie da approvarsi mediante procedura legislativa speciale. La suddetta norma, come già riportato, è da ascrivere alla categoria delle cosiddette “clausole passerella”, ovvero la procedura prevista dall'art. 48 del TFUE al comma 7 che prevede la possibilità di attribuire al Consiglio la facoltà di legiferare su alcune materie con maggioranze o procedure differenti da quelle previste dai trattati ovvero a maggioranza qualificata piuttosto che all'unanimità e con procedura legislativa ordinaria invece che speciale⁹⁸⁷.

La standardizzazione progressiva della procedura ordinaria viene dunque indicata come l'alternativa ottimale al voto all'unanimità attualmente previsto. Le opzioni sul campo sono in verità molteplici, dalla possibilità di utilizzare le norme che permettono di procedere a maggioranza qualificata solo in

energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo”.

⁹⁸⁷ La suddetta attribuzione può riguardare sia uno specifico atto che un intero settore delle politiche dell'UE e consente di velocizzare e rendere più efficiente il lavoro del Consiglio. Necessita per la sua attivazione dell'approvazione del parlamento europeo a maggioranza semplice e di una delibera all'unanimità del Consiglio Europeo, tuttavia la procedura può variare come nel caso specifico. Altri esempi di “clausola passerella” previste esplicitamente dal TFUE sono quelli riguardanti gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazione transnazionale di cui all'art. 81.3 o quello di cui all'art. 31 comma 3 del TUE in relazione alla Politica Estera e di Sicurezza Comune (con alcuni punti di contraddizione). Sul tema: R. BÖTTNER, *The Treaty Amendment Procedures and the Relationship between Article 31(3) TEU and the General Bridging Clause of Article 48(7) TEU*, *op. cit.* p. 499-519; R. BARATTA, *Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione europea*, *op. cit.* p. 293; C. V. PRADO, *Anticipated or Tacit EU Treaty Revision via Simplified Procedures under the Control of National Parliaments: The Case of Spain (Constitutional Conditions for the Participation of the Spanish Parliament)*, *op. cit.*, p. 75-84.

circostanze specifiche⁹⁸⁸, al procedere mediante cooperazione rafforzata. Tuttavia, tutte le opzioni sopramenzionate sono state chiaramente scartate dalla Commissione come da un lato insufficienti ad affrontare la portata delle sfide a cui l'UE dovrà rispondere nel prossimo futuro e dall'altra (nel caso della cooperazione rafforzata), poiché esse si sono, finora, dimostrate essere un vicolo cieco di accordi non conclusi⁹⁸⁹. La Commissione sostenne dunque l'attivazione della clausola passerella sopra descritta al fine di giungere ad una procedura ordinaria. Procedura che non solo modificherebbe le regole di maggioranza interne al consiglio ma porterebbe al coinvolgimento paritetico anche del Parlamento europeo nella procedura di approvazione di norme in materia di tassazione. Questo elemento in particolare venne ribadito più volte dalla Commissione Juncker come garanzia di una produzione normativa futura basata su accordi svincolati dagli interessi degli Stati membri e rapportati viceversa con le esigenze dei cittadini dell'Unione. Nella prassi il ruolo del Parlamento europeo pur espressamente indicato come puramente consultivo, dagli articoli del TFUE sopra citati è risultato essere piuttosto incisivo⁹⁹⁰. Tuttavia, non è necessario sottolineare come la procedura

⁹⁸⁸ Art. 116 TFUE che prevede di poter applicare la procedura legislativa ordinaria per eliminare distorsioni al sistema di concorrenza e art. 325 TFUE che permette di decidere a maggioranza qualificata se è inficiato l'interesse finanziario dell'Unione.

⁹⁸⁹ Cfr. pag. 9 della Comunicazione in oggetto. La *Financial Transaction Tax* avrebbe dovuto costituire un'apposita imposta sulle transazioni finanziarie. Hanno partecipato all'attivazione della cooperazione rafforzata 10 Paesi membri, andando ad interessare una quota di entrate annuali corrispondente a circa 19.6 miliardi di euro. Tuttora la procedura, attivata nel 2013 ma discussa sin dal 2011 è bloccata: S. LATINI, *Financial transaction tax con gettito stimato di 20 miliardi*, in *IPSOA*, 2019, <http://www.ipsoa.it/documents/fisco/fiscalita-internazionale/quotidiano/2018/06/05/financial-transaction-tax-gettito-stimato-20-miliardi> (aggiornato al 29.05.2019).

⁹⁹⁰ Cfr. in relazione al deficit democratico nel sistema di *governance* economica europea: G. PASSANITI, *Deficit democratico dell'unione europea, il difficile cammino verso la piena integrazione*, op. cit.; F. SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio*

ordinaria permetterebbe una vera composizione degli interessi non solo in sede di dialogo tra il Consiglio ed il Parlamento europeo ma anche internamente ad essi⁹⁹¹.

La proposta della Commissione per il superamento dell'unanimità si delinea, peraltro, come un percorso a *step*. Essa prevede in una prima fase l'applicazione della maggioranza qualificata a normative riguardanti la lotta all'evasione fiscale (meno impattanti sulla gestione diretta degli Stati membri del sistema di tassazione), nella seconda l'applicazione della stessa a normative di sostegno alla riconversione ecologica (in applicazione della clausola passerella prevista dal già citato art. 192 del TFUE⁹⁹²), nella terza a settori della materia già largamente armonizzati che necessitano tuttavia di un aggiornamento costante (come l'IVA), per poi concludere tale percorso con l'applicazione all'intera materia.

Molteplici le critiche poste alla riforma proposta dalla Commissione, critiche del resto direttamente proporzionali alla rilevanza ed alla varietà dei punti toccati dalla Comunicazione che affronta direttamente il sistema di pesi e contrappesi lasciato in eredità dalla Commissione Juncker.

Per una trattazione complessiva del *deficit* democratico a livello europeo in rapporto alla tassazione si rimanda al capitolo

di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT, op. cit.; G. SILVESTRI, Costituzionalismo e crisi dello stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato, op. cit., p. 905 ss. Per un'analisi complessiva della diminuzione del controllo democratico sulle scelte economico-finanziarie G. BUCCI, Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali, op. cit.; A. GUAZZAROTTI, Sovranità e integrazione europea, op cit..

⁹⁹¹ Cfr.: D. GRIMM, *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, 2014/2, p. 3 ss.

⁹⁹² Vedi sul punto la comunicazione della Commissione direttamente collegata a quella analizzata in queste pagine *A more efficient and democratic decision making in EU energy and climate policy*: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-efficient-democratic-decision-making-eu-energy-climate-april2019_en.pdf (aggiornato al 30.05.2020), in part. p. 11 ss..

precedente⁹⁹³, mentre di seguito si procede solamente a ripercorrere la riforma proposta attraverso due elementi che allo stesso tempo rivestono il ruolo di chiavi di lettura delle critiche ad essa apportate: da un lato l'unanimità come tetragono alfiere della sovranità degli Stati e dall'altra le dimensioni dell'elusione e dell'evasione fiscale a livello europeo.

In relazione al primo dei due elementi si ricorda che per pervenire al superamento definitivo della necessità di approvare all'unanimità nel Consiglio dell'Unione europea le normative in materia di tassazione, si necessita: di una previa decisione all'unanimità del Consiglio europeo, della validazione da parte del Parlamento europeo e dell'intervento dei parlamenti nazionali (o meglio di alcuni di essi). Infatti, senza dover tirare in causa la possibilità di attivare la procedura *ex art. 48 TFUE*⁹⁹⁴, si sottolinea come in diversi ordinamenti giuridici degli Stati membri vi siano previsioni che rendono imprescindibile l'interpello dei parlamenti nazionali per ogni decisione rilevante in ambito economico-finanziario compiuta a livello europeo. Questo nel tentativo di difendere le prerogative che le rispettive costituzioni ed i Trattati Fondamentali dell'Ue sanciscono come rimanenti loro in capo. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla Repubblica federale di

⁹⁹³ Cfr.: N. J. DE BOER, *Judging European democracy*, in *National constitutional review of European law and its democratic legitimacy*, 2018; G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, *op. cit.*; A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, *op. cit.*; N. LUPO e G. RIVOCCHI, *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e la valutazione delle politiche euro-nazionali di bilancio*, *op. cit.*, p. 113 ss.

⁹⁹⁴ Che sancisce che se un membro del Consiglio dichiara che un atto legislativo riguarda aspetti rilevanti del proprio sistema di sicurezza sociale può richiedere che il Consiglio europeo venga investito della questione ed in tal caso si sospende la procedura legislativa ordinaria e “entro quattro mesi da tale sospensione, il Consiglio europeo: a) rinvia il progetto al Consiglio, il che pone fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria, oppure b) non agisce o chiede alla Commissione di presentare una nuova proposta; in tal caso l'atto inizialmente proposto si considera non adottato”.

Germania dove ai sensi del combinato disposto tra gli artt. 23 e 79 della *Grundgesetz* risulta obbligatorio richiedere l'approvazione sia del *Bundestag* che del *Bundesrat*⁹⁹⁵, a medesima maggioranza qualificata prevista per la modifica della Legge Fondamentale⁹⁹⁶, per ogni emendamento dei trattati fondamentali o sostanziale modifica delle attribuzioni degli Stati membri. Previsione ulteriormente rafforzata da una legge ordinaria che elenca le decisioni per le quali il governo tedesco deve richiedere l'approvazione delle due camere indicando tra esse anche le clausole passerella⁹⁹⁷, nonché dalla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* che ha ribadito l'obbligo (per i membri del proprio governo) di informare il parlamento - e consequenzialmente richiederne l'autorizzazione - per ogni concessione di aiuto finanziario ad uno Stato membro operata sotto qualsiasi forma. Il Tribunale Costituzionale portoghese viceversa si è posto a difesa del sistema complessivo di *welfare state* costruito sulla base della Costituzione lusitana. Necessario peraltro sottolineare, come elemento di ulteriore problematicità, che entrambe le corti summenzionate affermano (tra le righe delle rispettive pronunce) la necessità di una rivisitazione complessiva del sistema giuridico-costituzionale delineato dai trattati fondamentali per compiere ogni passo ulteriore nell'approfondimento dell'Unione economica e monetaria⁹⁹⁸.

⁹⁹⁵ Modifica della Legge Fondamentale entrata in vigore in relazione all'approvazione del trattato di Maastricht: L. F. M. BESSELINK, M. CLAES, Š. IMAMOVIĆ e J. H. REESTMAN, *National constitutional avenues for further eu integration*, *op. cit.*, p. 111-125, <http://www.europarl.europa.eu/studies> (aggiornato al 28.08.2019).

⁹⁹⁶ Ovvero dei 2/3 dei voti espressi per il Bundestag e dei 2/3 dei membri per il Bundesrat: L. F. M. BESSELINK, M. CLAES, Š. IMAMOVIĆ e J. H. REESTMAN, *National constitutional avenues for further eu integration*, *op. cit.*, p. 112.

⁹⁹⁷ Denominata *integrationsverantwortungsgesetz* ed entrata in vigore nel 2009. Per l'elenco completo degli atti per i quali è necessaria tale procedura si rinvia a: L. F. M. BESSELINK, M. CLAES, Š. IMAMOVIĆ e J. H. REESTMAN, *National constitutional avenues for further eu integration*, *op. cit.*, p. 117.

⁹⁹⁸ Cfr. sul tema: M. DANI, *Misure di aggiustamento macroeconomico e Tribunale costituzionale portoghese: il limitato potenziale contro-egemonico*

Il secondo elemento completa il quadro inserendovi alcune considerazioni fattuali. Come sottolineato dalla stessa Commissione infatti⁹⁹⁹ l'evasione e l'elusione fiscale interpretano, attualmente, un ruolo talmente rilevante nel sistema fiscale degli Stati membri da inficiare profondamente la capacità dei singoli Stati di rispondere efficacemente alle sfide a loro poste. La Commissione calcola, infatti, che ogni anno non vengano raccolti dai sistemi fiscali degli Stati europei poco meno di 300 miliardi di euro, tra fenomeni di *dumping fiscale* interno ed esterno all'Unione, a causa del mancato coordinamento delle politiche fiscali degli Stati membri. Una minaccia attuale alla sovranità nazionale forse più grande di qualsiasi ulteriore accentramento futuro. In tale solco si inserisce, peraltro, il rilancio della cosiddetta *web tax* da parte del Commissario Gentiloni¹⁰⁰⁰. Ovvero una tassa sulle società che erogano servizi digitali che non solo superi il criterio della stabile organizzazione¹⁰⁰¹ ma anche che, introdotta a livello europeo, operi una ripartizione *ex post* tra gli Stati membri. Proposta risalente ma

della dottrina dei controlimiti, *op. cit.*, p. 113; A. MONTEIRO FERNANDES, *L'austerità e l' "eguaglianza proporzionale". Una sentenza della Corte costituzionale portoghese*, *op. cit.*, p. 339 ss. Per quanto riguarda il Bundesverfassungsgericht E. GAMBARO, *Alcune riflessioni sulla sentenza della Corte Costituzionale tedesca del 12 settembre 2012*, *op. cit.*; F. PEDRINI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità davanti al Bundesverfassungsgericht. Una griglia di problemi en attendant Karlsruhe*, *op. cit.*; U. DI FABIO, *The OMT decision of the German Federal Constitutional Court*, *op. cit.*, p. 38-107; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, *op. cit.*; P. L. GETI, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, *op. cit.*, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it> (aggiornato al 29.05.2019).

⁹⁹⁹ Pag. 4 della Comunicazione qui analizzata.

¹⁰⁰⁰ *Web tax* che riveste un ruolo rilevante nell'ambito di NGEU come analizzato al § 9.1.

¹⁰⁰¹ Inadatto ad intercettare le nuove forme di creazione della ricchezza che interessano non più il territorio dello Stato ma lo spazio virtuale: M. GREGGI, *Rise and Decline of the Westphalian Principle in Taxation: The Web Tax Case*, *op. cit.*, p. 6-21.

anch'essa più volte arenatasi di fronte alle resistenze di alcuni tra gli Stati membri, stante la sussistenza dell'attuale procedura legislativa già descritta¹⁰⁰².

Non sembra nascere sotto buoni auspici, se non altro economici, dunque, la trattazione del secondo tema qui affrontato: il rafforzamento del bilancio europeo. Invero la proposta di riforma analizzata è rivolta ad una sua ristrutturazione, ovvero alla suddivisione del bilancio europeo in un bilancio dell'Ue ed in uno specifico per la zona euro.

L'accordo, approvato dall'Eurogruppo il 13 giugno del 2019, consiste, al momento, solamente in un "Accordo preliminare sulla creazione di uno strumento di bilancio per la convergenza e la competitività¹⁰⁰³". In esso si sancisce la creazione, all'interno del bilancio europeo, di un apposito bilancio per l'area euro che sarebbe composto dagli stanziamenti devoluti all'Ue dai 19 membri di quest'ultima¹⁰⁰⁴. La sua funzione sarebbe quella di supportare gli Stati membri nella realizzazione di riforme strutturali ed investimenti pubblici specificatamente dedicati ad aumentare la convergenza e la competitività all'interno dell'area euro a fronte della sottoscrizione di linee guida e dell'attivazione di riforme strutturali indicate dal Vertice euro¹⁰⁰⁵ e dall'Eurogruppo. Attivato

¹⁰⁰² In particolare, si è cercato di impostare quest'ultima a livello dell'Ocse, coinvolgimento che ha ulteriormente ritardato la riforma e che al momento pare non ottenere risultati: P. GENTILONI, *Making Tax Work For All, Commissioner* *speech*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_398 (aggiornato al 9.03.2020).

¹⁰⁰³ Ovvero con terminologia privatistica "*Term sheet on the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness*". Per il testo complete: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/> (aggiornato al 4.10.2019)

¹⁰⁰⁴ Si evince dal testo come, ovviamente, riguarderebbe solo una parte di essi, non ancora specificata. In ogni caso lo strumento sarà aperto anche agli stati dell'Ue, ma non membri dell'eurozona, che desidereranno farne parte.

¹⁰⁰⁵ L'incontro tra i capi di Stato o di governo dell'eurozona.

su richiesta dello Stato membro che dovrà partecipare con propri fondi al finanziamento ricevuto, lo strumento vedrà il coinvolgimento diretto della Commissione che dovrà valutare la proposta pervenuta e controllare l'attuazione delle riforme sopra menzionate all'interno del Semestre europeo. In ogni caso lo stanziamento ricevuto non potrà superare quanto versato dallo Stato membro.

Da una prima lettura di questi rilievi appare evidente come non si colga nel nuovo Bilancio dell'Eurozona alcun riflesso perequativo ed ancora meno quella condivisione del rischio auspicata da parte del mondo politico ed economico¹⁰⁰⁶. Tuttavia, non sembra neppure in grado di svolgere la funzione anticiclica sperata, così come una funzione di stabilizzazione in grado di limitare gli *shock* asimmetrici¹⁰⁰⁷ che hanno colpito e potranno colpire l'area euro¹⁰⁰⁸.

Si comprende dunque, alla luce di quanto appena esposto, come non si sia assistito, tuttora, alla posa delle due chiavi di volta

¹⁰⁰⁶ La già menzionata posizione “mediterranea” in relazione alla gestione della *governance* economica europea. Sul punto *ex multis*: K. TUORI, *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, in *EIU Working Papers*, 2012/28 e F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, *op. cit.*

¹⁰⁰⁷ Come rilevato dalla critica economica: M. MINENNA, *Bilancio unico europeo: la riforma che non c'è*, *op. cit.*. Si pensi del resto alle funzioni svolte dal bilancio dello Stato in realtà federali come gli USA, come analizzato in premessa, ma anche al sistema tedesco che pur con un alto livello di decentramento prevede un budget federale che corrisponde al 40% dei bilanci delle pubbliche amministrazioni della Repubblica Federale: J. RODDEN, *Soft budget constraints and German federalism*, *op. cit.*, p. 161-186.

¹⁰⁰⁸ Area euro nella quale gli effetti della crisi economica del 2008, e di quella economico-sanitaria del 2020, sono risultati essere particolarmente virulenti in quanto i Paesi membri non hanno la possibilità di svalutare la propria moneta ed acquistare titoli di Stato al fine di controbilanciare le difficoltà di finanziamento sul mercato dei capitali, aumentando gli *spill over* negativi derivanti dall'essere nella stessa area valutaria di Paesi con un livello superiore di competitività. Sul punto *ex multis*: O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, *op. cit.*, p. 406 ss.

sperate e come NGEU, isolatamente, sia difficilmente in grado di rispondere ad entrambe le necessità qui analizzate. Infatti, la costruzione di un sistema di risorse proprie in grado di finanziare un bilancio europeo capace di ridurre la distanza di competitività tra gli Stati appariva ed appare fondamentale al fine di completare il programma complessivo di approfondimento dell'integrazione europea lasciato in eredità dalla Commissione Juncker. Invero, il posizionamento delle chiavi summenzionate, tocca evidentemente punti della volta già in equilibrio instabile, che portano il legislatore europeo a tentare strade alternative, facendo dubitare della possibilità della costruzione di un sistema fiscale europeo e di un autentico bilancio centrale, senza passare tramite una rivisitazione complessiva dei Trattati. Tali strade, inoltre, come si è riportato, non sembrano portare alla risoluzione dei *bias* di fondo attualmente imputati alla *governance* economica europea (*in primis* la scarsità di risorse), generando conseguenze in relazione all'efficacia del piano di riforme qui analizzato, che, poste a sistema, vengono approfondite al paragrafo conclusivo del presente capitolo.

7. I risultati del Piano europeo degli investimenti del 2014 e il ruolo della BEI

La Commissione Juncker ha scelto dunque come principale strumento per affrontare e risolvere alcuni *bias* del sistema economico dell'Ue un fondo per il sostegno agli investimenti nell'Unione europea, affidandolo all'istituzione che si occupa di gestire investimenti a livello europeo dal principio del percorso dell'Ue: la BEI. In questo paragrafo se ne analizza il funzionamento e l'efficacia al fine di comprenderne l'apporto al quadro complessivo delle riforme dell'Ue.

La scelta della BEI quale *partner* in questo progetto si inserisce coerentemente in un accentramento nel *BEI Group* di tutte le attività finanziarie di investimento nell'ambito Ue non gestite direttamente dalle istituzioni dell'Unione, processo già avviato dalla

riconduzione alla BEI del Fondo europeo degli investimenti fondato nel 1992¹⁰⁰⁹. La Banca europea per gli investimenti¹⁰¹⁰ infatti gestisce attualmente un volume di finanziamenti superiore a quello della Banca mondiale¹⁰¹¹, e con un comunicato stampa congiunto con la Commissione europea ha lanciato nel novembre del 2014 il Piano europeo degli investimenti per l'Europa seguito 50 giorni dopo da una proposta di regolamento¹⁰¹².

Secondo i suddetti documenti, il Piano di investimenti per l'Europa si prefigge il compito di facilitare la ripresa economica dell'UE favorendo il fluire di investimenti in particolare verso progetti a lungo termine e ad alto livello di rischio, ovverosia in progetti ad alto impatto non in grado, autonomamente, di reperire

¹⁰⁰⁹ Entrambi i Fondi sono stati istituiti nell'ambito giuridico dell'UE, sulla base degli artt. 172, 173, 175 e 182 del TFUE che affidano all'UE il ruolo di promuovere la performance del mercato interno e indicano le modalità in cui esercitare tale attribuzione. Il primo venne istituito nel 1994 mediante l'approvazione dello "Statuto del Fondo europeo per gli investimenti" e modificato dall'assemblea generale il 19 giugno 2000, il 30 novembre 2007, l'8 marzo 2012 e il 27 maggio 2014. Per il testo completo: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32015Y0321\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32015Y0321(01)) (aggiornato al 26.09.2019). Mentre il secondo venne istituito con il REG. 1017-2015: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1017&from=EN> (aggiornato al 26.09.2019). Cfr.: http://www.eif.org/who_we_are/index.htm (aggiornato al 09.09.2019).

¹⁰¹⁰ Cfr.: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-investment-bank_it (aggiornato al 08.09.2019). Interessante l'analisi di: O. FONTANA, *Il piano Juncker, la BEI e le risorse proprie*, in *Centro studi sul Federalismo Policy Paper*, 2015/5.

¹⁰¹¹ Partendo da un capitale sottoscritto dai Paesi membri pari a 163,6 miliardi di euro la BEI può autonomamente fungere da collettore sul mercato dei capitali. Nell'anno finanziario 2019 la BEI ha sostenuto investimenti pari a 230 miliardi esponendosi direttamente per 64 miliardi di euro. *Ivi*.

¹⁰¹² Cfr. per un sunto del percorso di attivazione del Piano: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5420_it.htm (aggiornato al 09.09.2019).

fondi sul mercato dei capitali¹⁰¹³. Il Piano si sostanzia in: un'attività di consulenza che fornisce il *know-how* per l'individuazione dei progetti e per la formazione degli stessi, e nel Fondo europeo degli investimenti strategici (FEIS)¹⁰¹⁴.

Il FEIS si proponeva di attivare 315 miliardi di investimenti partendo da un capitale iniziale di 21 miliardi di euro, sottoscritto per 16 miliardi da risorse dirette del *budget* UE e per la restante parte da fondi della BEI. La Commissione prospettava il coinvolgimento investimenti privati, da utilizzare come leva finanziaria, provenienti dai settori del mercato più stabili per convogliarli verso i settori più colpiti dalla crisi¹⁰¹⁵. Coinvolgimento operato attraverso le linee guida formulate da una *task force* appositamente formata dalla BEI e dalla Commissione¹⁰¹⁶. Tali investimenti, con l'intenzione di intercettare progetti sia proposti da privati (imprese piccole ma

¹⁰¹³ Cfr. per una mappa del funzionamento del Piano: http://www.eib.org/attachments/thematic/investment_plan_for_europe_it.pdf (aggiornato al 09.09.2019).

¹⁰¹⁴ Di seguito per una lista dei progetti sottoscritti: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-case-studies_it (aggiornato al 09.11.2020).

¹⁰¹⁵ Cfr. la proposta di regolamento: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0010:FIN> (aggiornato al 26.09.2019). Le aree alle quali il fondo può indirizzare la propria attività sono quelle geograficamente indicate dal Regolamento, ovvero Stati membri dell'Unione, Paesi candidati e Paesi terzi, secondo l'art. 8 del Regolamento di approvazione del FEIS (in ogni caso come specificato al § 9 del secondo allegato del regolamento di approvazione del FEIS tali investimenti non dovranno essere concentrati in uno solo dei Paesi membri). Cfr. per entrambi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1017&from=EN> (aggiornato al 26.09.2019).

¹⁰¹⁶ Il *report* finale della suddetta *Special Task Force on investment in the EU* (composta da Stati membri, Commissione e BEI) si può trovare al link di seguito allegato. *Report* che chiarisce sia la direzione impressa agli investimenti del FEIS che la modalità di selezione che imprimerà successivamente il comitato per gli investimenti: http://www.eib.org/attachments/efsi_special_task_force_report_on_investment_in_the_eu_en.pdf (aggiornato al 26.09.2019).

anche medio-grandi) che da istituzioni pubbliche¹⁰¹⁷, vengono garantiti direttamente dal bilancio dell'UE che funge pertanto da “assicurazione” per gli investimenti destinati ai progetti selezionati dalla BEI. Ai criteri di erogazione standardizzati dalla BEI nel corso della sua decennale attività, vengono aggiunti ulteriori requisiti¹⁰¹⁸ ed i progetti vengono selezionati da un Comitato per gli investimenti composto da otto esperti indipendenti¹⁰¹⁹. Ad ogni investimento, la

¹⁰¹⁷ Cfr. sul punto i progetti finora selezionati dall'apposito comitato dell'EFSD: <http://www.eib.org/en/efsi/efsi-projects/index.htm?c=LV&se> (aggiornato al 26.09.2019).

¹⁰¹⁸ Interessante in tal senso la panoramica offerta dalla pagina della BEI dedicata a chiunque voglia chiedere un prestito: <http://www.eib.org/en/efsi/how-does-a-project-get-efsi-financing/index.htm> (aggiornato al 09.09.2019). In essa vengono specificati i requisiti di fattibilità economica e tecnica, ovvero: essere ricompresi in settori indicati dalla BEI (quali sviluppo tecnologico, educazione, risorse rinnovabili), contribuire agli obiettivi generali dell'UE in particolare crescita sostenibile ed occupazione, essere sufficientemente organizzati da essere finanziabili direttamente, ed infine con un valore in potenza commisurabile al rischio assunto. Criteri che dovrebbero individuare investimenti con un forte effetto moltiplicatore sull'economia europea.

¹⁰¹⁹ Ai sensi dei § 29 e 30 dell'introduzione e degli artt. 4, 7 del regolamento di approvazione del FEIS in cui si stabilisce che la *governance* del Fondo sarà composta da un comitato direttivo, a sua volta composto da quattro membri di cui tre nominati dalla Commissione e uno dalla BEI e da un amministratore generale. Il comitato direttivo sceglierà i membri di un terzo organo, denominato appunto “Comitato per gli Investimenti”, composto da otto esperti indipendenti e dal direttore generale. Gli esperti del comitato per gli investimenti sono nominati dal comitato direttivo a seguito di una procedura di selezione aperta e trasparente, per un mandato della durata massima di tre anni. Il mandato è rinnovabile ma non può superare i sei anni in totale. Gli esperti indipendenti devono avere una vasta e rilevante esperienza nella strutturazione e nel finanziamento di progetti, nonché competenze micro e macroeconomiche. Le effettive procedure per la nomina e la revoca dei membri del comitato per gli investimenti vengono istituite sulla base dell'accordo successivamente sottoscritto da BEI e Commissione europea (in base all'art. 4 del suddetto regolamento), che prevede in ogni caso che il comitato direttivo possa sciogliere il contratto di ciascuno dei membri del Comitato per gli Investimenti qualora essi non rispettino i principi che regolano il funzionamento del FEIS e la concessione della corrispondente garanzia (in base agli artt. 9 e 10 del suddetto regolamento).

BEI partecipa per una quota corrispondente al triplo dell'investimento proveniente dal budget dell'UE, utilizzando fondi del proprio bilancio e fondi stanziati dalla Commissione. Gli investitori privati partecipano, invece, con un investimento almeno 5 volte superiore all'investimento della BEI e dell'Ue generando, teoricamente, un effetto moltiplicatore finale nella misura di 15 a 1.

Il FEIS, partito a luglio 2015, è stato presentato come un successo dalla Commissione Juncker, che ha reso noto come gli investimenti abbiano superato l'obiettivo prefissato a fine 2017 riuscendo a veicolare la somma prefissata di 315 miliardi di euro¹⁰²⁰. Conseguentemente la Commissione ha proposto di prolungarne ed ampliarne l'azione fino al 2020 con l'obiettivo di attivare complessivamente 500 miliardi di euro partendo da una garanzia aggiuntiva di 26 miliardi di euro provenienti dal bilancio europeo e 7.5 accordati dalla BEI¹⁰²¹.

Risulta necessario, tuttavia, al fine di effettuare un'adeguata analisi dei risultati raggiunti dal *piano Juncker*, rapportare questi ultimi con gli obiettivi che il piano doveva perseguire secondo le parole e le intenzioni del suo creatore.

In tal senso ricordiamo come il Fondo europeo degli investimenti Strategici rivesta il ruolo di attore principale tra le riforme effettivamente attuate per imprimere un'accelerazione alla ripresa economica dell'UE. Non solo, le ragioni della farraginosità, nella fase di ripresa dalla crisi del 2008, del sistema economico europeo¹⁰²² vengono individuate come insite nel *deficit* di

¹⁰²⁰ Cfr. il report sull'implementazione del FEIS del 2017: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2017-0200&language=EN> (aggiornato al 26.09.2019). Per la valutazione operata dalla BEI: <https://www.eib.org/en/publications/evaluation-of-the-functioning-of-the-efsi> (aggiornato al 26.09.2019).

¹⁰²¹ Cfr.: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3207_en.htm (aggiornato al 09.09.2019).

¹⁰²² A titolo esemplificativo si noti lo stato di recessione tecnica in cui si trovava nel 2019, pertanto a prescindere dalla crisi connessa con il virus Covid-19, la Germania: <https://www.bundesbank.de/en/tasks/topics/monthly-report->

competitività che comprime la capacità produttiva di alcune zone dell'Ue e in ogni caso impedisce ad esse di agganciare investimenti sul mercato dei capitali. Pertanto, al FEIS è stato attribuito anche il ruolo di avanguardia di una serie di riforme, tra le quali NGEU, destinate ad avvicinare il modello della *governance* economica europea a quello di uno Stato con un bilancio in grado di operare trasferimenti verso quella parte della propria “comunità” in una situazione di difficoltà economico-sociale superiore rispetto ad un'altra,¹⁰²³. Per raggiungere, almeno in minima parte, gli obiettivi sopra indicati, il *piano Juncker* avrebbe dovuto perlomeno intercettare progetti privi della capacità di attrarre investimenti sul mercato dei capitali ed ottenere attraverso di essi risultati più ampi di quelli che le risorse destinatevi avrebbero raggiunto se effettivamente impiegate negli originari obiettivi di spesa¹⁰²⁴. Non solo, tali progetti per avere l'impatto desiderato avrebbero dovuto essere individuati tra quelli provenienti non solo da Paesi in *deficit*

[industry-and-exports-responsible-for-economic-slowdown-803942](#) (aggiornato all'1.10.2020)

¹⁰²³ Sul punto per una visione complessiva della necessità di tale approccio: P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, Il Mulino, 2016, p. 20 ss.; G. L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, op. cit., p. 681 ss; R. TORRES, *Incomplete crisis responses: socioeconomic costs and policy implications*, in *International Labour Review*, 2010, p. 227; L. F. M. BESSELINK, *The Fiscal Compact and the European Consistutions: Europe Speaking German*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 1 ss.; B. DE WITTE, *Treaty Games – Law as Instrument and as Constraint in the Euro Crisis Policy*, in F. ALLEN, E. CARLETTI e SAVERIO SIMONELLI (a cura di), *Governance for the Eurozone. Integration or Disintegration?*, in *Policy report CEPR*, 2012, p. 141 ss..

¹⁰²⁴ Ovverosia il bilancio dell'Ue 2015-2020, in particolare da *Horizon 2020* e i fondi per gli ammodernamenti infrastrutturali. La stessa provenienza delle risorse è stata da subito, per i critici del *piano Juncker*, uno dei principali elementi ai quali imputare il non totale raggiungimento degli obiettivi posti alla base del piano: G. CLAEYS e A. LEANDRO, *Assessing the Juncker Plan after one year*, op. cit..

di competitività ma anche da zone in forte depressione inserite in Stati membri complessivamente in ripresa¹⁰²⁵.

Si coglie già come il raffronto tra i risultati e gli obiettivi sopra riassunti non fosse destinato in partenza ad essere particolarmente positivo. Del resto da più parti il *piano Juncker* è stato contestato per la limitatezza delle risorse¹⁰²⁶. Ma il suo stesso funzionamento è stato indicato come non performante alla luce delle aree di provenienza economico-geografica dei progetti individuati dal Comitato per gli investimenti¹⁰²⁷. Si noti infatti come gli stessi si

¹⁰²⁵ Cfr. per una disamina del ruolo che le Politiche di Coesione e dei Fondi Europei hanno avuto nel mezzogiorno *ex multis*: A. CITARELLA e A. FILOCAMO, *Processo di integrazione europea: economia di mercato, vincoli di bilancio e obiettivi mancati della politica di coesione*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2017/2.

¹⁰²⁶ Cfr. l'analisi effettuata da S&P: M. WILKINS, A. EKBOM, A. SALMON, J.-M. SIX, T. LYSENKO e S. TAHIRI, *Europe's Investment Plan Surges To €500 Billion, But Is It Working?*, 2017, <https://www.spratings.com/documents/20184/1481001/Europes+Investment+Plan+Surges+To+500+Billion+Euros+But+Is+It+Working+Correction2/fd3bc20a-74ae-49bd-85fb-16292ff707bd> (aggiornato al 20.11.2019). Ma anche il contributo di: A. MAJOCCHI, *The Juncker plan: a turning point, but not enough*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2015/3. Nel quale si sottolinea peraltro che: “*There are two main flaws in the plan: firstly there is no additional public money on the table and, secondly, there is a problem of governance since the choice of investments and the distribution of benefits among Member States is not a technical issue but requires a political choice that cannot be assigned to the EIB*”. Sottolinea dalle pagine del *Financial Times* Sarah Gordon: “*The idea was never quite what was advertised. The seed capital, about €20bn over three years, was not new money but was cannibalised from the EU's research plan Horizon 2020, the Connecting Europe transport infrastructure facility and the EU budget*”, S. GORDON, *Juncker's European investment plan: the rhetoric versus reality*, in *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/90712920-138b-11e7-b0c1-37e417ee6c76#comments-anchor> (aggiornato al 21.08.2019).

¹⁰²⁷ Cfr.: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-case-studies_it (aggiornato al 09.09.2019) per un elenco dei progetti finanziati nel quale spicca il mezzogiorno italiano per la differenza tra esigenze e investimenti attivati come esposto da: SVIMEZ, *Rapporto 2015 sull'Economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino; J. BACHTLER, C. MENDEZ e L. POLVERARI, *Ideas and Options for*

siano concentrati in maniera sostanzialmente equivalente sugli Stati membri (ad esempio interessando in maniera equipollente Italia e Germania¹⁰²⁸) complessivamente denotando la limitatezza dell'efficacia redistributiva del Fondo in quanto valorizzante Stati e realtà economiche in grado di attrarre autonomamente investimenti sul mercato ed, allo stesso tempo, intercettante chi non rientra in tale categoria in misura sostanzialmente equivalente alle risorse investite nel *piano* dallo Stato stesso¹⁰²⁹. Guardando inoltre all'interno delle aree di afferenza dei progetti, si nota come il *piano* Juncker abbia intercettato proposte provenienti da realtà già consolidate, non operando neppure all'interno di tali aree quell'attività di stimolo alla convergenza¹⁰³⁰ dei settori industriali e sociali europei¹⁰³¹

Cohesion Policy Post-2020, in *IQ-Net Thematic Paper*, 2016/38; G. SORIERO, *Le politiche di coesione in europa tra austerità e nuove sfide*, in M. CARABBA, R. PADOVANI e LAURA POLVERARI (a cura di), *Rapporto 2018 sull'Economia del Mezzogiorno-SVIMEZ*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 131-134.

¹⁰²⁸ *Ut supra*.

¹⁰²⁹ Sulle aree *less-developed* dell'UE:

<https://www.politico.eu/article/eu-budget-battle-multiannual-financial-framework-graphics-gunther-oettinger/> (aggiornato al 04.10.2019).

¹⁰³⁰ Nel senso di uno sviluppo tendente ad allinearsi verso i più performanti tra essi.

¹⁰³¹ Attività del resto molto difficile da perseguire impostando la propria azione su criteri privatistico-concorrenziali, sul punto per un'analisi ampia della difficoltà di tale approccio nel sortire gli effetti richiamati: G. MAJONE, *Dilemmas of European Integration*, in *Oxford University Press*, 2005; G. MAJONE, *The regulatory state and its legitimacy problems*, in *West European Politics Journal*, 1999/22, p. 1-24; W. SHUANGGE, *Less is More - A Critical View of Further EU Action towards a Harmonized Corporate Governance Framework in the Wake of the Crisis*, in *Washington University Global Studies Law Review*, 2013/12, p. 41-94; C. PETRAGLIA e C. PIERUCCI, *Fu vera convergenza? Le politiche di coesione e le periferie dell'Unione*, in *Giornale Di Scienze Regionali*, 2016/1; AA. VV., *Le politiche dell'Unione europea a un bivio*, op. cit.; P. DE GRAUWE e Y. LI, *The Fragility of Two Monetary Regimes: The European Monetary System and the Eurozone*, in *International Journal of Finance & Economics*, 2015/20, p. 1-15; F. VINCI, *L'efficacia dei fondi strutturali europei processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, FrancoAngeli, Milano, 2013. *Contra*: M. NAVA, *L'Allargamento dell'Unione Europea: questioni finanziarie*, di

attribuitagli dalle parole del presidente¹⁰³². In conclusione, ne risulta che 3 progetti finanziati su 4 sarebbero stati in grado in modo autonomo di intercettare investimenti sul mercato dei capitali¹⁰³³.

Il FEIS, il cui finanziamento è stato confermato, ed anzi aumentato, anche per il periodo 2021-2027¹⁰³⁴ si dimostra, dunque, un oggetto di analisi cruciale per la ricerca di strumenti volti a stabilizzare l'area euro, capaci di assumere, eventualmente, il ruolo di equivalenti funzionali rispetto al potere di spesa pubblica di uno Stato federale. Il fallimento del FEIS, nel rivelarsi uno strumento con un simile impatto economico-sociale, conseguentemente, chiarisce complessivamente i limiti dell'esternalizzare a enti e strumenti indipendenti compiti tradizionalmente svolti dal bilancio pubblico.

8. Le valutazioni della Corte dei Conti europea

Nei precedenti paragrafi si sono analizzate molteplici proposte di riforma dell'Ue(m) sottolineando come il *fil-rouge* che le unisce sia la scelta di contrastare le “esternalità negative” generate dall'attuale struttura della *governance* economica approfondendone il livello di integrazione¹⁰³⁵. Si è anche già esposto come tale approccio sia stato contestato sul piano costituzionale sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, nonché sul piano economico da coloro che ritengono errata, ed aderente ad uno specifico paradigma

competitività e di crescita, in *l'industria Rivista di economia e politica industriale*, 2004/2, p. 219-240; W. КОК, *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, in *Report from the High Level Group*, 2004.

¹⁰³² Cfr. § 2 del presente capitolo.

¹⁰³³ Ha sottolineato questo dato uno studio effettuato da Bruegel che ha riportato come oltre l'80% dei progetti finanziati dal FEIS sia altamente simile a quelli normalmente finanziati dalla BEI: G. CLAEYS e A. LEANDRO, *Assessing the Juncker Plan one year after*, *op. cit.*.

¹⁰³⁴ Cfr. il § 9 del presente capitolo.

¹⁰³⁵ Cfr. la premessa al presente capitolo.

socio-economico, la direzione impressa alla *governance* economica europea *post* 2008¹⁰³⁶.

Uno degli ultimi rilievi sull'operato della Commissione non appartiene, tuttavia, a nessuno dei due insiemi citati, ma ad un organo contabile dell'Unione: la Corte dei conti europea. Quest'ultima, peraltro, non contesta la legittimità dell'agire della Commissione, ma l'efficacia della sua azione nel raggiungere gli obiettivi posti dal Patto di stabilità e crescita¹⁰³⁷ e dalle riforme *post* crisi della *governance* economica europea.

L'*audit* è stato formulato in base all'art. 287, par. 4, secondo comma del TFUE che elenca i compiti e le attribuzioni della Corte dei conti europea¹⁰³⁸. Come detto il principale quesito che la Corte si poneva nell'*audit* mirava a stabilire se la Commissione avesse coordinato efficacemente le politiche di bilancio degli Stati membri al fine di conseguire gli obiettivi posti dal braccio preventivo del PSC in quanto pilastro principale della *governance* economica europea. Per rispondere al quesito la Corte dei Conti ha analizzato i

¹⁰³⁶ Prospettive che non risulta possibile ripercorre in questa sede. Cfr., tuttavia, il §1 del II capitolo e, senza alcuna pretesa di esaustività: A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismi*, *op. cit.*; A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, *op. cit.*; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2017/3, p. 623; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, *op. cit.*, p. 9 ss.; E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, *op. cit.* .

¹⁰³⁷ L'*audit* qui esaminato non ha conseguenze sanzionatorie dirette sull'operato della Commissione. In tal senso si sottolinea come il dibattito sulle lacune contenute nei trattati fondamentali in relazione all'*enforcement* della *rule of law* a livello europeo sia ampio. Non solo in relazione all'operato della Commissione ma anche per quanto riguarda gli Stati membri: E. ARMOUTI, M. DE SOMER, F. GREMMELPREZ e P. VAN ELSUWEGE, *Exploring the Boundaries of Conditionality in the EU*, in *Egmont European Policy Brief*, 2018/51.

¹⁰³⁸ Cfr. per il testo completo dell'*audit*: <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=46430> (aggiornato al 19.09.18).

dati relativi al funzionamento del Patto di stabilità e crescita¹⁰³⁹ in relazione al periodo 2017/2018 e riguardanti Austria, Ungheria, Belgio, Finlandia, Italia e Paesi Bassi.

La sua analisi ha quindi interessato gli obiettivi posti agli Stati membri con livelli di debito superiori al 60% del PIL ed in particolare le indicazioni ad essi rivolte dalla Commissione, per fare in modo che progredissero verso i rispettivi Obiettivi di Medio Termine¹⁰⁴⁰, sanciti nel regolamento (CE) n. 1466/97. La Corte ha proceduto poi a verificare se “l’attuazione del regolamento da parte della Commissione fosse stato conforme alle norme e se le decisioni operative fossero state efficaci in relazione alle norme del braccio preventivo”. Ha infine verificato gli elementi sui quali si basano le raccomandazioni annuali della Commissione per ogni Paese nonché il loro grado di attuazione, ovvero in generale come la Commissione operi in relazione ai Programmi di Stabilità e Convergenza, prima nell’ottenere dei programmi completi ed adeguati e poi nel “valutare la plausibilità e la conformità di questi ai regolamenti e al codice di condotta del PSC”.

Le conclusioni a cui è giunta la Corte in seguito a tale analisi sono ambivalenti. Da un lato afferma che il PSC pone obiettivi adeguati al conseguimento degli OMT nei tempi previsti, dall’altro censura l’ambiguità di alcune delle disposizioni contenute nel regolamento. In particolare, la Corte ha sottolineato come l’aggiustamento medio annuo dei saldi strutturali richiesto (0,5% del PIL), a parere della Corte dei conti corretto, venga depotenziato dall’attivazione del profilo sanzionatorio solo a fronte di uno

¹⁰³⁹ Ai sensi dell’art. 287 del TFUE la Corte dei Conti redige una relazione annuale e diversi audit ad essa connessi. Redatti, secondo quanto afferma la Corte stessa nel preambolo al testo qui analizzato: “in modo da massimizzarne l’impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell’interesse pubblico e politico”.

¹⁰⁴⁰ Sul ruolo e sul funzionamento degli OMT, per tutti: G. GERBASI, *Convergenze e divergenze tra dottrine economiche, ‘diritto europeo della crisi’ economico-finanziaria e prospettive future dell’unione alla prova dei ‘fatti’, op. cit.*

scostamento dal saldo pari al saldo positivo richiesto, ovvero lo 0,5% del PIL. Non solo, a tale possibilità di scostamento non si poneva un limite cumulativo annuale, ponendo le basi per la possibilità di reiterarlo *ad libitum*. A questa deviazione si vanno ad aggiungere gli “scostamenti” specifici concessi dalla Commissione: su richiesta dello Stato membro nel caso in cui il saldo strutturale in ragione del ciclo economico permetta un tale margine di manovra, in ragione di riforme strutturali, di eventi inconsueti che esulano dal controllo dello Stato membro o di costi incrementali derivanti dalle riforme pensionistiche e non prevedibili.

La Corte giunge ad affermare dunque che, a fronte di un quadro normativo corretto, la Commissione si sia eccessivamente avvalsa del potere discrezionale che è possibile trarre dall’ambiguità di alcune norme¹⁰⁴¹. In conseguenza di ciò il raggiungimento del principale obiettivo del PSC si è progressivamente allontanato. La Corte dei conti ha affermato esplicitamente che i requisiti di aggiustamento di bilancio, corretti per il ciclo, combinati con il margine di deviazione ed il margine di discrezionalità, “non consentono di raggiungere il tasso di riferimento fissato per l’aggiustamento”¹⁰⁴².

La Corte ha analizzato peraltro anche i correttivi apportati dalla Commissione, a tutto il 2018, al quadro sopra descritto, asserendo che a fronte di alcune restrizioni, come un limite alla clausola di deviazione per le riforme strutturali allo 0,5% del PIL, non sia stato in ogni caso posto un limite complessivo alle deviazioni rispetto al tasso di riferimento fissato dal PSC. In particolare, afferma che quest’ultimo elemento, unito a quanto dichiarato dalla Commissione nelle raccomandazioni finali specifiche per Paese del

¹⁰⁴¹ Nella parte in cui non prevedevano un tetto massimo ai margini di discrezionalità o alle deviazioni permesse.

¹⁰⁴² Come ribadito anche dal Comitato Europeo per le finanze pubbliche nel report annuale 2017: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-annual-report-european-fiscal-board_en (aggiornato al 20.09.2019).

2017¹⁰⁴³, ovvero che anche uno Stato con un discostamento significativo non incorrerà automaticamente in una valutazione di non conformità, ingenera una valutazione eccessivamente discrezionale in capo alla Commissione.

La Corte rileva inoltre, passando ad un tema prettamente economico, come il periodo di convergenza, a causa dell'applicazione delle clausole di flessibilità, si ampli fino a comprendere un lasso di tempo in cui una nuova contrazione economica diviene molto probabile. Contrazione che andrebbe ad impedire il raggiungimento degli OMT, modificare il valore del PIL di riferimento e generare, quindi, una spirale senza fine.

In definitiva, nel definire la matrice di valutazione e introdurre e approvare le soglie di tolleranza per gli Stati membri, la Commissione non ha, secondo la Corte, analizzato gli effetti di tali tolleranze sulle prospettive di conseguire gli OMT in tempi ragionevoli¹⁰⁴⁴.

In conclusione, la Corte ricorda come il Patto di stabilità e crescita venga ulteriormente indebolito dal mancato coordinamento tra il braccio preventivo e correttivo, in quanto gli Stati che violando il primo dovrebbero essere sottoposti alla Procedura per Disavanzi

¹⁰⁴³ Per una panoramica: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_it (aggiornato al 20.09.2019).

¹⁰⁴⁴ Cfr. il § 137 dell'*Audit* (§§ 26-71, 85-97 e 100): “L’attuale combinazione tra la matrice che specifica i requisiti di aggiustamento in funzione della congiuntura economica, le clausole di flessibilità e le deviazioni autorizzate non consente il conseguimento degli OMT in un tempo ragionevole in scenari macroeconomici ragionevoli. La Corte ritiene che la questione delle deviazioni cumulate possa essere affrontata sulla base delle norme attuali, dato che l’obiettivo da queste perseguito dovrebbe essere considerato prioritario rispetto alle opzioni di flessibilità concesse. Poiché tali questioni sono tra loro interconnesse, l’entità della necessaria revisione della matrice dipenderà da se e come verranno affrontate e risolte le questioni delle deviazioni cumulate e delle clausole di flessibilità. Indipendentemente da ciò, è oltremodo opportuno irrigidire i requisiti per gli Stati membri con un rapporto debito/PIL superiore al 90 % e, in misura minore, per quelli con un debito superiore al 60 %, ma inferiore al 90 % del PIL”.

Eccessivi, si vedono posticipare l'applicazione della stessa senza essere però comunque sottoposti alle verifiche del braccio preventivo¹⁰⁴⁵.

La Corte conclude l'*Audit* con una serie di raccomandazioni alla Commissione, complessivamente indicanti la necessità di irrigidire e chiarificare i margini di deviazione concessi agli Stati membri nel raggiungimento degli OMT, e di correggere i *bias* della fase di valutazione dei Programmi di Stabilità e Convergenza degli Stati membri¹⁰⁴⁶.

¹⁰⁴⁵ Cfr. § 134 dell'*Audit* che sottolinea come la Commissione cessi di richiedere l'adempimento degli obblighi sanciti dal braccio preventivo ai Paesi membri sottoposti al braccio correttivo. Procedura prevista in quanto tali Paesi dovrebbero aver adeguato le proprie politiche fiscali al coordinamento della Procedura per Disavanzi Eccessivi fino al termine della PDE. Tuttavia, la Commissione ha in più occasioni (v. §§ 83-84 dell'*Audit* ed i casi di Francia e Portogallo) prorogato l'uscita dalla PDE molto più a lungo di quanto previsto dai trattati. Tale proroga sulla fase finale della PDE relega in una zona d'ombra i Paesi ad essa sottoposta in quanto la PDE allenta progressivamente gli obblighi da essa previsti ma i Paesi coinvolti non sono ancora sottoposti al braccio preventivo del PSC.

¹⁰⁴⁶ Nella prima si afferma che la necessità di limitare la sommatoria di deviazioni autorizzate ad esempio aumentando in ogni caso, o gradualmente o a soglie fisse "i requisiti di aggiustamento per gli Stati membri con un rapporto debito/PIL superiore al 60 %, al fine di riportare i requisiti in linea con le disposizioni del criterio del debito". In particolare, in relazione alla "clausola sulle riforme strutturali" asserisce come la Commissione debba "limitarne l'applicazione" e "l'aumento della spesa approvato dovrebbe essere considerato un evento *tantum* e non dovrebbe condurre ad un aumento della spesa non collegata a tali eventi negli anni successivi". Criterio restrittivo da applicarsi secondo la Corte anche alla "clausola per gli investimenti". Passando poi direttamente al braccio preventivo ed al braccio correttivo sostiene la necessità di "abbandonare la pratica di proroghe pluriennali eccessive dei termini per uscire dalla PDE" ed afferma che "i requisiti nell'ambito del braccio preventivo dovrebbero rappresentare i requisiti minimi nell'ambito del braccio correttivo".

Infine, nelle raccomandazioni 3-4-5-6 si sofferma sulle informazioni raccolte dalla Commissione per effettuare le sue raccomandazioni, asserendo la necessità di una maggiore trasparenza nei criteri di valutazione e nelle informazioni a loro sostegno poiché i dati non sono tutti uguali e la Commissione dovrebbe scegliere i dati più "aggiornati, invece che i dati più favorevoli di una

Seguendo le regole del *comply or explain*¹⁰⁴⁷ la Commissione ha risposto alle raccomandazioni della Corte dei conti con una serie di precisazioni¹⁰⁴⁸. Da un lato, ha sottolineato come il suo sia primariamente un ruolo di sorveglianza, teso alla verifica del rispetto, da parte dello Stato membro, di quanto stabilito nel braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, e come, viceversa, la verifica sull'applicazione ed il rispetto delle norme sia attuata congiuntamente al Consiglio; dall'altro lato, ha rimarcato come la scelta finale in ordine alle politiche macroeconomiche risieda comunque in capo agli Stati membri.

Per tali ragioni la Commissione ha sostenuto che l'uso della flessibilità nel braccio preventivo sia stata proporzionata ed economicamente giustificata, stante la speciale natura della crisi che ha portato ad un profondo deterioramento delle finanze pubbliche nei Paesi periferici. Ha ricordato inoltre come le possibili deviazioni dal processo di convergenza verso l'OMT siano previste e stabilite da normative comunitarie, normative che non spetta alla Commissione modificare o porre in discussione.

In seguito alla lettura dei punti principali dell'Audit risulta evidente come la Corte dei conti europea si sia concentrata sull'intrinseco malfunzionamento delle riforme post crisi

selezione di serie storiche” così come dovrebbe spiegare i “le ragioni per cui gli aggiustamenti sono raccomandati ed i rischi connessi”. Tutto questo sarebbe imprescindibile per la Corte al fine di “poter stabilire la credibilità dei piani e le corrispondenti valutazioni”, oltre che per avere “una presentazione più chiara dei risultati di conformità, basata sui criteri indicati nelle raccomandazioni, nonché una spiegazione dei fattori considerati nella valutazione globale”.

¹⁰⁴⁷ Ovvero il modello che impone di conformarsi alle linee guida indicata da un'autorità indipendente, oppure, entro determinati periodi di tempo, di motivare le ragioni alla base del proprio agire: A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio: tra virtualità ausiliarie e soggettività eurounitaria*, op. cit., p. 469-514.

¹⁰⁴⁸

Cfr.:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_18/SR_EUROPEAN_S_EMESTER_EN.pdf da pag. 82 (aggiornato al 20.09.2019).

delineandone i profili di inefficienza. Il quadro delineato richiama in ogni suo punto una valutazione di fondo: ogni deviazione dagli obiettivi stabiliti dal trattato di Maastricht prima e rafforzati dal PSC poi è un elemento di destabilizzazione, la Commissione pertanto avrebbe dovuto avallare tali deviazioni interpretando restrittivamente le clausole dei trattati che prevedono tale possibilità. Questo particolarmente nei confronti dei Paesi membri con un rapporto debito/PIL elevato. Qualora questo non avvenga tali Paesi non riusciranno a convergere verso i valori di riferimento previsti dai trattati e rimarranno perennemente esposti al presentarsi di nuove crisi economiche.

Tale differenza di approccio rispetto alla posizione della Commissione si verifica in parte proprio per il ruolo della Corte dei Conti, ovvero di guardiano della corrispondenza tra l'operato delle istituzioni europee, da un lato con i principi e dall'altro con i limiti contabili stabiliti dai Trattati. La Corte interpreta quasi "ontologicamente", pertanto, una linea di censura che porta all'applicazione della norma eliminando gli elementi di discrezionalità o di interpretazione della stessa secondo, ad esempio, gli orientamenti politico-economici richiamati in introduzione. Fattore che la pone in pieno contrasto con gli organi politici, di volta in volta chiamati a risolvere la crisi che è necessario affrontare¹⁰⁴⁹.

Proprio per tale ragione, tuttavia, l'analisi svolta dalla Corte aggiunge un punto di vista interpretativo a nostro parere fondamentale, che testimonia il livello di deterioramento della normativa stabilita nel 1992 dal trattato di Maastricht e fondata sulla separazione tra politica economica e politica monetaria, come del

¹⁰⁴⁹ Sulla differenza tra le valutazioni operate dalla Corte dei Conti europea e dalla Corte di Giustizia si permetta il rimando alla premessa al presente capitolo e per un approfondimento del suo ruolo: D. SICLARI, *La Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli*, op. cit., p. 63; M. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, op. cit., p. 280; J. M. MÁRQUEZ JURÁDO, *La Corte dei conti delle comunità europee: una nuova istituzione nell'Unione europea*, in *Rivista Corte dei Conti*, 1994/1, p. 338 ss..

resto già rilevato da alcune delle Corti costituzionali degli Stati membri¹⁰⁵⁰. Appare evidente infatti, mettendo a sistema i rilievi delle Corti costituzionali summenzionate e della Corte dei conti qui analizzati, come, allo stato attuale, le istituzioni europee non abbiano, né il potere effettivo, dal punto di vista politico, pur avendolo dal quello giuridico, (in ossequio alla visione economico-sociale cosiddetta “nordica”) di garantire l’*enforcement* dei vincoli stabiliti dai trattati, né (in ossequio a quella definita “mediterranea”) le disponibilità economico-finanziarie per sostenere gli Stati membri dell’Uem in difficoltà¹⁰⁵¹. Stati membri che non possono operare direttamente, essendo privi di un elemento fondamentale in tal senso, ovvero la gestione della moneta, devoluta all’indipendente BCE¹⁰⁵².

Inoltre, dai *bias* delle riforme della *governance* economica europea discende un elevato grado di incertezza normativa sulle politiche economiche e monetarie che le istituzioni dell’Ue ed i singoli Stati membri devono adottare, che genera a sua volta l’esistenza di un indebito margine di discrezionalità in capo a Commissione e Consiglio.

Non solo, misurando i risultati raggiunti con gli obiettivi sanciti negli atti normativi analizzati, risulta evidente l’inefficacia del processo di riforma attivato, in particolare, dalla Commissione Juncker, secondo la Corte dei Conti causata dalla discrezionalità di cui si è avvantaggiata la Commissione oltre che dai *bias* insiti nelle riforme stesse.

¹⁰⁵⁰ Cfr. per tutti in relazione al Tribunale Costituzionale Portoghese: M. DANI, *Misure di aggiustamento macroeconomico e Tribunale costituzionale portoghese: il limitato potenziale contro-egemonico della dottrina dei controlimiti*, op. cit.. Per quanto riguarda il *Bundesverfassungsgericht*: F. PEDRINI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità davanti al Bundesverfassungsgericht. Una griglia di problemi en attendant Karlsruhe*, op. cit.; U. DI FABIO, *The OMT decision of the German Federal Constitutional Court*, op. cit..

¹⁰⁵¹ Si noti sul punto che NGEU offre una risposta, parziale, solamente al secondo dei due requisiti. Cfr. § 9.1.

¹⁰⁵² Cfr. capitolo precedente sul punto, in part. §§ 3 ss..

Di nuovo serve sottolineare come quest'ultima analisi, posta a sistema con le già ricordate censure effettuate dalle Corti costituzionali di alcuni Stati membri, restituisca un quadro non particolarmente positivo dell'attuale gestione economico-monetaria dell'Uem, ed accresca la speranza riposta nelle riforme che verranno confermate dal QFP 2021-2027. Allo stesso tempo appare sempre più gravoso il compito ad esse affidato, ovvero conciliare il rispetto dei vincoli stabiliti dai Trattati fondamentali e dalle Costituzioni nazionali, con il conseguimento degli obiettivi di stabilizzazione economico-finanziaria.

9. Dalle proposte di riforma agli strumenti per attuarle: il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027

Il 2 maggio 2018 la Commissione europea ha indirizzato al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale Europeo ed al Comitato delle regioni, la sua proposta del Quadro Finanziario Pluriennale a copertura del periodo 2021-2027¹⁰⁵³. Alla comunicazione faceva immediatamente seguito

¹⁰⁵³ Per il testo completo della Comunicazione: http://www.astrid-online.it/static/upload/comm/0000/communication-modern-budget-may_2018_en.pdf (aggiornato al 29.08.2019). Come già richiamato in introduzione la Comunicazione in oggetto è predisposta secondo le indicazioni contenute nell'art. 312 del TFUE che prevede che il bilancio annuale dell'Ue sia stabilito nel rispetto di un Quadro Finanziario Pluriennale che copra almeno 5 anni (portati a 7 dalla prassi) approvato dal Consiglio all'unanimità previa approvazione dal PE a maggioranza. Tale Quadro fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa (che corrispondono ai settori di attività dell'Unione Europea) e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Per un'analisi approfondita dell'articolo: F. POCAR e M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai trattati dell'unione europea, op. cit.*, p. 1472-1474.

la pubblicazione della proposta di Regolamento¹⁰⁵⁴, indicante, articolo per articolo, le variazioni rispetto al testo normativo relativo all'attuale piano finanziario pluriennale.

I due testi raffigurano dunque sia gli strumenti che l'Unione, nella visione della Commissione, si darà per affrontare le sfide poste dalla prossima decade¹⁰⁵⁵, sia le risorse ad essi destinate. Caratteristiche che li rendono il "parametro di riferimento" ottimale su cui misurare l'effettivo recepimento e applicazione delle proposte di riforme dell'Unione economica e monetaria analizzate nel presente capitolo e conseguentemente in grado di mostrare efficacemente l'impatto su tale quadro di *Next Generation EU*.

La comunicazione, in una prima parte, si sofferma sulle criticità che si delineano sul percorso dell'Unione, dalla disoccupazione, alle instabilità geopolitiche, alle politiche di vicinato, alle sfide tecnologiche e demografiche, ed elenca gli obiettivi che saranno al centro delle politiche dell'UE nel periodo di riferimento 2021-2027, sulla falsariga del discorso sullo stato dell'Unione del Presidente Juncker del 2016¹⁰⁵⁶. Ricorda in particolare la modifica alla struttura del *budget* dell'Unione derivante dalla uscita del Regno Unito dall'UE¹⁰⁵⁷ e l'esigenza di

¹⁰⁵⁴ Per il testo completo della Proposta di Regolamento COM(2018) 322 final: http://www.astrid-online.it/static/upload/layi/laying-down-mff-may_2018_en.pdf (aggiornato al 1.09.2019).

¹⁰⁵⁵ Cfr. *supra* in cui viene chiarito come la prassi abbia portato a 7 anni il periodo di riferimento del Piano Finanziario Pluriennale.

¹⁰⁵⁶ Cfr. l'intervento del Presidente Juncker analizzato al § 2 del quale la Comunicazione richiama anche il titolo "*Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends*".

¹⁰⁵⁷ In relazione alle conseguenze per il bilancio Europeo derivanti dall'attivazione della clausola di recesso contenuta nell'art. 50 del TFUE, da parte del Regno Unito. V. sul punto il contributo di: Z. DARVAS e G. B. WOLFF, *Rethinking the european union's post-brexite budget priorities*, in *Bruegel Policy Brief*, 2018. Contributo che delinea proposte alternative di ripartizione delle risorse UE considerando i 94 miliardi di euro che verranno a mancare al Bilancio Ue. Cfr. inoltre l'apposito sito preparato dalla Commissione Europea per seguire e monitorare *Brexit*: https://ec.europa.eu/info/brexit_en (aggiornato al 10.09.2020).

rendere la struttura stessa del Bilancio Ue meno rigida e più trasparente.

La proposta della Commissione si articola conseguentemente su tre percorsi convergenti: razionalizzare il sistema dei Fondi strutturali e degli incentivi (rendendolo più efficace, trasparente ed incisivo), differenziare l’allocazione delle risorse e riequilibrare i conti europei dopo *Brexit* senza incrementare il contributo degli Stati membri al *budget* europeo.

Il primo dei tre percorsi¹⁰⁵⁸ riguarda sostanzialmente il Piano di investimenti per l’Europa (anche detto *Juncker Fund*¹⁰⁵⁹) che, come visto nei paragrafi precedenti, aveva l’obiettivo di attivare, con la mediazione della Banca europea per gli investimenti, all’incirca 315 miliardi di euro per il 2015-2018, poi portati a 500 miliardi per il 2020. Con l’obbiettivo di favorire il processo di consolidamento dell’Unione economica e monetaria viene istituito il “Programma di sostegno alle riforme” con un *budget* complessivo di 25 miliardi di euro, separato ma complementare al Fondo europeo degli investimenti¹⁰⁶⁰. Il “Programma di sostegno alle riforme” includerà uno strumento di supporto tecnico che dovrebbe fornire agli Stati membri consulenze per la messa in atto di riforme che possono rendere le loro economie più solide, con effetti positivi di *spill over* sugli altri membri dell’Ue (ovvero riguardanti mercato del lavoro, tassazione e mercato dei capitali) ed uno strumento deputato a facilitare il percorso di ingresso nell’euro per i paesi Europei che ancora non hanno adottato la moneta unica¹⁰⁶¹.

Verrà inoltre attivata la Funzione Europea di Stabilizzazione degli Investimenti con un budget di 30 miliardi reperiti direttamente dal bilancio europeo¹⁰⁶². Quest’ultima avrà la funzione di contrastare

¹⁰⁵⁸ Cfr. pag. 10-12 testo della Comunicazione qui analizzata.

¹⁰⁵⁹ Vedasi il § 7 del presente capitolo sul tema.

¹⁰⁶⁰ Attivato dalla BEI, cfr. § 7 del presente capitolo.

¹⁰⁶¹ Denominato *Convergence Facility*. Cfr. p. 10 della Comunicazione in oggetto.

¹⁰⁶² Come stabilito nel *Council Regulation, laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027*. Cfr. p. 5 e ss. del testo della

l'insorgere di *shock* asimmetrici nell'area euro e, dietro sollecitazione dello Stato membro, fornirà risorse finalizzate a sostenere investimenti pubblici per chi non fosse in grado di rifinanziare autonomamente il proprio debito¹⁰⁶³. In particolare, si evince dal testo della proposta, che una delle attività della funzione di stabilizzazione sarà garantire agli Stati membri un sussidio per tenere basso il tasso di interesse, con la finalità di mantenere, anche nei momenti di crisi, le risorse necessarie per sostenere le spese per investimenti in grado di garantire la stabilità economico-finanziaria a lungo termine¹⁰⁶⁴. Funzione di stabilizzazione che opererà dietro richiesta di un tasso di interesse (non definito nel testo) al fine di ripagare il costo del prestito¹⁰⁶⁵. Se da un lato tale proposta risponde all'esigenza, più volte richiamata, di dare un impianto maggiormente solidaristico alla *governance* economica europea, dall'altro è

Comunicazione sopra indicata (invece per il testo della proposta di regolamento sulla Funzione Europea di Stabilizzazione degli Investimenti: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-investment-stabilisation-function-regulation_en.pdf aggiornato al 09.09.2019). La somma di 30 Miliardi per i 7 anni del Piano Finanziario Pluriennale pur essendo garantita dal Bilancio Europeo non verrà calcolata ai fini del superamento dei limiti di spesa stabiliti dal Piano Finanziario Pluriennale essendo prevista la restituzione del prestito da parte dei Paesi membri. La funzione di stabilizzazione, nelle previsioni della commissione, dovrebbe essere sostenuta, nel lungo termine anche da Stati terzi (nel qual caso potranno accedere al finanziamento da essa devoluto) e da privati, generando quell'effetto moltiplicatore di cui si è già parlato nel § 7 in relazione al Piano Europeo degli investimenti.

¹⁰⁶³ Cfr. pag. 11 della Comunicazione dove viene precisato che verranno istituiti "*strict eligibility criteria*" per la concessione dei prestiti suddetti, che riguarderanno in ogni caso solamente il sostegno alla spesa per investimenti.

¹⁰⁶⁴ Cfr. p. 11 della Comunicazione dove si chiarisce come questa attività aggiuntiva verrà finanziata dai bilanci degli Stati membri che in cambio riceveranno i dividendi di quanto ricavato dai prestiti erogati dalla Funzione di Stabilizzazione.

¹⁰⁶⁵ Gli Stati membri dovranno "*complying with strict eligibility criteria for sound fiscal and economic policies*", sintesi dell'applicazione ad essi, dei requisiti richiesti per la fruizione dei fondi del MES che infatti viene immediatamente richiamato come possibile partner della Funzione di Stabilizzazione. Cfr. p. 11 della Comunicazione.

evidente come non vengano in essa superate né le critiche rivolte alla difficoltà intrinseca di agire con modalità privatistiche per sostenere politiche economiche pubbliche, né quelle tese a sottolineare la scarsità di risorse destinate a tale scopo¹⁰⁶⁶.

Sempre dal bilancio europeo verrà confermato, all'interno della politica di coesione, il “Fondo Sociale Europeo *plus*” con un budget di 101 miliardi di euro per tutto il periodo 2021-2027¹⁰⁶⁷ nonché raddoppiate le risorse destinate all'*Erasmus plus* e al Corpo Europeo di Solidarietà.

Infine, al di fuori dei massimali di bilancio previsti dal QFP, verrà istituito il Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea (FSUE) per sostenere gli Stati membri nel riprendersi dalle conseguenze di gravi disastri naturali e verrà decuplicato il Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione che andrà a sostenere i lavoratori che hanno perso il lavoro nell'ambito di licenziamenti collettivi causati dagli effetti negativi della globalizzazione economica, ovvero interverrà nel sostenere la formazione e specializzazione dei lavoratori finalizzata al loro reingresso nel mondo del lavoro¹⁰⁶⁸.

¹⁰⁶⁶ Entrambi tali punti di vista vengono ripresi nel concludere il presente §, per un approfondimento della dottrina sul tema: G. MAJONE, *The regulatory state and its legitimacy problems*, op. cit., p. 1-24; C. PETRAGLIA e C. PIERUCCI, *Fu vera convergenza? Le politiche di coesione e le periferie dell'Unione*, op. cit.; F. VINCI, *L'efficacia dei fondi strutturali europei processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, op. cit.

¹⁰⁶⁷ La proposta a pag. 11 della Comunicazione è di unificare tutti i fondi delle politiche di coesione in un unico strumento omnicomprensivo. Il Fondo sociale europeo già rappresenta il pilastro principale nella lotta alla disoccupazione ed alla formazione dei lavoratori. Si sottolinea tuttavia che rispetto al precedente Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 sarà ridotto di 14 miliardi di euro. Cfr. il resoconto della Commissione sul FSE e sul funzionamento nel precedente piano di programmazione: <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=16259&langId=it> (aggiornato al 1.10.2019).

¹⁰⁶⁸ Il superamento dei massimali del QFP è previsto in ragione del ruolo dei fondi qui trattati, ovvero di efficaci e veloci risposte ad eventi imprevedibili. Il fondo, mentre per il periodo di programmazione precedente prevedeva 150 milioni annui per un totale di circa 1 miliardo di euro, per il prossimo periodo prevedrà un totale di 1 miliardo e 400 milioni di euro all'anno di fondi per un totale

Il secondo dei percorsi richiamati rappresenterebbe la novità più evidente rispetto al Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020¹⁰⁶⁹. In quest'ultimo la Categoria di Spesa afferente alle politiche di immigrazione vedeva uno stanziamento complessivo inferiore ai 5 miliardi di euro, a fronte di uno stanziamento per la Categoria corrispondente nel piano pluriennale attuale, qualora confermato, di circa 34 miliardi di euro. Parimenti viene notevolmente ampliata l'importanza degli stanziamenti dedicati alle nuove tecnologie ed all'innovazione con uno stanziamento complessivo di 187 miliardi di euro, disperso nel precedente QFP in molteplici e separate categorie di spesa¹⁰⁷⁰.

di 10 miliardi di euro aumentando di molto la propria "potenza di fuoco" : https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiative/1784/publication/239956/attachment/090166e5bb0e3206_en (aggiornato all'1.10.2019). Tuttavia, i fruitori del sostegno del fondo rimarranno unicamente disoccupati a seguito di licenziamenti collettivi per un minimo di 250 unità (nel periodo precedente erano 500: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=it>, _____ aggiornato all'1.10.2019) ed il fondo non costituirà in ogni caso un sussidio di disoccupazione ma un sostegno per la formazione dei lavoratori. La prima tra queste due ultime opzioni, ovvero di intraprendere un percorso di coordinamento ed unificazione degli enti previdenziali europei al fine della creazione di un vero Fondo Europeo di Assicurazione contro la Disoccupazione, era stata invocata fortemente anche dal governo italiano: MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Un'Unione economica e monetaria da completare e rafforzare*, Roma, 2015. Ma anche proposta da centri di ricerca afferenti l'area tedesca: M. FERRARA, *Rotta di collisione. Euro contro welfare*, op. cit., p. 137 ss..

¹⁰⁶⁹ Cfr. il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 come predisposto dalla Commissione, in particolare p. 25 del documento: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf (aggiornato al 06.09.2019).

¹⁰⁷⁰ Il precedente Macrosettore "*Competitiveness for growth and job*" viene infatti riorganizzato per il 2021-2027 in "*Single Market, Innovation and Digital*", con stanziamenti corrispondenti a circa 6 Miliardi in più per ogni anno. Si rileva tuttavia che il nuovo settore raccoglierà differenti impegni di spesa dal precedente come il "*single market programme*" e "*l'European Space programme*" (che nel precedente Piano Pluriennale era compresa tra le "*other*

Nel quinto paragrafo della Comunicazione la Commissione si sofferma sulle misure da adottare per sostenere gli incrementi di spesa derivanti dai nuovi impegni e le conseguenze economiche di *Brexit*. Infatti, la riorganizzazione delle categorie di spesa ha significato un risparmio minimo¹⁰⁷¹ e, viceversa, un incremento complessivo previsto per circa 100 miliardi di euro. Vengono individuate e proposte pertanto nuove risorse proprie, da destinare direttamente al Bilancio Europeo. In particolare, si prevede di reperire risorse dal 20% delle entrate derivanti dal Sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'Ue (*ETS EU*)¹⁰⁷², dall'implementazione del processo di formazione di una base imponibile comune per l'imposta sulle società¹⁰⁷³ e da un incentivo-contributo che gli Stati membri dovranno versare in base al quantitativo di imballaggi di plastica non riciclati (proposte che vengono approfondite al paragrafo successivo all'interno di NGEU).

Secondo quanto calcolato dalla Commissione complessivamente le nuove risorse individuate dovrebbero

action and programmes”), rendendo complessivamente difficile il reale confronto tra i due saldi.

¹⁰⁷¹ Il riferimento è in particolare alla Politica Agricola Comune per la quale il budget verrà ridotto di circa 5 miliardi di euro in 7 anni, ed alle Categorie dedicate alla crescita ed all'innovazione che scorporate hanno incrementato il budget complessivo per circa 70 miliardi. Cfr. *ivi*.

¹⁰⁷² Sistema di scambio che impone l'acquisto di quote alle aziende che producono CO₂, le quali sono così incentivate a produrre meno agenti inquinanti al fine di avere un significativo risparmio cfr. per un approfondimento: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_it (aggiornato al 6.09.2019) e per un'interessante analisi dell'efficacia dell'*Emission Trading System*: K. S. ROGGEA, M. SCHNEIDER e V. H. HOFFMANN, *The innovation impact of the EU Emission Trading System — Findings of company case studies in the German power sector*, in *Ecological Economics*, 2012/74, p. 179.

¹⁰⁷³ Attualmente gestita e riscossa dagli Stati membri che determinano anche l'aliquota di riferimento. La proposta della commissione è di armonizzarne le normative e impostare la riscossione sul modello dell'IVA in modo che le aziende partecipino al finanziamento del Mercato Unico Europeo (cfr. p. 27 della Comunicazione).

raggiungere un ammontare complessivo di circa 22 miliardi di euro annui andando a sopperire alle nuove esigenze di spesa.

La proposta di Quadro Finanziario Pluriennale si inserisce in un momento economico-giuridico complesso, dovendo peraltro rappresentare in esso il punto di incontro tra speranze e promesse da un lato e la loro realizzazione dall'altro. Le proposte di riforma analizzate nel corso di questa ricerca presentano complessivamente due piani. Il primo è rivolto ad un futuro più o meno (in)definito, per il quale vengono proposte riforme che portano alla costruzione di un sistema sostanzialmente parafederale che risolti ed affronti le problematiche economico-sociali emergenti dalla *governance* attuale dell'Uem. Il secondo è rivolto al futuro prossimo nel quale si affrontano quei passi che dovrebbero porre le basi per lo sviluppo del piano precedente. Questo futuro prossimo è quello di cui si occupa il QFP, questo paragrafo prosegue dunque cercando di comprendere quanto il Piano Finanziario Pluriennale abbia saputo interpretare tale ruolo.

Opportuno è partire da quanto è stato completato, perlomeno sotto il profilo giuridico-istituzionale, ovvero l'Unione Bancaria. Invocata come passaggio fondamentale per il progresso dell'Ue da tutti i documenti analizzati in questa ricerca, l'Unione Bancaria vede oggi già in azione il Meccanismo di Vigilanza Unico e il Meccanismo di Risoluzione Unico, nonché in fase di ultimazione la convergenza tra le normative nazionali e il superamento dell'interdipendenza tra sistema bancario nazionale e titoli di Stato¹⁰⁷⁴. Si sottolinea tuttavia come il nodo centrale della centralizzazione del sistema bancario sia la stabilità del sistema stesso, al fine di impedire nuovamente la trasformazione di una crisi di liquidità del sistema bancario in crisi dei titoli di Stato¹⁰⁷⁵. Lo scioglimento di tale nodo risiede sostanzialmente nelle risorse

¹⁰⁷⁴ Cfr. § 3 del presente cap. dove si sottolinea come questo sia peraltro un elemento controverso.

¹⁰⁷⁵ Verificatosi nel 2008 ha dato inizio alla crisi in cui parte dell'Uem si trova ancora coinvolta, vedasi la Premessa al presente capitolo.

destinate a quegli strumenti che fungono da *backstop* per le banche che rischiano di essere insolventi. In questo caso le risorse destinate al “fondo di risoluzione unico” ed al “sistema comune di garanzia dei depositi bancari”, risorse che non sono state incrementate¹⁰⁷⁶, nonché convogliate dal *Bank Recapitalization Instrument* del MES. Sul punto si è raggiunto solamente un primo accordo relativo alla modifica del trattato del MES al fine di adattarlo alla funzione sopra descritta¹⁰⁷⁷. Un MES, peraltro, con ulteriori compiti ma non con ulteriori risorse. Anche il quadro presentato dall’Unione bancaria, dunque, pur nella sua complessiva positività, presenta strumenti con efficacia limitata, quadro la cui stabilizzazione, in ogni caso, non influenzerebbe in alcun modo sulle asimmetrie di competitività tra i Paesi membri.

Analisi simile può essere effettuata in relazione al funzionamento del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici del quale si è già sottolineata l’incapacità nell’individuare e sostenere¹⁰⁷⁸ progetti ed aree che necessitavano di recuperare competitività rispetto a quelle più sviluppate dell’Ue. La risposta per il periodo 2021-2027 è stata di implementare il FEIS con il Programma di Sostegno alle Riforme, che dovrebbe coadiuvare ed indirizzare gli Stati membri in tale processo di riforma. Tuttavia, da un lato non viene incrementato il fondo del FEIS ma solamente ne viene prorogato il funzionamento, dall’altro vengono assegnati, al Programma di Sostegno, fondi per 25 miliardi di euro, che, senza la

¹⁰⁷⁶ Ovvero come esposto al § 3 del presente capitolo il finanziamento delle stesse è ancora posto in capo ai privati.

¹⁰⁷⁷ L’accordo, ancora in stato di bozza, è stato raggiunto il 14 giugno 2019 dai 19 ministri delle finanze dei Paesi dell’area euro (o Eurogruppo) tutti membri del MES. L’accordo in particolare prevede l’aggiunta, al trattato che istituisce il MES, dell’art. 18a relativo proprio alla funzione di *backstop* che il MES dovrebbe svolgere per le banche che, sull’orlo del fallimento, rispettano i criteri di accesso alle “linee di credito precauzionali” indicate sempre all’art. 18a: <https://www.consilium.europa.eu/media/39772/revised-esm-treaty-2.pdf> (aggiornato al 6.10.2019)

¹⁰⁷⁸ Cfr. il § 4 del presente capitolo.

possibilità di attivare la leva finanziaria, si prospettano difficilmente sufficienti per il compito affidato.

Elemento costante appare dunque l'insufficienza dei fondi destinati a sostenere i progetti della Commissione, costante che si ripete nell'analisi della Funzione Europea di Stabilizzazione degli Investimenti che avrebbe dovuto costituire il primo passo nella costruzione di quella funzione di stabilizzazione¹⁰⁷⁹ che funga da salvaguardia per gli *shock* macroeconomici asimmetrici che colpiranno l'Eurozona, funzione che difficilmente potrà assolvere l'*investment Stabilisation Function*. Infatti, come già riportato, il budget ad essa destinato consiste di 30 Miliardi di euro per 5 anni e viene previsto come base per un ipotetico effetto leva¹⁰⁸⁰ che dovrebbe venire da investimenti privati e/o da Stati terzi. Tuttavia, la funzione di stabilizzazione dovrebbe intervenire proprio laddove non vi sia possibilità di investimenti "esterni"¹⁰⁸¹.

Infine, il sistema di risorse proprie ampliato come da previsione del *Multiannual Financial Framework 2021-2027*, dovrebbe costituire la base su cui costruire quel Ministro Unico delle Finanze Europee in grado di affrontare celermente le decisioni necessarie a contrastare gli effetti negativi delle future crisi o meglio la base di un *budget* in grado di contrastarli. Ad esso dovrebbe corrispondere, secondo quanto proposto sia dai 14 economisti franco-tedeschi che dal Ministro Schäuble, la creazione di un Fondo Monetario Europeo sostenuto dall'internalizzazione del MES. In attesa di quest'ultima evoluzione del Meccanismo Europeo di Stabilità si rileva come l'ampliamento del sistema di risorse proprie sia, nelle previsioni della commissione, a malapena sufficiente a sopperire all'uscita del Regno Unito (e dei 95 miliardi di euro che

¹⁰⁷⁹ Cfr. sul punto sia il Report dei 5 presidenti al § 3 che la *Road Map* del § 4 del presente capitolo.

¹⁰⁸⁰ Come trattato nel presente §.

¹⁰⁸¹ Cfr. § 5 del presente capitolo.

esso apportava al bilancio europeo) dall'Ue¹⁰⁸². Sono stati infatti meramente ridisegnati i confini degli impegni di spesa, peraltro diminuendo considerevolmente i fondi destinati alla Politica Agricola Comune¹⁰⁸³, che notoriamente riversa gran parte dei propri fondi su quelle aree dell'Ue, che sono tuttora bloccate in un circolo vizioso di disoccupazione e non pieno utilizzo dei fattori produttivi¹⁰⁸⁴.

Tali incongruenze sono state sottolineate anche dal mondo politico con reazioni ed approcci concordi nel sottolineare come i programmi ed i corrispettivi finanziamenti presentati dal QFP siano alcuni troppo tiepidi per i compiti richiesti¹⁰⁸⁵, altri lacunosi in passaggi fondamentali per la loro implementazione¹⁰⁸⁶, altri ancora

¹⁰⁸² Sul come il MFF non abbia saputo essere innovativo in risposta a tale sfida: F. J. NÚÑEZ e D. GROS, *The Multiannual Financial Framework, where continuity is the radical response*, in *CEPS Commentary*, 2018.

¹⁰⁸³ Per ampliare i fondi destinati al sistema di sicurezza in risposta ad una stretta sulle politiche migratorie dell'Ue. Cfr. l'introduzione di questo § nonché il sunto effettuato da: F. DE FILIPPIS, *Il futuro della Politica Agricola Comune nel prossimo quadro finanziario pluriennale*, *op. cit.*

¹⁰⁸⁴ Cfr. sul punto il quadro complessivo delineato da: SVIMEZ, *Rapporto 2015 sull'Economia del Mezzogiorno*, *op. cit.*; G. SORIERO, *Le politiche di coesione in europa tra austerità e nuove sfide*, *op. cit.*, p. 131-134.

¹⁰⁸⁵ In particolare questo l'approccio della classe politica di Bruxelles: come il gruppo S&D al Parlamento Europeo <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sds-disappointed-eu-commission-s-proposal-mff-not-enough-face-current-and-new-challenges> (aggiornato al 04.10.2019), o l'Assemblea dei Rappresentanti Locali e Regionali dell'Ue <https://cor.europa.eu/it/news/Pages/eu-budget-2021-2027-regions-and-cities-sound-alarm-as-cuts-and-centralisation-threaten-europes-future.aspx> (aggiornato al 04.10.2019), ma anche di altre istituzioni europee come il Presidente del Comitato Economico e Sociale <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/presentations/new-mff-good-starting-point-its-not-enough> (aggiornato al 04.10.2019).

¹⁰⁸⁶ Come lamentano i Paesi Baltici in relazione ai piani di finanziamento strutturale: <https://icds.ee/its-the-rules-stupid-estonia-in-the-eu-mff-negotiations/> (aggiornato al 04.10.2019).

ammiccanti all'insorgere di populismi a livello nazionale piuttosto che pensati per risolvere le problematiche dei cittadini dell'Uem¹⁰⁸⁷.

Ciò che in ogni caso non è possibile non rilevare è la differenza tra le aspettative e quanto verrà potenzialmente realizzato, ricordando che secondo il Report dei 4 Presidenti e il discorso sullo stato dell'Unione del presidente Barroso del 2013, quel futuro in cui pervenire alla condivisione dei rischi e delle garanzie sui titoli di Stato, al ricorso al mercato dei capitali per l'ampliamento del *budget* europeo e ad una modifica dei trattati in tal senso, corrisponde temporalmente a quello cui è dedicato il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027¹⁰⁸⁸.

Eppure, lo ricordiamo, la Corte dei Conti europea ci ha mostrato come misurando i risultati raggiunti con gli obiettivi sanciti negli atti normativi analizzati, risulti evidente l'inefficacia atti normativi finora implementati. Atti, per realizzare i quali, si sono già compressi oltre misura i confini stabiliti dal principio di attribuzione così come interpretato da diverse tra le Corti costituzionali degli Stati membri.

Non sembra dunque positiva la risposta alla domanda sopra formulato, ovvero se il QFP delinei o meno un futuro in grado di conciliare il rispetto dei vincoli stabiliti dai Trattati fondamentali e dalle Costituzioni nazionali, con il conseguimento degli obiettivi di stabilizzazione economico-finanziaria e per tale ragione risulta

¹⁰⁸⁷ Sul punto le opinioni della classe politica Spagnola: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GL_OBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari87-2018-kolling-marco-financiero-plurianual-2021-2027-perspectiva-espanola (aggiornato al 04.10.2019), <http://aragonrural.org/leader/ue-pac-y-leader-2021-2027/ue-y-pac-2021-2027-noticias/> (04.10.2019). Nonché dei sindacati nazionali: <http://www.ccoo.es/bd57f3bb0a96bc923d6df6ed7f7ef50a000001.pdf> (aggiornato al 04.10.2019). In relazione alla PAC: <https://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/1-allemande-rejoint-la-france-pour-defendre-le-budget-de-la-pac-205-139694.html> (aggiornato al 04.10.2019).

¹⁰⁸⁸ Confronta sul tema i §§ 3 e 4 del presente capitolo.

particolarmente rilevante la risposta a tale quesito indagata, in relazione a NGEU, nel prossimo paragrafo.

9.1 (segue): *Next Generation EU*

Next generation Ue (NGEU) fa il suo ingresso all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Ue¹⁰⁸⁹ in un quadro, pertanto, nel quale da un lato appare come elemento costante l'insufficienza dei fondi destinati a sostenere i progetti della Commissione tesi ad approfondire il percorso di integrazione europea e dall'altro dove, in ogni caso, i confini stabiliti dal principio di attribuzione, così come interpretati da diverse tra le Corti costituzionali degli Stati membri ed in particolare dal *Bundesverfassungsgericht*, sembrano essere già stati compressi oltre misura¹⁰⁹⁰.

Non sorprende pertanto che le contrattazioni relative al suddetto strumento, si siano attivate nell'occhio di una crisi, ovvero quando è necessario individuare soluzioni alternative a quelle a disposizione. Infatti, le origini di NGEU sono da ricercare nell'Eurogruppo del 9 aprile 2020¹⁰⁹¹, quando, a seguito dello stabilizzarsi della cosiddetta "prima ondata" del virus Covid-19, i ministri delle finanze ed i capi di Stato dell'area euro diedero inizio a trattative finalizzate a delineare un piano condiviso per affrontare le conseguenze della crisi economico-sanitaria connessa con il virus. Peraltro, le parole utilizzate in tale occasione in riferimento al suddetto strumento, piuttosto generiche, sembravano presupporre una

¹⁰⁸⁹ Per una cronistoria del percorso dello strumento: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/> (aggiornato al 19.11.20).

¹⁰⁹⁰ Sul punto, già accennato diffusamente nel corso del presente e precedente capitolo, si rimanda al capitolo successivo ed in particolare al § 3.1.

¹⁰⁹¹ Cfr. le conclusioni dell'Eurogruppo: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/> (aggiornato al 19.11.20).

condivisione del debito a livello europeo “*temporary and targeted*”¹⁰⁹² sul modello dei cosiddetti *eurobonds* (invocati a più riprese al manifestarsi dei primi effetti dalla pandemia, dalla dottrina sia giuridica che economica)¹⁰⁹³.

Tuttavia, solamente a luglio 2020, nel corso del più lungo Consiglio europeo del nuovo millennio, è stata data una forma definitiva a quello che allora veniva ancora chiamato *European Recovery Fund*.

NGEU innova profondamente lo spettro degli strumenti a disposizione delle istituzioni europee che, per la prima volta - qualora si concluda positivamente l’iter legislativo¹⁰⁹⁴ - potranno prendere a prestito risorse sul mercato dei capitali per finanziare spese. Si precisa, peraltro, che non tutte le risorse prese a prestito e veicolate nelle modalità di seguito specificate verranno convogliate verso i bilanci dei Paesi membri. Infatti, il Consiglio europeo ha scelto di collegare strettamente il nuovo strumento al Quadro

¹⁰⁹² Cfr. § 19 delle conclusioni suddette: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/> (aggiornato al 19.11.20).

¹⁰⁹³ Sul punto, per una disamina della dottrina in materia, si permette il riferimento a: D. CENSI, *SURE To MES(s) without EURO BONDS? La necessità di un’alternativa al mercato dei capitali e l’Eurogruppo del 9 aprile 2020*, in *Diritto Virale*, 2020/1.

¹⁰⁹⁴ Come previsto anche nel § A32 delle conclusioni del Consiglio. Per il testo completo: <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf> (aggiornato al 19.11.20). Si vedano, sul punto, i successivi Consigli europei relativi al dibattito concernente NGEU che non hanno, tuttavia, innovato la struttura del meccanismo delineata a luglio 2020 ma solamente rassicurato gli Stati membri (nel caso in questione Polonia e Ungheria) affermando che lo strumento non sarebbe stato utilizzato al fine di rafforzare il controllo sulle politiche di competenza degli Stati membri, essendo necessario, soprattutto in relazione al rispetto della *rule of law*, fare ricorso alla procedura prevista dai Trattati (art. 7 TFUE) nel caso di “violazione grave e persistente da parte di un Paese membro dei principi sui quali poggia l’Unione”: <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf> (aggiornato all’11.12.2020).

Finanziario Pluriennale 2021-2027¹⁰⁹⁵. Questo, da un lato prevedendo specifici programmi all'interno di NGEU che dovrebbero affiancarsi a singole politiche dell'Ue per aumentarne le risorse a disposizione - mentre non sono state incrementate le rispettive attribuzioni finanziarie all'interno del QFP stesso secondo l'allegato I alle Conclusioni¹⁰⁹⁶ - e dall'altro anticipando la volontà di procedere ad una revisione del sistema delle risorse proprie al fine di recuperare risorse utili a coprire il maggior costo correlato al debito contratto entro il 2058¹⁰⁹⁷.

In particolare, NGEU delinea 6 programmi per un totale di 77,5 miliardi di euro che dovrebbero sovrapporsi ad altrettante politiche comunitarie, ovvero in particolare: 7,5 stanziati al fine di sostenere lo sviluppo rurale nella fase di ripresa dalla crisi economico-sanitaria, 47,5 destinati ad affiancarsi alla politica di coesione, 5 destinati al programma Orizzonte Europa, 5,6 a sostenere i piani di investimento (ovvero all'interno della rubrica "Coesione, resilienza e valori), 10 al Fondo per una transizione giusta (Risorse naturali e ambiente) e 1,9 destinati a *RescEU*, ovvero direttamente impiegati nel contrasto alle conseguenze sul piano sanitario connesse

¹⁰⁹⁵ Opzione che era, invero, solo una tra quelle al vaglio del Consiglio: S. VALLÉE, *Options for a European Recovery Fund*, in *DGAP Kommentar*, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/69197/ssoar-2020-vallee-Options_for_a_European_Recovery.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2020-vallee-Options_for_a_European_Recovery.pdf (aggiornato al 16.11.20).

¹⁰⁹⁶ Pertanto, non vi è stato un incremento delle risorse gestite direttamente all'interno del QFP ma un affiancamento tra quelle devolute all'interno di esse e quelle gestite da NGEU, entrambe rivolte alle stesse politiche dell'Unione: <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf> (aggiornato al 20.11.20).

¹⁰⁹⁷ Cfr. il § A7: <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>. (aggiornato al 20.11.20).

con il virus Covid-19 (sostanzialmente misure di coordinamento e integrazione tra gli interventi nazionali)¹⁰⁹⁸.

Tuttavia, la distribuzione dei fondi sopra indicata, per quanto sembra consistere in una risposta positiva al quesito posto all'inizio del presente paragrafo, non sembra comportare in sé il superamento della penuria di risorse che affligge il bilancio europeo, per le ragioni di seguito esposte relative al principale tra i programmi di NGEU ovvero il *Recovery and Resilience facility* (RRF).

Si noti, sul punto, che anche la normativa relativa al sistema delle risorse proprie, invece di affrontare alcuni degli aspetti oggetto di ampio dibattito in materia, quale sarebbe, ad esempio, una modifica alla procedura legislativa che porti al superamento dell'unanimità¹⁰⁹⁹ viene strutturata in piena aderenza al sistema attualmente vigente. Infatti, si prevede che i massimali delle risorse proprie verranno incrementati “in via temporanea di 0,6 punti percentuali al solo scopo di coprire tutte le passività dell'Unione risultanti dai prestiti contratti per far fronte alle conseguenze della crisi COVID-19, fino alla cessazione di tali passività e al più tardi fino al 31 dicembre 2058”¹¹⁰⁰. A tale incremento si dovrebbe sommare l'introduzione di nuove risorse proprie, peraltro già da tempo al vaglio delle istituzioni europee (ed invero, come analizzato al paragrafo precedente, già destinate a sopperire ad altre esigenze finanziarie dell'Unione¹¹⁰¹). La prima, che si attiverà da gennaio

¹⁰⁹⁸ Cfr. il § A19: <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>. (aggiornato al 20.11.20).

¹⁰⁹⁹ Cfr. sul punto il § 6 del presente capitolo: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/15_01_2019_communication_towards_a_more_efficient_democratic_decision_making_eu_tax_policy_en.pdf (aggiornato al 19.11.20).

¹¹⁰⁰ Cfr. il § A9: <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>. (aggiornato al 20.11.20).

¹¹⁰¹ Nonché, tutte, aventi natura di imposizione indiretta, come di seguito specificato, e quindi con un latente effetto progressivo e redistributivo che, come più volte esplicitato, deve, secondo la Costituzione italiana, informare l'agire dello Stato o in ogni caso del sistema fiscale e del potere di spesa nel loro complesso.

2021, sarà basata sui rifiuti plastici non riciclati, mentre nel 2023 si è programmata l'introduzione delle, già ricordate ed a lungo oggetto di considerazioni e ripensamenti¹¹⁰², *carbon tax* e *web tax*¹¹⁰³.

Tuttavia, il programma di NGEU al quale saranno dedicati più fondi e sul quale i capi di Stato dell'Ue hanno dibattuto più a lungo è il *Recovery and Resilience facility*¹¹⁰⁴. Tale programma veicolerà 672,5 miliardi di euro di cui 360 miliardi di prestiti e 312,5 miliardi di sovvenzioni.

Rilevante in tal caso è il criterio di ripartizione dei fondi relativi alle sovvenzioni, che, differentemente da quanto previsto da strumenti di intervento precedenti in relazione alla pandemia (a partire dal SURE¹¹⁰⁵), non sarà proporzionale alle quote di RNL, secondo le quali i singoli Stati contribuiscono al bilancio dell'Ue, ma, viceversa, sarà collegato alla misura del PIL pro-capite ed ai livelli di disoccupazioni conseguenti alla crisi, favorendo automaticamente gli Stati maggiormente colpiti dal virus Covid-19 (mentre invece i prestiti verranno erogati proporzionalmente per un massimale corrispondente al 4.7% del PIL dello Stato membro). Le sovvenzioni allocate secondo il suddetto criterio di ripartizione dovranno essere destinate all'implementazione di "piani nazionali per la ripresa e la resilienza" che indicheranno le riforme e gli investimenti che ogni Stato membro si impegnerà ad implementare,

¹¹⁰² Cfr. sul punto il § 6 del presente capitolo.

¹¹⁰³ Cfr. sul punto il § 6 del presente capitolo nonché rispettivamente in relazione alla *carbon* e *web tax*:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/news/commission-launches-public-consultations-energy-taxation-and-carbon-border-adjustment-mechanism_en e
https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy_en (entrambi aggiornati al 19.11.20).

¹¹⁰⁴ Per una visione completa del programma:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020mff_covid_recovery_factsheet.pdf
(aggiornato al 19.11.20).

¹¹⁰⁵ Cfr. sul punto il § 1.1, II cap..

per il periodo 2021-2023¹¹⁰⁶. I piani nazionali per la ripresa e la resilienza verranno quindi vagliati dalla Commissione che baserà la sua valutazione sull'aderenza di essi alle raccomandazioni specifiche per Paese predisposte dalla stessa nell'ambito del Semestre europeo. Ogni piano, a sua volta, dovrà prevedere target intermedi e finali sulla base del raggiungimento dei quali verranno autorizzati nel corso del periodo 2021-2023, i pagamenti richiesti dagli Stati membri. Anche in questo caso, pertanto, si ripropone un processo già attivo a livello delle istituzioni dell'Ue (quello del Semestre europeo) per il perseguimento degli obiettivi di NGEU.

Ciononostante, il portato innovativo di NGEU appare evidente soffermandosi su come esso abbia modificato (o meglio possa potenzialmente modificare) gli equilibri sussistenti tra ordinamenti degli Stati membri e ordinamento dell'Ue, nell'attuale fase del percorso di integrazione europea.

Infatti, la BCE opera da tempo sul mercato secondario acquistando titoli degli Stati membri sia tramite il *Quantitative Easing* che, da ultimo, attraverso il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP)¹¹⁰⁷, che ha la possibilità di superare anche il limite complessivo per Stato membro attualmente previsto per il QE¹¹⁰⁸. A sua volta, il MES, istituito da un Trattato esterno all'ordinamento giuridico dell'Ue (per quanto ad esso "contingente"), è in grado di veicolare circa 700 miliardi, versati pro quota dai Paesi membri, ed accedendo ad una linea di credito del MES, nel solo caso in cui questa venga concessa con le

¹¹⁰⁶ Cfr. il § A18: <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>. (aggiornato al 20.11.20).

¹¹⁰⁷ Cfr. oltre ai §§ 4 e ss. del II cap.: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_it (aggiornato al 19.11.20).

¹¹⁰⁸ Cfr. per un approfondimento il § 3.1, II cap..

condizionalità sancite dal trattato, si rende possibile l'attivazione delle OMT da parte della BCE¹¹⁰⁹.

Pertanto, attualmente molteplici sono gli strumenti a disposizione degli Stati membri, con alto livello di debito, per accedere a linee di credito ad un tasso di interesse più basso di quanto il mercato sia disposto ad offrire. Tuttavia, con l'eccezione del MES - che sconta la necessità di implementare, per accedere alla sua linea di credito, misure correttive che, ai sensi dell'art. 12.1 del MES si avvicinano eccessivamente ad una cessione di sovranità in "bianco" e in ogni caso la cui impostazione, sancita dal *Fiscal Compact*, è tesa ad un sostanziale contingentamento della spesa pubblica - tali strumenti operano sul mercato secondario dei titoli di Stato e tutti, incluso il MES, portano all'aumento dello *stock* di debito che grava sulle spalle dello Stato membro.

Per tale ragione, attualmente, come sottolineato al capitolo precedente, in rapporto al presentarsi degli effetti di una crisi che colpisce l'economia europea, gli Stati membri con alto livello di debito e bassa credibilità sul mercato dei capitali sono più esposti a *shock* economici e con meno possibilità di implementare misure anticicliche¹¹¹⁰. Infatti, non solo vengono colpiti più gravemente di altri¹¹¹¹, ma, al fine di contrastare tali effetti, non potendo obbligare le rispettive Banche Centrali ad acquistare i propri titoli di Stato, sono costretti a scegliere tra aumentare il costo e l'ammontare del debito, riducendo ulteriormente la propria capacità di rispondere a crisi future, oppure non spendere quanto necessario a preservare le

¹¹⁰⁹ Cfr. per un approfondimento il § 4.2, II cap..

¹¹¹⁰ Sul punto: C. CHECHERITA e P. ROTHER, *The impact of high and growing government debt on economic growth. An empirical investigation for the euro area*, op. cit., <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1237.pdf> (aggiornato al 23.01.2021).

¹¹¹¹ Sul punto: R. BALDWIN e B. W. DI MAURO, *Economics in the time of COVID-19*, op. cit..

proprie economie, ampliando esponenzialmente la distanza tra queste e quelle degli altri Stati dell'Ue¹¹¹².

L'inefficacia di misure pro-cicliche e l'erogazione simmetrica di risorse finanziarie nel contrastare la crisi economica del 2008 e la crisi economico-sanitaria attuale non è stata, del resto, rilevata solamente dalla dottrina economica¹¹¹³, ma la stessa presidentessa Lagarde ha affermato analizzando le misure tese a contrastare gli effetti della crisi conseguente al virus Covid-19, che: "lo sforzo è stato eccessivamente asimmetrico. A seconda dei Paesi, spazia dal 2% al 40% del PIL, se si sommano gli aiuti diretti e le garanzie. I Paesi economicamente più indeboliti, che a volte sono i più colpiti dal virus, non hanno margini di manovra di bilancio che permettano lo sforzo necessario a risollevare le loro economie. La soluzione è dunque un piano europeo di rilancio di bilancio rapido, solido, per ristabilire la simmetria fra i Paesi nell'uscita dalla crisi. Per chiarezza, questo piano deve avvantaggiare di più gli Stati che ne hanno più bisogno. Fornire quest'aiuto collettivo è nell'interesse di ciascuno dei Paesi"¹¹¹⁴. Si consideri anche che nella stessa intervista la presidente della BCE ha riconosciuto esplicitamente che il PEPP non è utile a tale scopo.

Per tale ragione, sia parte della dottrina giuridica che di quella economica hanno da tempo esplorato la possibilità di pervenire ad una condivisione dell'emissione del debito a livello europeo chiamata *eurobonds*, che, come già detto, sono stati riproposti in molteplici fasi del processo di integrazione europea senza che si pervenisse in alcun caso alla loro formalizzazione, scontrandosi sempre con il *niet* dei Paesi con un'alta credibilità sul

¹¹¹² Cfr.: S. GRUND, L. GUTTENBERG e C. ODENDAHL, *Sharing the fiscal burden of the crisis: A Pandemic Solidarity Instrument for the EU*, op. cit., <https://voxeu.org/article/pandemic-solidarity-instrument-eu> (aggiornato al 20.11.20).

¹¹¹³ Sul punto cfr. i §§ 4 e ss. del II cap..

¹¹¹⁴ Cfr. per il testo completo: https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2020/html/ecb.in200518_1~e8266ea223.it.html (aggiornato al 19.11.20).

mercato dei capitali all'assumersi la responsabilità, ed il costo, del salvataggio di quelli privi del medesimo *rating*.

Peraltro, concentrandosi sulla Germania, tra i Paesi sopra citati, la Corte di Karlsruhe ha più volte sottolineato come, in ogni caso, qualsiasi ulteriore approfondimento dell'integrazione europea, in particolare nell'ambito della condivisione della responsabilità e delle garanzie sui titoli di Stato, possa avvenire solamente stante l'implementazione di profonde riforme giuridico-istituzionali, tese ad affrontare, in particolare, il *deficit* democratico dell'Unione europea¹¹¹⁵. Non solo, nell'ultima sentenza in materia, in relazione al caso Weiss¹¹¹⁶, il *Bundesverfassungsgericht*, concentrandosi sul rispetto del principio di proporzionalità, ha affermato che qualunque programma di acquisto di titoli di Stato a livello europeo che non preveda una stretta condizionalità e una valutazione delle sue conseguenze economiche, viola tale principio e di conseguenza l'art. 5 del TUE ed il principio di attribuzione. Tali rilievi sono coerenti, peraltro, con una giurisprudenza ormai consolidata del Tribunale federale costituzionale tedesco, ma non solo, che, in riferimento agli strumenti succedutisi nell'ambito della *governance* economica europea di ultima generazione, ha rilevato a più riprese come quest'ultimi abbiano determinato la compressione della capacità dei cittadini tedeschi di controllare le finanze del proprio Stato e ha conseguentemente posto in discussione la loro piena compatibilità con gli equilibri sanciti dai Trattati fondamentali¹¹¹⁷. Strumenti avallati, pertanto, in ragione della loro temporaneità ed eccezionalità, oltre che della loro efficacia nello stabilizzare il sistema economico europeo. Viceversa, come sottolinea la stessa Corte di Karlsruhe, il perdurare di tali alterazioni agli equilibri sanciti dai Trattati comporterebbe un sostanziale trasferimento di competenze dagli Stati membri verso gli organi dell'Ue,

¹¹¹⁵ Cfr. sul punto oltre ai §§ 3 e ss. del cap. IV: A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente, op. cit.*

¹¹¹⁶ Cfr. per un approfondimento il § 3.1 del cap. IV.

¹¹¹⁷ Come sottolineato nel § 1 del presente capitolo.

trasferimento che non può nascere da ragioni di natura pratica ed emergenziale e difetterebbe, in ogni caso, di legittimazione democratica qualora fosse guidato dalla Commissione europea.

NGEU, permettendo alle istituzioni europee di accedere direttamente a prestiti sul mercato dei capitali, si espone pienamente alle censure sopra riportate, che richiedono che qualsiasi riforma della *governance* economica che approfondisca ulteriormente il percorso di integrazione europea - ed in particolare l'interdipendenza (data anche dalle garanzie condivise sul debito) tra le economie degli Stati membri - debba necessariamente essere operata attraverso una modifica dei Trattati fondamentali¹¹¹⁸. Questo, peraltro, avendo la necessità di contemperare tali riforme con la tuttora vigente separazione tra politica economica e monetaria sancita dal Trattato di Maastricht e confermata dal Trattato di Lisbona.

I rilievi sopra riportati pretendono un'ombra oscura sulla possibilità che le previsioni contenute nel *Recovery and Resilience facility* possano essere riproposte ed, anzi, ampliate quantitativamente nel prossimo futuro anche nel caso quest'ultimo venga approvato dal Parlamento europeo, dando ulteriore rilevanza al quesito qui posto: ovvero se NGEU sia attualmente in grado di

¹¹¹⁸ Sul punto, per un'analisi della posizione della Corte di Karlsruhe e del Tribunale costituzionale portoghese: F. PEDRINI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità davanti al Bundesverfassungsgericht. Una griglia di problemi in attendant Karlsruhe*, *op. cit.*; U. DI FABIO, *The OMT decision of the German Federal Constitutional Court*, *op. cit.*, p. 107-38; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, *op. cit.*; P. L. GETI, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, *op. cit.*, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it> (aggiornato al 29.05.2019); M. DANI, *Misure di aggiustamento macroeconomico e Tribunale costituzionale portoghese: il limitato potenziale contro-egemonico della dottrina dei controlimiti*, *op. cit.*, p. 113; A. MONTEIRO FERNANDES, *L'austerità e l'“eguaglianza proporzionale”*. *Una sentenza della Corte costituzionale portoghese*, *op. cit.*, 2013, p. 339 ss; T. ABBIATE, *Le Corti costituzionali dinanzi alla crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese*, *op. cit.*, p. 146.

consolidare la convergenza delle economie degli Stati membri, imprimendo una spinta anticiclica alle economie più provate tra quelle, in particolare, dell'area euro¹¹¹⁹.

Se, infatti, attraverso il QE, il PEPP ed il MES agli Stati facenti parte dell'Uem è garantita la possibilità di approvvigionarsi sul mercato dei capitali, si è precedentemente esposto, come ciò che necessitano gli Stati con alto livello di debito e bassa credibilità su tali mercati, è uno strumento che permetta in situazioni di crisi economica, di procedere ad un incremento della spesa per investimenti e della spesa pubblica in generale, innescando ciò che Keynes denominava, “effetto moltiplicatore”¹¹²⁰, e contrastando quindi i limiti costituiti da un lato dall'impossibilità di stampare moneta e dall'altro dal dover competere in un'unica area monetaria con economie più performanti¹¹²¹. In altre parole, a tali Stati occorre uno strumento che riduca le asimmetrie tra le economie dell'Ue permettendo, appunto, investimenti di tipo keynesiano e che impedisca, allo stesso tempo, che per operare quest'ultimi gli Stati membri con un debito largamente superiore al proprio PIL (Italia, Spagna, Portogallo, ovviamente Grecia ed in parte Belgio e Francia) vedano un incremento fuori controllo del proprio debito (a qualunque titolo contratto). Parallelamente, questo porterà a limitare la possibilità del ripresentarsi di *shock* economici asimmetrici.

In tal senso, ed in relazione alla crisi in corso, il limite più rilevante del *Recovery and Resilience facility*, è il legame tra le sue dimensioni, i 312,5 miliardi di sovvenzioni (ovvero le risorse in

¹¹¹⁹ NGEU il cui percorso legislativo si sta rilevando peraltro piuttosto ostico: <https://www.euronews.com/2020/10/06/there-will-be-no-coronavirus-recovery-fund-without-rule-of-law-conditions-says-mep-manfred>, e https://euobserver.com/political/150089?utm_source=euobs&utm_medium=email (entrambi aggiornati al 19.11.20).

¹¹²⁰ J. M. KEYNES, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, op. cit., p. 435-444.

¹¹²¹ Sul punto: E. CHITI, A. J. MENÉNDEZ e P. G. TEIXEIRA (a cura di), *The European Rescue of the European Union. The existential crisis of the European political project*, op. cit, p. 397 ss.;

grado di ottemperare agli obiettivi sopra richiamati che costituiscono una somma corrispondente al 3% del PIL dell'Ue), - per visualizzare l'ordine di grandezza della sfida da affrontare si pensi che in relazione alla crisi del 2008, complessivamente più limitata dell'attuale, l'amministrazione Obama stanziò 1600 miliardi di dollari¹¹²² - e i tempi di erogazione dei fondi suddetti.

Infatti, le somme sopra riportate, sarebbero in sé stesse in grado di determinare un impatto rilevante qualora impiegate nel pieno della crisi al fine, oltre che di operare investimenti a lungo termine, di limitare l'impatto della stessa sul tessuto economico, tuttavia la possibilità di operare in tal senso si riduce rilevantemente qualora tali fondi vengano impiegati successivamente alla crisi stessa. In tal caso, dovendo fronteggiare il pieno dispiegarsi delle conseguenze economico-sociali connesse con il virus Covid-19, l'effetto "moltiplicatore" delle risorse sopra riportate si rivelerebbe fortemente ridotto¹¹²³. Orbene, le prime risorse finanziarie relative all'RRF è previsto che vengano pagate solo nel 2021 e solo per il 10% del totale stanziato¹¹²⁴. Peraltro, l'erogazione per *step* dei fondi del RRF delinea chiaramente la differenza più rilevante tra gli strumenti denominati *eurobonds* e l'accordo raggiunto durante il Consiglio europeo del luglio scorso. Mentre i primi, infatti, garantirebbero un controllo politico-economico vicendevole tra i Paesi membri, stante il livello di interdipendenza conseguente all'emissione comune e alla possibilità di vincolare parte dei titoli di

¹¹²² Cfr.: J. FURMAN, *The Fiscal Response to the Great Recession: Steps Taken, Paths Rejected, and Lessons for Next Time*, in *Preliminary discussion draft remarks at the Brookings Institution*, 2018, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/08/12-Fiscal-Policy-Prelim-Disc-Draft-2018.09.11.pdf> (aggiornato al 19.11.20).

¹¹²³ Sul punto: J. PISANI-FERRY, *Europe's Recovery Gamble*, in *Project Syndicate*, 2020, <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-pandemic-recovery-program-gamble-by-jean-pisani-ferry-2020-09?barrier=accesspaylog> (aggiornato al 20.11.20).

¹¹²⁴ Cfr. il § A17: <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>. (aggiornato al 20.11.20).

ogni Stato membro alla valutazione che il mercato ha del comportamento tenuto dallo stesso - si veda la proposta denominata *blue bond*¹¹²⁵ -, il secondo affida alla Commissione, attraverso la valutazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza, l'erogazione o meno dei fondi agli Stati membri in relazione ai molteplici *step* che dovrebbero seguire la prima *tranche* (Commissione che ha del resto già enucleato le linee guida su dove ed in che modo dovranno essere spesi i soldi erogati)¹¹²⁶. Mentre i primi permetterebbero, pertanto, allo stesso tempo l'istituzione di un controllo più efficace e meno invasivo delle prerogative dello Stato membro, NGEU incorre potenzialmente negli stessi rilievi, che già posti al MES, individuano come incompatibile con l'ordinamento di diversi tra gli Stati membri la sottoscrizione di proposte di riforma che presuppongano l'adesione ad uno specifico paradigma socio-economico che contrasti potenzialmente con le rispettive "costituzioni economiche"¹¹²⁷.

In ogni caso, come si è affermato in conclusione del precedente paragrafo, ampia dottrina giuridica, e non solo il *Bundesverfassungsgericht*, ha già sottolineato la necessità di un ripensamento della *governance* economica europea, non potendo configurarsi come pienamente compatibile l'attuale quadro formato dagli strumenti di ultima generazione con la separazione tra gestione della politica monetaria ed economica attualmente vigente a livello europeo. Peraltro, nel caso di NGEU, si deve rilevare come, qualora quest'ultimo non prevedesse il regime di condizionalità già richiamato in relazione al controllo operato dalla Commissione sui piani nazionali per la ripresa e la resilienza, non rispetterebbe i requisiti che secondo la Corte di Karlsruhe possono, e devono,

¹¹²⁵ Sul punto: J. DELPLA e J. V. WEIZSÄCKER, *The Blue Bond Proposal*, *op. cit.*.

¹¹²⁶ Per il testo completo: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3_en_document_travail_service_part1_v3_en.pdf (aggiornato al 19.11.20).

¹¹²⁷ Sul punto si vedano i §§ 1 e ss. del cap. II.

rendere legittima qualsiasi condivisione di risorse a livello europeo che impegni anche le garanzie e le finanze tedesche.

Se sembra difficile, pertanto, che le nuove risorse poste nelle mani delle istituzioni europee e degli Stati membri da *Next Generation EU* siano sufficienti a rispondere alle sfide che questi devono affrontare - in particolare ad impedire che agli stessi, dall'appartenenza all'Unione economica e monetaria conseguano asimmetrie eccessive -, NGEU non appare neppure in grado di fornire una risposta esaustiva alle perplessità espresse da numerose corti nazionali in relazione alla *governance* economica europea di ultima generazione¹¹²⁸. Viceversa, aggrava, sotto quest'ultimo punto di vista, l'instabilità dell'equilibrio da essa raggiunto, caratteristica che impedisce di potergli affidare, attualmente, la speranza di poter sopperire alle numerose esigenze connesse con il percorso di approfondimento dell'integrazione europea.

10. Prime conclusioni (parziali) del percorso

Il quadro esposto nel QFP, così come integrato da *Next Generation EU*, riflette le riforme normative che interesseranno l'Ue nel prossimo futuro e che hanno il fine esplicito di pervenire ad una *governance* economica sempre più unitaria e centralizzata. Tali riforme, tuttavia, pur nella consapevolezza della difficoltà di darne una visione completa, non sembrano tutte effettivamente vocate al fine di approfondire l'Unione economica e monetaria, o quantomeno, non appaiono essere all'altezza del compito assegnato.

Le istituzioni dell'Ue si impegnano, a parole, a completare l'Unione bancaria, ma non risulta ancora chiara la funzione che essa avrà nel garantire la solvibilità delle banche europee, né il ruolo che

¹¹²⁸ Svolge un'analisi della compatibilità di quest'ultima con le Costituzioni economiche degli Stati membri così come delineate dalle rispettive Corti costituzionali: A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la "Costituzione economica europea"?* Si prega di riformulare la domanda, *op. cit.*.

il MES rivestirà in tal senso¹¹²⁹. MES che pur essendo al centro del percorso di riforma del quadro istituzionale che dovrebbe portare alla costruzione di un Ministro delle Finanze Europee, con ampi poteri di coordinamento, controllo ed intervento nell'ambito del Semestre europeo, nella gestione del Fondo Monetario Europeo ed anche nella gestione di un erigendo sistema fiscale europeo, non è stato tirato in causa laddove si delineavano nuovi strumenti per contrastare l'insorgere della crisi connessa con il virus Covid-19.

Peraltro, appare sempre più evidente che per approdare ad una gestione coerente a livello europeo dei nuovi strumenti ideati e garantire la possibilità che essi fungano da tramite per pervenire alle riforme appena richiamate, si necessiti di riforme dei Trattati tese non tanto alla modifica del nome attribuito al Commissario per il bilancio, quanto a determinare le attribuzioni connesse con il suo ruolo e le risorse di cui avrà la gestione e di conseguenza il rapporto tra gli organi di rappresentanza nazionali ed europei e la Commissione. Elementi, soprattutto quest'ultimo, affatto toccati dalle proposte analizzate, e che pongono conseguentemente una duplice problematica, ovvero se da un lato non si perverrà ad una ristrutturazione del Bilancio europeo e conseguentemente delle attribuzioni e competenze affidate alle istituzioni europee ed in particolare al futuro Ministro delle Finanze allora il progetto di riforma avrà un'efficacia molto limitata, mentre se dall'altro tali attribuzioni vi saranno, l'assenza di un piano di riforme del sistema democratico renderà le stesse incompatibili con l'attuale Comunità di Stabilità delineate dai Trattati istitutivi dell'Ue¹¹³⁰.

¹¹²⁹ Al momento, come già accennato, si è raggiunto un accordo al livello dell'Eurogruppo solo al fine di permettere al MES di svolgere la funzione di *backstop* all'interno dell'Unione bancaria: <https://www.consilium.europa.eu/media/39772/revise-esm-treaty-2.pdf> (aggiornato al 6.10.2019).

¹¹³⁰ Ovvero la Ue come entità giuridica volta alla garanzia della stabilità economica attraverso la stabilità dei prezzi, obiettivo al quale, l'indipendente BCE, dovrebbe sacrificare ogni altro, se necessario. Si pensi sul punto in particolare alla posizione del *Bundesverfassungsgericht* che ha censurato in

Passando alla funzione di stabilizzazione, così come descritta dalla proposta del Presidente Juncker, si ricorda come essa dovrebbe impedire il presentarsi di *shock* macroeconomici asimmetrici, ma allo stesso tempo sarebbe dotata di un fondo largamente insufficiente a tale scopo¹¹³¹. Similmente il Piano Europeo degli Investimenti Strategici non vedrà da un lato modificata l'ampiezza del proprio budget, e dall'altro affrontate e risolte quelle criticità¹¹³² che lo hanno reso inadatto in passato a svolgere il ruolo redistributivo ad esso affidatogli dalle parole del suo ideatore. Non appare casuale, insomma, che nel suo ultimo Discorso sullo Stato dell'Unione il Presidente Juncker abbia toccato solamente di sfuggita gli aspetti più ambiziosi del proprio programma, in particolare l'aumento delle risorse proprie.

precedenza la compressione della capacità dei cittadini tedeschi di controllare le finanze del proprio Stato derivante già dalle riforme attualmente poste in campo, in particolare MES e OMT. Il termine deriva peraltro proprio dalla sentenza n. 89 del 1993 del *Bundesverfassungsgericht* che nell'avallare il trattato di Maastricht, fonda la sua valutazione di legittimità del Trattato rispetto alla *Grundgesetz*, poiché il primo istituzionalizza il principio della "stabilità dei prezzi" (*Preisstabilität*) e delle "finanze pubbliche sane" (*gesunde öffentliche Finanzen*), andando a creare appunto una "Comunità di stabilità" (*Stabilitätsgemeinschaft*) e non una semplice "comunità di diritto". *Ex multis*: O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, op. cit., p. 65 ss. e 406 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la "costituzione economica europea"? si prega di riformulare la domanda*, op. cit. Si sottolinea infatti come le suddette attribuzioni toccherebbero direttamente l'ambito delle politiche economiche attualmente in capo agli Stati membri e creerebbero le basi per la costruzione di quel rapporto mutualistico all'interno dell'Ue avversato dall'interpretazione cosiddetta "nordica" dei Trattati. Parte della critica sottolinea tuttavia come questa non sia affatto l'unica interpretazione possibile dei Trattati fondamentali, in particolare: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, op. cit., p. 292 ss.

¹¹³¹ Vedasi § 9 del presente capitolo sul tema.

¹¹³² Cfr. la conclusione del § 7 dove si espongono le critiche al piano che rilevano la limitatezza dell'efficacia redistributiva del Fondo e come all'interno delle aree interessate dagli investimenti erogati tramite il FEIS siano stati intercettati progetti promossi da società ed imprese già consolidate neutralizzando ogni effetto di stimolo alla convergenza dei settori industriali e sociali europei.

Ancor più sconcertante pertanto risulta constatare come, da ultimo, la proposta relativa all'istituzione di un bilancio separato per l'Eurozona, analizzata al sesto paragrafo del presente capitolo¹¹³³, non sembri affrontare alcuno dei problemi relativi alle riforme della *governance* economica europea, ed appaia semplicemente come una emulazione dei Fondi strutturali e del MES, reiterandone peraltro anche gli elementi di inefficacia¹¹³⁴.

La costruzione di un modello di *governance* economica para-federale¹¹³⁵, invocato dalle parole del Presidente Juncker¹¹³⁶, appare oggi, dunque, sempre più evidentemente posto di fronte ad ostacoli ritenuti superabili da parte della dottrina solamente con l'implementazione di profonde riforme giuridico-istituzionali¹¹³⁷, che affrontino i nodi gordiani del *deficit* democratico dell'Unione europea¹¹³⁸, dell'esigenza di ampliare e dare un ruolo di

¹¹³³ Approvato dall'Eurogruppo il 13 giugno del 2019: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/> (aggiornato al 4.10.2019)

¹¹³⁴ In *primis* le risorse dedicate che dovranno in ogni caso non superare l'ammontare di quanto versato dallo Stato membro destinatario del finanziamento. *Supra*. Cfr. per un'analisi dei percorsi che un bilancio dell'area euro potrebbe seguire: A. SOMMA, *Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, *op. cit.*. Dove in particolare si sottolineano sia *bias* del sistema attuale sia come la creazione di fondi separati per l'area euro si possa delineare come l'inizio di un percorso di costruzione di un'Europa a più velocità.

¹¹³⁵ Invocata da molteplici voci che riprendendo le parole di Habermas vedono: “*The European Union (...) as an important step on the path towards a politically constituted world society*”. J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in *The European Journal of International Law*, 2012/2, p. 336.

¹¹³⁶ Il Presidente della Commissione Europea ha affermato nel 2015 che “Non c'è abbastanza Europa in questa Unione e non c'è abbastanza Unione in questa Unione”.

¹¹³⁷ Delineate nelle conclusioni dei §§ 2 e 3 del presente capitolo, ma anche sottolineate dal report della Corte dei Conti.

¹¹³⁸ Sul punto: N. J. DE BOER, *Judging European democracy*, *op. cit.*

stabilizzatore al Bilancio Europeo¹¹³⁹ e di giungere ad un'emissione congiunta, anche parziale, dei titoli di Stato¹¹⁴⁰.

In tal senso, l'atto, finora, che ha caratterizzato maggiormente l'era dell'amministrazione von der Leyen si inserisce pienamente nel solco tracciato dalla Commissione precedente. Infatti, anche nel caso del NGEU, le proposte di riforma analizzate, non solo non contengono i requisiti sopra richiamati ma neanche quell'effetto di stabilizzazione reclamato da coloro che le hanno presentate¹¹⁴¹ e sembrano piuttosto continuare nella scelta di consolidare la discrezionalità della Commissione e del Consiglio nel decidere come, con quale intensità ed in che modo¹¹⁴², affrontare le crisi economiche capaci di minare la stabilità dell'Uem. Percorso la cui spinosità giuridica, ed inefficacia in termini economici, è stata

¹¹³⁹ Si veda il § 6 del presente capitolo sul tema.

¹¹⁴⁰ Sul tema v.: T. PHILIPPON e C. HELLWIG, *Eurobills, not Eurobonds*, *op. cit.*; DELPLA e WEIZSÄCKER, *The Blue Bond proposal*, *op. cit.*; P. DE GRAUWE e W. MOESEN, *Gains for All: A proposal for a common Eurobond*, *op. cit.*; M. D. BORDO, A. MARKIEWICZ e L. JONUNG, *A fiscal union for the euro: some lessons from history*, *op. cit.*; Y. VAROUFAKIS e S. HOLLAND, *Eurobonds: not a question of "whether" but one of "who will issue them" and "who will back them"*, in <https://www.yanisvaroufakis.eu/europes-denial-the-eurozones-crisis/> (aggiornato al 21.11.2019).

¹¹⁴¹ Se non in relazione alla stabilità dei prezzi che tuttavia, si è visto nei due capitoli precedenti, non essere il principio informatore ed il fine né delle politiche economiche degli Stati membri né dell'Ue nel suo complesso.

¹¹⁴² Si consideri i rilievi sul deficit democratico della *governance* economica europea, ed in particolare alla proposta della creazione del Ministro delle Finanze Europee, ma anche l'intrinseca limitatezza degli strumenti oggetto delle proposte presentate che non potranno risolvere con meccanismi automatici le crisi che coinvolgeranno l'Ue lasciando in mano alla Commissione il compito e la possibilità di svolgere tale funzione. Cfr. sul tema: G. PASSANITI, *Deficit democratico dell'unione europea, il difficile cammino verso la piena integrazione*, *op. cit.*; F. SAIITO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, *op. cit.*; G. SILVESTRI, *Costituzionalismo e crisi dello stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, *op. cit.*, p. 905 ss.

rilevata dalla Corte dei Conti Europea¹¹⁴³ e dalla stessa presidente Lagarde. Sottolineatura che peraltro non trova isolate la Corte dei Conti e la BCE, in quanto, come riportato in premessa, secondo alcune Corti costituzionali¹¹⁴⁴, l'attuale configurazione della *governance* economica europea presenta tratti difficilmente compatibili col rispetto sostanziale del principio di attribuzione come tuttora disegnato dai Trattati fondamentali. Non serve ricordare come le riforme *post* crisi del 2008 siano state avallate, in parte, in ragione della rilevanza sistemica che il raggiungimento di una stabilità economico-finanziaria implicava e della temporaneità delle stesse. Riforme dunque da superarsi, una volta conseguita la stabilizzazione sopra richiamata, o mediante un ritorno allo stato precedente o attraverso una modifica complessiva dei Trattati fondamentali.

Pertanto, l'attuale equilibrio, tra *governance* economica europea e ordinamenti nazionali, come delineato dalle suddette Corti, potrebbe non reggere a fronte del "semplice" mantenimento dello *status quo* nel breve-medio termine. Infatti, sembra sempre più concreta la possibilità di un futuro nel quale, nell'analizzare la legittimità costituzionale degli strumenti di *governance* di ultima generazione, le Corti nazionali non potranno più basarsi sui presupposti in passato considerati connessi alle suddette riforme. In particolare, a fronte del permanere delle "compressioni" ai principi sottesi alle tutele sociali ed al controllo democratico dei cittadini sulle scelte loro riguardanti, non si potrà più fare affidamento sull'effetto di stabilizzazione dell'eurozona e della moneta unica e conseguentemente sui principi direttamente connessi con il consolidamento del sistema economico-finanziario¹¹⁴⁵. Questo, in

¹¹⁴³ Cfr. il § 8 del presente capitolo.

¹¹⁴⁴ Si fa riferimento rispettivamente alle decisioni del *Bundesverfassungsgericht* e del Tribunale costituzionale portoghese ma anche del Consiglio di Stato ellenico (§ 1 del presente capitolo).

¹¹⁴⁵ In *primis* quello relativo all'equità intergenerazionale come analizzato in Premessa. Stabilizzazione che comporta la diminuzione della dipendenza dei Paesi membri dal mercato dei titoli di Stato (a cui la BCE ha posto

particolare, considerando le conseguenze economico-sociali - ma anche di divisione politico-nazionali¹¹⁴⁶ - connesse alla crisi conseguente al virus Covid-19, nonché ripercorrendo i rilievi posti non solo all'efficacia di NGEU nel contrastare quest'ultime, ma anche quelli relativi alla legittimità del suddetto strumento.

In tal caso, ovvero qualora si confermasse anche per i prossimi 7 anni l'inefficacia della *governance* economica dell'Uem nello stabilizzare l'area euro ed in particolare la moneta unica, e non si proseguisse ulteriormente a sistematizzare ed ampliare la strada tracciata da NGEU, le Corti Costituzionali degli Stati membri andrebbero incontro ad una difficoltà crescente nel sostenere la legittimità delle limitazioni di sovranità¹¹⁴⁷ dei rispettivi Stati¹¹⁴⁸.

solamente un freno con il QE) nonché della distanza tra i livelli di competitività delle economie dell'area euro cfr. nota precedente.

¹¹⁴⁶ Cfr. in relazione al dibattito relativo a NGEU: https://euobserver.com/political/150089?utm_source=euobs&utm_medium=email

¹¹⁴⁷ “Compressioni”, variamente declinate, che le Corti suddette hanno ritenuto sussistenti, in particolare, in relazione alla normativa di attuazione di MES e *Fiscal Compact*. Cfr. in relazione al *deficit* democratico dell'Ue: *Bundesverfassungsgericht* 2731/13 par. 80.

¹¹⁴⁸ Ovvero le Corti degli Stati membri potrebbero modificare la loro valutazione di legittimità se i dati provenienti dall'economia certificassero la non sostenibilità del sistema dell'area euro pur a fronte dei “sacrifici” fatti. Si è consapevoli peraltro della difficoltà di tale cambiamento di paradigma che potrebbe portare al blocco degli ultimi strumenti ideati dalla *governance* economica europea. *Impasse*, la cui responsabilità prettamente economico-politica, difficilmente si assumerà uno degli organi giurisdizionali summenzionati: L. HOFFMAN, *Don't let the sun go down on me: The German Constitutional Court and its Lisbon judgement*, in *Journal of contemporary European research*, 2009/5, p. 480-488; M. DAWSON e A. BOBIĆ, *A Court of Justice Quantitative Easing at the Court of Justice—Doing whatever it takes to save the euro: Weiss and Others*, *op. cit.*, p. 1005-1040; J. BRÖHMER, *Economic constitutionalism in the EU and Germany—The German constitutional court, the European Court of Justice and the European Central Bank between law and politics*, *op. cit.*, p. 761-795. Tuttavia si è voluto, nelle conclusioni del presente capitolo, sottolineare una linea di evoluzione nei presupposti del bilanciamento operato dalle suddette corti che ha concrete possibilità di manifestarsi a livello economico, ed in parte si è già

IV. Cenni di comparazione: indagini per soluzioni giuridiche già esplorate

Sommario: 1. Il bilancio Federale negli USA: Le norme della crisi e la *Federal Reserve* - 2. Il governo dell'economia in Germania tra *Bund* e *Länder* - 3. La *governance* economica al vaglio delle Corti - 3.1 La giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* - 3.2 L'alternativa del *Tribunal constitucional* portoghese

1. Il bilancio Federale negli USA: Le norme della crisi e la *Federal Reserve*

I primi studi commissionati da istituzioni europee che hanno posto le basi sulle quali è stata costruita l'Unione economica e monetaria risalgono alla fine degli anni '60¹¹⁴⁹. Quando, pertanto, l'Uem era ancora puramente una costruzione teorica venivano scritte già molteplici pagine da parte della dottrina, sia economica che giuridica, con l'obiettivo di analizzare il funzionamento del sistema delle finanze pubbliche statunitensi, al fine di comprendere le

manifestata, e che pertanto si pensa non potrà in ogni caso essere totalmente esclusa dai futuri ragionamenti delle corti sopraddette, come analizzato al capitolo successivo.

¹¹⁴⁹ Si fa riferimento in particolare al rapporto Werner che prevedeva un percorso in 10 passi per pervenire ad un'unione economico-monetaria tra gli Stati membri della CEE: P. WERNER et al., *Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union, op. cit.*

alternative a disposizione del progetto economico e sociale che oggi è l'Ue¹¹⁵⁰.

Sul punto si ricorda che nel primo capitolo della presente ricerca si è ricostruito il ruolo del potere di spesa all'interno dell'ordinamento giuridico italiano e nel secondo si è compiuta tale analisi in relazione all'Unione europea ripercorrendo il rapporto tra il sistema di governo del potere di spesa a livello europeo e quello degli Stati membri, in un'ottica statica. Orbene, nel presente capitolo viene esposta la gestione del potere di spesa in un'ottica dinamico-evolutiva, a cui si è dato il via nel terzo capitolo, parallela a quella compiuta dalla dottrina nei primordi dell'Uem, attraverso due esperienze federali, quella tedesca¹¹⁵¹ e quella statunitense. Se, infatti, si ritiene indispensabile tale analisi per l'influenza avuta dalla prima delle due federazioni nell'orientare, come membro fondativo, la costruzione di un potere di spesa a livello europeo¹¹⁵², entrambe costituiscono esperienze federali caratterizzate da un elevato livello di autonomia finanziaria e fiscale dei propri Stati membri, allo stesso tempo in grado di esprimere monete dominanti nel panorama internazionale tramite la costituzione di un'unione economica e monetaria stabile. Si ritiene, infatti, avendo ben presente che l'Ue costituisce un *unicum* non solo dal punto di vista giuridico ma anche economico, che le esperienze qui analizzate possano fornire, se non ricette per riforme giuridiche alternative a quelle esplorate al precedente capitolo, perlomeno ammonimenti sulle conseguenze che una specifica modalità di gestione del potere di spesa ha avuto nelle rispettive esperienze federali.

¹¹⁵⁰ Primo fra tutti in particolare per l'influenza sugli studi successivi: R. A. MUNDELL, *A theory of optimum currency areas*, in *The American economic review*, 1961/4, p. 657-665. Ma non solo, si pensi agli innumerevoli studi provenienti dal mondo politico sul tema, uno tra tutti in particolare per la ricostruzione effettuata degli studi precedenti: G. AMATO, *Democrazia e redistribuzione. Un sondaggio nel Welfare statunitense*, Il Mulino, 1983, in part. p. 35, 52, 77, 107.

¹¹⁵¹ Al § seguente.

¹¹⁵² Come analizzato al § 3.1.

Pertanto il presente ed il successivo paragrafo si concentrano su come sono stati regolati, nelle due federazioni, gli elementi che al capitolo secondo sono stati rilevati come punti di più elevata criticità all'interno dell'attuale gestione del potere di spesa dell'Uem, ovvero in particolare: come si è proceduto all'unificazione del debito federale, i principi che regolano l'operato della banca centrale e il ruolo svolto dal bilancio federale nel mitigare le asimmetrie sussistenti all'interno delle rispettive unioni economiche.

In particolare, l'analisi del potere di spesa in relazione agli USA sottende il valore aggiunto, rispetto a quella di altre esperienze federali, di essere il meglio documentato in quanto osservato dalla dottrina giuridico-economica europea fin dalle sue origini (ed influenzante quest'ultima sin da allora).

La condivisione del debito pubblico statunitense risale alla fondazione stessa degli USA, infatti nel 1789, sotto la presidenza di Washington e la direzione del segretario del tesoro Alexander Hamilton¹¹⁵³, il governo federale, essendo sull'orlo della bancarotta, procedette alla creazione di una zecca ed una banca federali e all'acquisizione del debito degli allora 13 Stati membri¹¹⁵⁴.

La condivisione del debito e la sua acquisizione a livello federale non furono, tuttavia, passaggi istantanei, infatti il piano di Hamilton venne discusso al Congresso per ben tre anni con la fiera opposizione dei rappresentanti di gran parte degli Stati con un debito pubblico meno elevato sia perché questo costituiva a loro parere un vantaggio ingiustificato per gli Stati fiscalmente meno "attenti", sia

¹¹⁵³ Cfr.: A. HAMILTON, *First report on public credit*, 1790, http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/a1_8_2s5.html (aggiornato al 23.07.2020).

¹¹⁵⁴ Sul punto: J. S. GORDON, *Hamilton's Blessing: The Extraordinary Life and Times of Our National Debt*, in *Walker and Company*, New York, 1997, p. 18 ss.; R. SYLLA e J. W. WILSON, *Sinking funds as credible commitments: Two centuries of US national debt experience*, in *Japan and the World Economy*, 1999/2, p. 199-222; E. L. HARGREAVES, *The National Debt*, Frank Cass and Company, London, 1930, in part. p. 30 ss..

perché rappresentava un rafforzamento rilevante dei poteri dell'esecutivo federale¹¹⁵⁵.

Non è necessario rilevare le assonanze con le difficoltà affrontate oggi dall'Ue nell'intraprendere passi simili e tuttavia il governo federale poté contare in tale occasione su due fattori (non a disposizione delle odierne istituzioni europee) che costituirono la chiave a breve termine per l'approvazione di un tale progetto e a lungo termine per il suo successo economico: il primo è il sistema di maggioranze interne al Congresso che non prevedevano la necessità dell'unanimità¹¹⁵⁶, il secondo è il ruolo assunto da allora dal bilancio federale.

Risulta possibile, infatti, tracciare una direttrice più o meno evidente e più o meno costante nel percorso compiuto dal bilancio centrale degli USA a partire dal 1789¹¹⁵⁷. Grazie alle garanzie poste dalla nuova Banca Centrale il governo federale ristrutturò il debito degli Stati membri nuovamente nel 1812 e per l'ultima volta nel 1840, per contrastare le conseguenze economico-sociali della guerra civile¹¹⁵⁸. Mentre da allora, pur non essendo formalizzato in alcuna

¹¹⁵⁵ Cfr.: H. C. ADAMS, *Public Debts: An Essay in the Science of Finance*, D. Appleton and Company, New York, 1983, p. 5 ss.; L. P. AYRES, *Turning Points in Business Cycles*, The Macmillan Company, New York, 1939.

¹¹⁵⁶ Cfr.: R. HOFSTADTER, *The idea of a party system: the rise of legitimate opposition in the United States, 1780-1840*, in *University of California Press*, 1969, p. 160 ss..

¹¹⁵⁷ Linea che non è solo una lettura a posteriori di un processo pluricentenario se si pensa che già Hamilton aveva ben chiaro come attraverso la dottrina dei "poteri impliciti" si poteva giustificare costituzionalmente la centralizzazione del debito e la creazione di una banca centrale con la conseguenza di vincolare irrevocabilmente le finanze dei singoli Stati a quelle del governo centrale: A. HAMILTON, *First report on public credit*, *op. cit.*.

¹¹⁵⁸ Si pensi che in conseguenza della Guerra gli Stati "confederati" videro esplodere il loro debito che passò da 114 a 247.6 milioni di dollari e proprio per tale ragione il governo federale permise la ristrutturazione del loro debito per l'ammontare di 116.3 milioni: B. U. RATCHFORD, *American states debts*, in *Duke University Press*, 1941, p. 180 ss..

norma, si è instaurato consuetudinariamente il divieto di *bail out* degli Stati membri¹¹⁵⁹.

Parallelamente proprio a partire dal 1840 in quasi tutti gli Stati membri si procedette all'inserimento in norme di livello costituzionale di regole di limitazione delle politiche di bilancio che prevedevano in larga parte la necessità del pareggio tra entrate spese con l'esclusione della spesa per investimenti. Questo passaggio venne compiuto, tuttavia, mentre al contempo venivano devolute al bilancio centrale non solo gran parte delle competenze in materie economicamente rilevanti (percorso ultimato a seguito del *new deal* rooseveltiano successivamente alla grande depressione¹¹⁶⁰) quanto, soprattutto il compito di stabilizzare macroeconomicamente le asimmetrie presenti tra gli Stati membri e compiere politiche anticicliche a fronte di crisi economiche finanziarie¹¹⁶¹.

Sul punto molteplici sono gli esempi ma per soffermarsi sull'ultima crisi legata ai mutui del mercato immobiliare statunitense il governo federale attraverso l'*American Recovery and Reinvestment Act*, solo considerando il 2009, ha iniettato direttamente nei bilanci degli Stati e degli enti locali più di 500 miliardi di dollari¹¹⁶².

¹¹⁵⁹ Sul punto: B. U. RATCHFORD, *American states debts*, *op. cit.*, p. 140 ss..

¹¹⁶⁰ In tale fase si stabilizzò la condizione attuale con il bilancio federale corrispondente al 60% delle spese pubbliche totali delle istituzioni pubbliche degli USA: S. G. CECCHETTI, *The Case of Negative Nominal Interest Rates. New Estimates of the Term Structure of Interest Rates during the Great Depression*, in *Journal of Political Economy*, 1988, p. 1111-1141.

¹¹⁶¹ Sul ruolo anticiclico di tipo keynesiano svolto dal bilancio federale: R. P. INMAN, *Transfers and bailouts: enforcing local fiscal discipline with lessons from US Federalism*, in J. RODDEN, G. ESKELUND e J. LITVACK (a cura di), *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, in *MIT Press Wallis*, 2003, p. 59 ss.; T. GAIS, L. DADAYAN e B. SUHO, *The Decline of States in Financing the US Safety Net: Retrenchment in State and Local Social Welfare Spending, 1977-2007*, in *Reducing Poverty: Assessing Recent State Policy Innovations and Strategies*, Emory University, Atlanta, 2009, p. 19-20.

¹¹⁶² Cfr.: A. ANG e F. A. LONGSTAFF, *Systemic sovereign credit risk: lessons from the US and Europe*, in *Journal of Monetary Economics*, 2013/60, p.

Non sorprende, dunque, come attualmente il debito dei singoli Stati membri della federazione corrisponda in ciascuno di essi a meno del 15% dei rispettivi PIL, mentre al contempo il debito pubblico federale abbia superato largamente il 100% del PIL. Tale dato deve essere letto tuttavia assieme ad un ulteriore presupposto del successo degli USA nel pervenire alla stabilizzazione della propria unione economica: la *Federal Reserve* (FED).

Si sono analizzati al secondo capitolo¹¹⁶³ i principi relativi alla *Central Bank independence*, sviluppati dalla scuola di Chicago¹¹⁶⁴ e il *Federal Reserve Act* che nel 1913 ha istituito la FED assieme al *Federal Reserve System* (che prevede 12 distretti in cui è stato suddiviso il territorio statunitense e del quale fanno parte tutte le banche centrali degli Stati membri come sottoscrittori dello *stock* della FED) è senza alcun dubbio ispirato ai principi sanciti dalla CBI.

Infatti, la FED ha il mandato di perseguire gli obiettivi del “pieno impiego, della stabilità dei prezzi e di moderati tassi di interesse a lungo termine”, e pertanto ha ampia discrezionalità sul livello di inflazione da perseguire¹¹⁶⁵. Tuttavia, se la *goal independence* della FED si può considerare tra le più ampie del panorama internazionale quest’ultima interviene, ed è intervenuta, in più occasioni a sostegno delle politiche economiche perseguite a livello federale in quanto non altrettanto si può affermare in relazione alla sua *operational independence*. Infatti, la FED è diretta dal *Federal Open Market Committee* composto dai sette governatori che compongono il comitato direttivo della FED e che sono nominati

493-510; G. P. DWYER e J. R. LOTHIAN, *International and historical dimensions of the financial crisis of 2007 and 2008*, in *Journal of International Money and Finance*, 2012/1, p. 1-9.

¹¹⁶³ Cfr.: II cap., § 3.

¹¹⁶⁴ In relazione alla CBI: L. BINI SMAGHI, *Central bank independence: from theory to practice*, in *European Law Journal*, op. cit.; V. ONIDA, *L’indipendenza delle banche centrali tra <<politicità>> e <<neutralità>>*, op. cit., p. 339 ss.; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, op. cit., p. 266; A. S. BLINDER, *How Central Should the Central Bank Be*, op. cit., p. 124 ss..

¹¹⁶⁵ Sezione 2a *Federal Reserve Act*.

per due anni dal Presidente degli Stati Uniti con il consenso del Senato¹¹⁶⁶ ed inoltre ai sensi dell'art. 1 sezione 8 della Costituzione degli Stati Uniti il potere legislativo ha il potere di limitare ulteriormente il livello di *independence* della FED¹¹⁶⁷.

Se dunque il livello di indipendenza nella scelta degli obiettivi perseguiti dalla FED, e soprattutto, di quali perseguire in misura maggiore rispetto ad altri, può rendere il sistema da essa costituito non facilitante la stabilizzazione di un'unione economica e monetaria eterogenea e potenzialmente portare a preferire l'obiettivo inflazionistico rispetto al perseguimento degli obiettivi propri dello Stato sociale (come la piena occupazione), tuttavia fino ad oggi il controllo operato su di essa dal legislativo e dall'esecutivo ha portato la FED ad operare in modo efficace e tempestivo, a sostegno sia della stabilizzazione complessiva dell'unione economico-monetaria, sia delle politiche sociali stabilite dai governi federali, particolarmente nei periodi di crisi economica più rilevanti¹¹⁶⁸.

Necessario premettere, peraltro, che fin dal termine della Seconda Guerra Mondiale (ma anche precedentemente), il dollaro ha costituito la valuta "rifugio" per investitori nazionali e internazionali permettendo alla federazione di mantenere livelli di debito elevati a tassi di interesse vicini al tasso di inflazione¹¹⁶⁹. Alla base della

¹¹⁶⁶ La politica monetaria della FED è inoltre decisa dai 12 governatori dei 12 distretti sopra menzionati eletti dai consigli delle rispettive banche, pertanto, la dipendenza dall'esecutivo seppur rilevante è mitigata dai voti di quest'ultimi: O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, op. cit., p. 275 ss.;

¹¹⁶⁷ Sul punto: O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale*, op. cit., p. 277 ss.; D. GERDESMEIER, F. P. MONGELLI e B. ROFFIA, *The Eurosystem, the U.S. Federal Reserve, and the Bank of Japan: Similarities and differences*, op. cit., p. 1794 ss..

¹¹⁶⁸ Sul punto: L. BINI SMAGHI, *Austerity, A Threat to Democracy?*, in *The International Spectator*, 2014/1, p. 84.

¹¹⁶⁹ Sul punto: B. EICHENGREEN e M. FLANDREAU, *The Federal Reserve, the Bank of England, and the rise of the dollar as an international currency, 1914–1939*, in *Open Economies Review*, 2012/1, p. 57-87; M. LORETAN, *Indexes of the foreign exchange value of the dollar*, in *Federal Reserve Bulletin*, 2005, p. 1 ss..

perdurante prosperità e stabilità dell'unione economico-monetaria statunitense si pone dunque anche lo status della sua moneta. Se quest'ultimo è direttamente connesso con la preminenza economico-politica del Paese che emette la suddetta valuta, risulta tuttavia ovvio come il dollaro non potrebbe svolgere alcuna funzione di riserva internazionale qualora l'esecutivo non potesse fare affidamento sull'intervento espansivo della FED in fase di recessione economica, limitando il potere di spesa degli USA e conseguentemente il loro ruolo a livello internazionale; elemento che chiarisce il portato funzionale del rapporto tra esecutivo e banca centrale e come la connessione tra causa ed effetto sopra descritta non sia unidirezionale¹¹⁷⁰.

La sommaria analisi della situazione economico-finanziaria statunitense compiuta ripercorrendo gli elementi chiave della condivisione del debito, del rapporto tra organi di rappresentanza ed esecutivo e banca centrale e il ruolo svolto dal bilancio federale nel mitigare le asimmetrie sussistenti all'interno dell'unione economica e monetaria nordamericana, ha mostrato alcune costanti che operano in direzione differente rispetto a quanto osservato in relazione alla *governance* economica europea¹¹⁷¹. In particolare in fase di recessione economica il bilancio federale opera in maniera fortemente anticiclica, svolgendo un effetto di stabilizzazione e assorbendo a livello federale il costo di interventi che i bilanci statali riescono dunque a evitare rimanendo pro-ciclici (e quindi non

¹¹⁷⁰ Cfr.: O. LEROY, *The strong dollar, the current account, and federal deficits: Cause and effect*, in *Economic Review*, 1984, p. 1 ss.; R. BRENNER, *The US dollar and prosperity: accidents waiting to happen*, in *Cato Journal*, 2006/26, p. 317 ss.; R. PAUL, *Gold, Peace, and Prosperity*, in *Ludwig von Mises Institute*, 2011, p. 11 ss..

¹¹⁷¹ Elemento che chiarisce anche come il diretto paragone spesso operato sulle misure adottate nelle due unioni economiche necessiti di essere corretto perlomeno nella misura dell'impatto dei fattori sopra elencati. Si pensi anche solo ai numerosi accostamenti tra *Next Generation EU* e il piano Hamilton: M. SANDBU, *EU crosses the Rubicon with its emergency recovery fund*, in *Financial Times*, 22 luglio 2020, <https://www.ft.com/content/bd570dde-3095-4074-bd37-18003f2bd3c2> (aggiornato al 23.07.2020).

aumentando il proprio *deficit*), inoltre il bilancio federale immette direttamente risorse nei bilanci statali ed entrambi tali movimenti di risorse vengono garantiti dalla FED che opera senza alcuna preoccupazione in relazione all'innalzamento dei tassi di interesse per il ruolo svolto dal dollaro sul panorama internazionale.

Appare chiaro come ognuno di questi elementi comporti un alleggerimento della ripercussione sui bilanci degli Stati membri degli *shock* economici derivanti da una fase di recessione economica, ma non solo, garantiscono anche nella fase di ripresa economica che gli Stati con necessità di investimenti per colmare il *gap* di produttività con gli altri membri dell'unione economico-monetaria possano intervenire in tal senso senza dover ricorrere in misura extra-ordinaria all'ampliamento del rapporto debito-PIL. Sotto tali profili pertanto gli USA, a fronte di un'unione economica e monetaria che fin dalle origini raccoglieva Stati con esigenze e condizioni economico-finanziarie molto differenti, hanno fatto in modo che gli *spill-over* negativi e asimmetrici che avessero colpito gli Stati membri in quanto parte di un'unione economica con membri più competitivi e produttivi venissero assorbiti a livello del bilancio federale, garantendo allo stesso tempo una convergenza tra le economie (o almeno tra le condizioni di vita dei cittadini) degli stessi.

Non serve sottolineare come nessuno di tali "correttivi" possa essere rinvenuto nell'attuale *governance* economica dell'Uem, che porta pertanto a riversare le conseguenze delle asimmetrie tra gli Stati membri sui singoli bilanci nazionali che tuttavia non potendo usufruire del sostegno di una banca centrale operante in coordinamento con gli organi politici nazionali o federali, stanti le conseguenze in ambito tributario rilevate al secondo capitolo e derivanti proprio dall'essere parte di un'Unione economico-monetaria, non possono seguire altra strada che l'aumento del debito in misura extra-ordinaria¹¹⁷², compromettendo a lungo termine le rispettive economie, la loro credibilità sul mercato dei capitali e la

¹¹⁷² Cfr.: Il cap., § 5.

loro capacità di rispondere a future crisi. In tal senso, *Next Generation UE* analizzato al capitolo terzo rappresenta una prima risposta volta a impedire l'esplicitarsi di tale rapporto di causa effetto in condizioni economiche negative, si osserva tuttavia che senza gli ulteriori passaggi qui osservati (intervento deciso e coordinato della Banca Centrale e assunzione da parte del bilancio federale di ruoli di compensazione) non potrà che costituire una risposta parziale, in particolare dal punto di vista quantitativo, in quanto non in grado di colmare le asimmetrie sussistenti tra gli Stati dell'Uem.

2. Il governo dell'economia in Germania tra *Bund e Länder*

Nel presente paragrafo si analizza la gestione del debito, il rapporto tra organi di rappresentanza politica e banca centrale e il ruolo del bilancio federale all'interno della Repubblica Federale di Germania. Non è necessario rimarcare l'influenza sulla costruzione dell'ordinamento giuridico europeo e di molte tra le Costituzioni degli Stati membri esercitata dalla dottrina e dall'esperienza federale tedesca, avendo analizzato tale aspetto al primo capitolo in relazione alla Repubblica di Weimar e approfondendolo ulteriormente nei prossimi paragrafi, si sottolinea, tuttavia, come in queste pagine si desidera esaminare i punti summenzionati non solo per il modello che essi sono stati ma anche per comprendere quanto effettivamente possano e debbano esserlo anche per in futuro.

In tal senso appare paradigmatico il ruolo svolto all'interno della federazione tedesca dalla *Deutsche Bundesbank*. Banca Centrale della federazione fin da quando sostituì nel 1957 la *Bank deutscher Länder* e rimasta tale anche in seguito all'unificazione, la, così chiamata, Buba è la banca centrale nella quale, più che in ogni

altra, la teoria della CBI sviluppata dalla scuola di Chicago è stata trasposta nella realtà¹¹⁷³.

Ai sensi della *Gesetz über die Deutsche Bundesbank* che l'istituì nel 1957¹¹⁷⁴ la Buba gode, infatti, sia di *operational* che di *goal independence*. Del resto, è amministrata da un comitato esecutivo (*Vorstand*) i cui membri vengono nominati dal Presidente della Repubblica, e indicati in parte dal governo federale e in parte dal *Bundesrat* restando in carica per un periodo di otto anni. Appare evidente come la necessità dell'accordo tra organi rappresentativi (indicati anche dai governi dei singoli *Länder*) ed esecutivi, il lungo periodo di permanenza in carica, e la necessaria mediazione del Presidente della Repubblica (si consideri che sono tutti organi non necessariamente espressi dalla stessa maggioranza), riduce rilevantemente la possibilità che la conduzione della Banca Centrale venga influenzata dagli organi di rappresentanza politica¹¹⁷⁵. La

¹¹⁷³ In relazione alla storia della *Bundesbank*: DEUTSCHE BUNDESBANK, *Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975, Festschrift zum 100jährigen*, in *Bestehen der Deutschen Bundesbank*, 1987, in part. p. 11 ss.. Analizzano la correlazione tra CBI e Buba: S. C. W. EUFFINGER e J. DE HAAN, *The Political Economy of Central Bank Independence*, *op. cit.*; B. S. FREY e F. SCHNEIDER, *Central Bank Behavior: A Positive Empirical Analysis*, in *Journal of Monetary Economy* 1981/7; G. LANG e P. WELZEL, *Budgetdefizite, Wahlzyklen und Geldpolitik: Empirische Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland, 1962-1989*, in *National Ökonomie und Statistik*, 1992/10; R. VAUBEL, *Eine Public-Choice-Analyse der Deutschen Bundesbank und ihre Implikationen für die Europäische Währungsunion*, in D. DUWENDAG e J. SIEBKE (a cura di), *Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion*, in *Publications of the Verein für Socialpolitik, new series*, 1993/220; B. ESCHWEILER e M. D. BORDO, *Rules, Discretion, and Central Bank Independence: The German Experience, 1880-1989*, in P. SIKLOS (a cura di), *Varieties of Monetary Reforms: Lessons and Experiences on the Road to Monetary Union*, 1994, p. 13 ss..

¹¹⁷⁴ Per il testo completo come aggiornato in seguito della Direttiva UE/61/2011:

<https://www.bundesbank.de/resource/blob/618304/6d6986cbc43dff11cf78d56b2c29502b/mL/bundesbank-act-data.pdf> (aggiornato al 25.07.2020).

¹¹⁷⁵ Indipendenza peraltro che è non solo sancita dall'ordinamento giuridico ma è parte di un vero e proprio discorso collettivo nazionale sviluppatosi a partire dalla crisi monetaria successiva alla grande depressione del '29, che vede

Banca Centrale Europea è stata progettata in larga misura in aderenza al modello della Bundesbank e ne condivide infatti gli obiettivi. La *goal independence*, nel caso dello statuto della Buba, è orientata al perseguimento della “tutela della moneta”, obiettivo ulteriormente specificato nel 1977, mentre si compivano i primi passi della costituenda Uem, quando si introdusse una riforma allo statuto che affermava chiaramente che l’obiettivo della politica monetaria era la “stabilità dei prezzi”¹¹⁷⁶.

Se, peraltro, gli obiettivi perseguiti dallo Stato sociale della Germania federale non possono ricevere il sostegno di misure ampliative della base monetaria da parte della *Buba*¹¹⁷⁷ parimenti si deve affermare in relazione al bilancio federale. Fortemente vincolato dagli artt. della *Grundgesetz* che dal 104 al 115 regolano non solo la possibilità di deviare dal pareggio di bilancio solamente stanti circostanze eccezionali ed imprevedibili, ma anche che lo stesso principio debba applicarsi a tutti i bilanci degli Stati della federazione e debba essere adottato anche in relazione a variazioni

nel controllo del tasso di inflazione la sua unica salvezza e nell’indipendenza della moneta dall’esecutivo il modo per raggiungerla: H. BERGER, *The Bundesbank's path to independence: Evidence from the 1950s*, in *Public Choice*, 1997/3, p. 427-453; J. B. GOODMAN, *The politics of central bank independence*, in *Comparative Politics*, 1991/3, p. 329-349.

¹¹⁷⁶ Sul punto: R. WROBEL, *Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank: Eine Erfolgsgeschichte*, in *Ordnungspolitische Diskurse*, 2018/1, p. 9; L. F. PACE, *Il principio dell’indipendenza della banca centrale e la stabilità dei prezzi come obiettivo della politica monetaria: quale influenza dell’ordoliberalismo in Germania e nell’Unione Europea?*, in *Moneta e Credito*, 2019/72, p. 349-364.

¹¹⁷⁷ Come già chiarito al § 3 del I cap.. Proprio poiché tali misure avevano, a seguito della grande depressione, prodotto un periodo di iperinflazione che sconvolse per svariati anni la coscienza collettiva tedesca, parte indelebile del discorso pubblico tedesco: DEUTSCHE BUNDESBANK, *Die Deutsche Bundesbank. Notenbank für Deutschland*, Frankfurt am Main, Deutsche Bundesbank Zentralbereich Kommunikation, 2017, p. 18, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/597802/0999030a0e146917e5807559cba369ee/mL/die-deutsche-bundesbank-data.pdf> (aggiornato al 26.07.2020).

rispetto al bilancio preventivo che non siano incrementi di spesa. Previsione ulteriormente irrigidita dalla *föderalismusreform* n. 2 del 2009 che sancisce in ogni caso un limite al *deficit* federale corrispondente allo 0,35% del PIL¹¹⁷⁸ denominato “freno all’indebitamento”¹¹⁷⁹, principio vigente anche in relazione ai bilanci dei *Länder* a partire dal 2020¹¹⁸⁰.

Appare evidente come, pertanto, il bilancio federale in relazione ai bilanci degli Stati membri, anche in momenti di recessione economica non possa in alcun modo esprimere una spinta anticiclica assimilabile a quella del bilancio federale USA.

Si pensi in tal senso al meccanismo di compensazione tra le entrate tributarie dei singoli *Länder*, che seppur istituito al fine di dar applicazione al principio espresso all’art. 106 della *Grundgesetz* che afferma che “il fabbisogno della Federazione e quello dei *Länder* devono essere temperati reciprocamente in modo da ottenerne un giusto conguaglio, evitare un'eccessiva pressione fiscale sui contribuenti e mantenere l'uniformità delle condizioni di vita”, opera senza alcun intervento da parte del bilancio federale, tramutandosi, peraltro, in un sostegno economico costante da parte dei cittadini

¹¹⁷⁸ Artt. 109, 115, 143 della *Grundgesetz*.

¹¹⁷⁹ Si noti che per tale ragione il processo di implementazione del MES e *Fiscal compact* nell’ordinamento giuridico tedesco fu tra i più veloci tra tutti gli Stati firmatari. Vi sono tuttavia alcune differenze tra la normativa del *Fiscal Compact* e quella prevista dalla *Grundgesetz*, rilevante ad esempio il fatto che il FC faccia riferimento all’art. 3 alle amministrazioni pubbliche nel loro complesso, mentre la norma costituzionale si rivolge separatamente allo Stato ed ai *Länder*, così come il fatto che non siano previsti meccanismi di correzione automatici nella *Grundgesetz*: H. T. BURRET e J. SCHNELLENBACH, *Implementation of the fiscal compact in the Euro area member states: Expertise on the behalf of the German Council of Economic Experts*, in *Arbeitspapier*, 2013/8, p. 23 ss.

¹¹⁸⁰ Sul punto: G. G. ORFANEL, *La reforma constitucional del federalismo financiero alemán (Föderalismusreform 2009) y la reforma constitucional española de 2011*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 2009/1, p. 12 ss..

dell'ex Germania occidentale a favore degli ex cittadini della RDT, tema regolarmente parte del dibattito collettivo¹¹⁸¹.

Analizzando infine il ruolo del debito e della relazione tra federazione e Stati membri in rapporto ad esso, si può affermare come in parte si è già data una risposta al tema approfondendo l'impossibilità di un bilancio in *deficit*. Infatti, se nella fase di unificazione corrispondente al *Reich* bismarckiano il debito degli Stati membri assorbiti dalla Prussia venne veicolato come indennità di guerra¹¹⁸², nella fase di riunificazione conseguente alla caduta del muro di Berlino non vi fu la necessità dell'assunzione a livello federale del debito dei *Länder* precedentemente facenti parte della RDT. Infatti, in conseguenza al Trattato di Londra del 1953 vi fu, parallelamente all'acquisizione del rilevante debito della Germania est, una sostanziale ristrutturazione del debito della nuova Germania unita che portò all'esigibilità di una quota di debiti di guerra

¹¹⁸¹ Sul punto: G. STORNAIUOLO, *Il sistema di perequazione fiscale in Germania e gli effetti sulla riduzione dei divari*, in *Rivista economica del Mezzogiorno* 2012/3, p. 333-388. Ma soprattutto interessante la contro-narrativa sviluppata da Giacchè che sottolinea come l'annessione portò alla distruzione della produzione industriale della Germania est e alla sua completa privatizzazione attraverso la *Treuhandanstalt* e conseguente svendita ad aziende della Germania ovest: V. GIACCHÉ, *Anschluss. L'annessione. L'unificazione della Germania e il futuro dell'Europa*, Reggio Emilia, Imprimatur Editore, 2014, in part. p. 301 ss..

¹¹⁸² Sul punto: O. PFLANZE, *Bismarck and the Development of Germany, Volume II: The Period of Consolidation, 1871-1880*, Princeton University Press, 2014, p. 45 ss.. Ricordiamo sul punto quanto accaduto parallelamente in Italia (il cui sistema di gestione del potere di spesa è stato analizzato al I cap.) peraltro anche dal punto di vista storico in epoca molto ravvicinata, dove venne istituito il Gran Libro del debito pubblico che portò al confluire in capo al Regno d'Italia dei debiti degli Stati inglobati militarmente. Peraltro, in tal caso, quasi il 60% del debito era attribuibile al Regno di Sardegna e tuttavia tale assunzione di debito portò ad un deficit di bilancio costante per i primi decenni dell'Italia unita: F. DOMENICANTONIO, *Lineamenti dell'evoluzione del debito pubblico in Italia (1861-1961)*, in *Rivista di storia finanziaria*, 2005/15, p. 77-110.

conseguenti alla II Guerra Mondiale ma contemporaneamente ridusse in misura rilevante il debito pubblico complessivo¹¹⁸³.

La Germania federale costituisce dunque un'unione economica dove le asimmetrie tra gli Stati membri non vengono assorbite né dal bilancio federale, né dall'immissione di moneta da parte della banca centrale né d'aumento del debito in funzione anticiclica.

Se dunque la prosperità e stabilità di cui gode tale unione economica non è attribuibile alla *governance* economico-finanziaria federale, la fonte della prima è da ricercare nel ruolo svolto dalla sua economia nel mercato internazionale ed europeo. O meglio la *governance* federale è servente a garantire la continuità di un modello economico definito "neomercantilista"¹¹⁸⁴, ovvero, un'economia che inibisce il mercato interno tramite un livello di salari in rapporto alla produzione costantemente inferiore a quello dei propri competitor, e prima dell'euro, che mantiene, attraverso la Buba un tasso di inflazione parimenti sempre più basso di quest'ultimi¹¹⁸⁵. Il risultato di tale politica economica è un *surplus*

¹¹⁸³ Sul punto: J. W. O. BROWN e R. C. BURDEKIN, *German debt traded in London during the Second World War: a British perspective on Hitler*, in *Economica*, 2002/6, p. 655-669.

¹¹⁸⁴ Sul tema: E. STOCKHAMMER, *Neoliberal growth models, monetary union and the Euro crisis. A post-Keynesian perspective*, in *New Political Economy*, 2016/4, p. 365-379; M. O. T. HARJUNIEMI, *Mediating the German Ideology: Ordoliberal Framing in European Press Coverage of the Eurozone Crisis*, in *Journal of Contemporary European Studies*, 2016/3, p. 414-430; S. ENGEL, *An Alternative Approach to the Institutional Economics of the Eurozone Crisis*, in *Journal of Economic Issues*, 2016/1, p. 145-164; M. SPANÒ, *Financial assets overhang in Europe*, in *Journal of Post Keynesian Economics*, 2015/3, p. 503-527; B. LUCARELLI, *The Euro: A Chartalist Critique*, in *International Journal of Political Economy*, 2015/1, p. 18-31.

¹¹⁸⁵ Sul punto: S. CESARATTO e A. STIRATI, *Germany in the European and Global Crises*, in *International Journal of Political Economy*, 2011/4, p. 56-87; S. CESARATTO, *Europe, German Mercantilism and the Current Crisis*, in E. BRANCACCIO e G. FONTANA (a cura di), *The Global Economic Crisis. New Perspectives on the Critique of Economic Theory and Policy*, Routledge, London, 2010, p. 20 ss..

enorme nella bilancia dei pagamenti che porta la quarta economia mondiale ad essere non un'importatrice di beni e servizi dalle economie ad essa vicine ma un'esportatrice in quest'ultimi¹¹⁸⁶.

Non serve precisare gli effetti sul tessuto industriale dei Paesi importatori che questo comporta, soprattutto all'interno di un'unione economica e monetaria che impedisce il ricorso individuale ad una svalutazione della propria moneta per abbassare i prezzi dei propri prodotti, tuttavia il suddetto modello economico permette che nell'economia reale tedesca venga immesso annualmente un quantitativo di risorse sufficiente a sostenere il ruolo di stabilizzazione effettuato negli USA da FED e bilancio federale. La rilevanza di tale impostazione politico-economica appare evidente se si considera che la Germania più volte ripresa dall'Ue per la violazione dei limiti relativi alla bilancia dei pagamenti non si è mai adeguata alle raccomandazioni ricevute¹¹⁸⁷, ampliando il proprio attivo nel sistema di compensazione dei pagamenti all'interno dell'Eurozona (denominato *target2*¹¹⁸⁸) fino ad avvicinarsi alla cifra dei mille miliardi di euro¹¹⁸⁹.

¹¹⁸⁶ Tendenza particolarmente rilevante se si analizzano solo le economie dell'eurozona dove la Germania risulta avere un saldo di conto corrente solo per gli ultimi 5 anni vicino ai 250 miliardi di euro: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Statistiche_della_bilancia_dei_pagamenti (aggiornato al 26.07.2020).

¹¹⁸⁷ Stante infatti un surplus dell'8% medio annuale, la Germania viola le norme stabilite *dal six pack* ai sensi del quale il surplus commerciale deve avere un limite massimo del 6%: B. LUCARELLI, *Intra-eurozone Payments Imbalances: Implications for the TARGET2 Payments System*, in *Review of Radical political economics*, 2017/3, p. 343 ss..

¹¹⁸⁸ Istituito parallelamente all'Uem il sistema *target2*, nato per facilitare i pagamenti tra Stati europei ha costituito anche uno strumento per la tracciabilità di quest'ultimi: B. LUCARELLI, *Intra-eurozone Payments Imbalances: Implications for the TARGET2 Payments System*, *op. cit.*.

¹¹⁸⁹ La Commissione europea ha prodotto peraltro svariati studi che invitavano ad investire sul mercato interno proprio per invertire la bilancia commerciale: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/eb016_en_2.pdf (aggiornato

La scelta operata dalla Repubblica federale di Germania qui analizzata non risulta tuttavia perseguibile all'interno dell'Unione, sia per l'impossibilità di pervenire alla costituzione di un mercato di importazione così rilevante da assorbire le asimmetrie sussistenti tra gli Stati membri dell'Uem, sia poiché tale modello risente in misura rilevante delle contrazioni dei mercati di esportazione in conseguenza di crisi economiche globali ed è pertanto potenzialmente vulnerabile nel rispondere alle ripercussioni di quest'ultime¹¹⁹⁰.

Il presente paragrafo opera, dunque, in senso alternativo a quello precedente, mostrando non quali possibilità risultano a disposizione del processo di costituzione di un potere di spesa a livello europeo, ma quali ad esso risultano precluse. Del resto, i temi accennati al presente paragrafo sono stati selezionati al fine di palesare come l'alternativa al modello statunitense rappresentata dalla Repubblica Federale di Germania, ovvero un'unione economico-monetaria senza bilancio centrale, debito e banca centrale coordinati al fine di controbilanciare le asimmetrie sussistenti tra i Paesi membri e portare a convergere le economie di quest'ultimi, non sia attualmente perseguibile dall'Ue¹¹⁹¹. La

al 26.07.2020). Si esprime anche sul tema la dottrina economica: J. SPRINGFORD e S. TILFORD, *Why Germany's trade surplus is bad for the eurozone*, in *Boulevardexterieur*, 2013/12, <https://www.boulevard-exterieur.com/Why-Germany-s-trade-surplus-is-bad-for-the-Eurozone.html> (aggiornato al 27.07.2020); P. DE GRAUWE e Y. JI, *What Germany should fear most is its own fear*, in *VoxEu Working Papers*, 2012/9, www.VoxEu.org (aggiornato al 26.07.2020).

¹¹⁹⁰ Infatti la Germania risultava essere nel 2007 la prima economia dell'eurozona, con un PIL pari al 29% dell'area ma il tasso di crescita è sceso da allora dal 3 all'1,3%, ovvero, al di sotto del valore medio dell'area euro; <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcod=e=teina225&plugin=1> (aggiornato al 26.07.2020). Sul punto: L. FUNK, *The German economy during the financial and economic crisis since 2008/2009*, Konrad Adenauer Stiftung, 2015, p. 36 ss..

¹¹⁹¹ Sul punto per tutti: P. DE GRAUWE, *What future for the EU after Brexit?*, in *Intereconomics*, 2016/5, p. 249-251; Id e W. MOESEN, *Gains for all: a proposal for a common Eurobond*, *op. cit.*, p. 132-135.

discrasia tra tale asserzione e la realtà della *governance* economica dell'Ue dove si rileva la sussistenza di strumenti concretamente inadatti a svolgere il ruolo di cui sopra è del resto stata rilevata non solo dalla dottrina economica e giuridica ma anche dalle supreme corti di molti tra gli Stati membri dell'Ue, le cui pronunce in materia vanno a costituire un ulteriore elemento da considerare per comprendere in che direzione potrà o non potrà evolversi il potere di spesa dell'Ue.

3. La *governance* economica al vaglio delle Corti

Nelle pagine precedenti si sono analizzate esperienze federali in grado di garantire stabilità economico-finanziaria alle proprie unioni economiche, e quali scelte esse abbiano compiuto in relazione alla regolazione degli aspetti fondamentali della gestione del potere di spesa, nonché quali conseguenze esse abbiano comportato, per, infine, comprendere in che misura esse possano fungere, o meno, da modello per la futura evoluzione del potere di spesa all'interno dell'Uem.

In particolare, si sono ripercorsi due modelli alternativi, il primo fondato sull'intervento anticiclico a livello federale a fronte di congiunture economiche negative, operato attraverso la banca centrale, il bilancio federale e l'ampliamento del debito federale, ed il secondo sull'ingresso costante di capitali derivanti da un *surplus* molto elevato nella bilancia commerciale con l'estero. Stante l'impossibilità di estendere quest'ultimo paradigma a tutta l'Uem non sorprende osservare come molte tra le riforme proposte dalla dottrina e dalle istituzioni europea esposte al precedente capitolo siano orientate, perlomeno esplicitamente, al rafforzamento del bilancio dell'Ue, all'introduzione di varie forme di condivisione del debito ed infine al consolidamento del ruolo anticiclico della BCE.

Se nel corso dei precedenti capitoli si sono sottolineati i paradigmi economico-sociali espressi da alcune delle Costituzioni degli Stati membri e le discrasie tra quest'ultimi e l'attuale gestione

del potere di spesa a livello europeo, nelle prossime pagine si espone come quest'ultime siano state sottolineate da due tra le supreme Corti dei suddetti Stati. In altre parole, si ricorda che la presente ricerca è tesa ad analizzare come la gestione del potere di spesa sia stata regolata da parte delle Costituzioni sociali del dopoguerra e soprattutto quale sia il "contenuto minimo" di tale normativa, ovvero gli obiettivi che il potere di spesa dello Stato deve essere in ogni caso in grado di poter garantire, per infine esporre l'interazione tra tale normativa e l'ordinamento giuridico europeo. In tal senso, si è sottolineato in più occasioni come l'impostazione delineata dal Trattato di Maastricht di separazione tra gestione delle politiche economiche e politica monetaria, limiti gli strumenti a sostegno del potere di spesa dello Stato senza che al contempo sussista un potere di spesa a livello europeo in grado, soprattutto in periodo di recessione economica, non solo di impedire *shock* economici dovuti alle asimmetrie tra gli Stati membri, ma anche di poter intervenire a garanzia del rispetto di quel "contenuto minimo" sopra richiamato. Orbene tale tensione si è più volte ricordato essere stata affrontata da parte di istituzioni europee e nazionali con proposte tese a superare gli *spill over* negativi sopra esposti, e tuttavia al contempo non poteva non essere rilevata dalle Corti istituite al fine di garantire l'applicazione dei testi normativi fondamentali sopra richiamati, con rilievi che si possono suddividere nel loro complesso in due insiemi: il primo teso a censurare il *vulnus* al potere di spesa dello Stato in quanto da esso consegue l'impossibilità di ottemperare agli obiettivi per i quali è stato istituito, il secondo teso a difendere i confini della propria sovranità dalle intromissioni generate dalle proposte di riforma sopra menzionate.

I due insiemi richiamati sono rappresentanti pienamente dal *Bundesverfassungsgericht* e dal Tribunale costituzionale portoghese, in quanto mentre la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* si sofferma sulla compressione della capacità dei cittadini tedeschi di controllare le finanze del proprio Stato, quella del Tribunale costituzionale portoghese fonda i propri rilievi sulle limitazioni alle tutele sociali garantite dalla costituzione

lusitana derivanti in particolare dalla *governance* di ultima generazione¹¹⁹².

Si ritiene, infine, che tale analisi possa chiarire ulteriormente non solo gli ostacoli posti al percorso di integrazione europea, ma anche quali tra le strade alternative precedentemente analizzate, ampli la distanza tra la giurisprudenza di seguito esposta e la *governance* economica europea, analisi che crediamo serva anche, *de iure condito*, a mostrare come tale distanza sussista anche nell'eventualità della conferma a lungo termine dell'attuale *status quo*.

3.1 La giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*

La giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* relativa al processo di integrazione dell'Unione europea ha nel tempo toccato, e in qualche misura contribuito a modellare, gran parte dell'ordinamento giuridico europeo anche, e non solo, attraverso un

¹¹⁹² Analizzano il tema: M. DANI, *Misure di aggiustamento macroeconomico e Tribunale costituzionale portoghese: il limitato potenziale contro-egemonico della dottrina dei controlimiti*, *op. cit.*, p. 113; A. M. FERNANDES, *L'austerità e l'“eguaglianza proporzionale”*. *Una sentenza della Corte costituzionale portoghese*, *op. cit.*, p. 339 ss; F. PEDRINI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità davanti al Bundesverfassungsgericht. Una griglia di problemi en attendant Karlsruhe*, *op. cit.*; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, *op. cit.*; P. L. Geti, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, *op. cit.*, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it> (aggiornato al 29.05.2019). Si è consapevoli, peraltro, che non siano le uniche Corti ad aver effettuato le censure suddette, le presenti sono state scelte, tuttavia, per la completezza del ragionamento giuridico che ha caratterizzato le rispettive pronunce. Sul punto si era espresso del resto anche il Consiglio di Stato ellenico: decisioni n. 464/2013 e n. 602/2013.

costante dialogo con la Corte di Giustizia, di cui si è dato contezza nei due capitoli precedenti¹¹⁹³.

Per tale ragione, risulta interessante, ed anche necessario, ai fini della presente ricerca concentrare la nostra attenzione su un tema persistente nelle pronunce di quest'ultima che si ritiene abbia costituito il presupposto del ragionamento giuridico del Tribunale costituzionale.

Infatti, anche ripercorrendo, l'ampiamente analizzato dalla dottrina, tema della *Kompetenz-Kompetenz*¹¹⁹⁴, che peraltro riprende un paradigma sviluppato precedentemente all'avvento dell'Unione europea¹¹⁹⁵, si può rilevare come esso costituisca il tentativo di contrastare la cessione di sovranità che il riconoscimento della competenza della Corte di Giustizia nel definire i propri limiti di giurisdizione presupporrebbe, ovvero incarni un tentativo di far permanere all'interno del proprio ordinamento la possibilità di determinare i confini tra esso e gli altri ordinamenti ed in particolare di limitare il moto centripeto determinato dalla Corte di Giustizia¹¹⁹⁶. Riaffermare il potere di limitare l'intervento di istituzioni esterne al proprio ordinamento, costituisce, invero, la concretizzazione più evidente del permanere della sovranità all'interno dello Stato

¹¹⁹³ Sul punto *ex plurimis*: M. DANI, *Giurisdizione e ruolo delle corti costituzionali nel processo di integrazione europea: un'introduzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019/3, p. 715-736.

¹¹⁹⁴ Si fa riferimento in particolare alle sentenze BVerfGE 89/93, 155/93, 2134, 2159/92. Sul punto: N. WALKER, *Late Sovereignty in the European Union*, *op. cit.*, p. 22-24; K. HESSE, *La forza normativa della Costituzione*, Seregno 2008, in part. p. 11, 20 e ss.; D. GRIMM, *Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs*, Berlino, 2009, p. 81 ss..

¹¹⁹⁵ Infatti, il percorso logico ad essa sotteso era stato sviluppato relazione alla Federazione tedesca di fine '800 peraltro, curiosamente, pervenendo anche in questo caso alla difesa delle prerogative degli Stati membri: H. BÖHLAU, *Competenz-Competenz? Erörterungen zu Artikel 78 der Verfassung des Norddeutschen Reichs*, Leipzig, 1869, p. 2 ss..

¹¹⁹⁶ Sul punto *ex plurimis*: M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, *op. cit.*, p. 6 ss..

sancita, peraltro, dal principio di attribuzione. Tuttavia, si rileva come le pronunce del Tribunale costituzionale federale non fondino il proprio ragionamento in diritto solamente sul suddetto principio, ma anche sull'inesistenza di una costituzione e di un popolo europei che legittimi un potere sovrano¹¹⁹⁷, inesistenza che per trasformarsi in presenza necessita, a parere del BVerfG non solo di una riforma dei Trattati dell'Ue ma anche della GG ai sensi dell'art. 38 in combinato disposto con gli artt. 1, 20 e 79 GG¹¹⁹⁸. Non solo, pertanto, ci si pone in difesa "dell'ultima fortezza" del proprio ordinamento¹¹⁹⁹ ma si afferma al contempo che quest'ultima non prevede la possibilità che l'applicazione dei principi contenuti all'interno della suddetta fortezza possa avvenire tramite il diritto dell'Ue ritenendo necessario a tal fine un mandato e momento democratico di rivoluzione costituzionale¹²⁰⁰.

¹¹⁹⁷ Interessante per lo sguardo complessivo sul tema: R. ESPOSITO, *Da fuori*, Torino, 2016, in part. p. 206 ss..

¹¹⁹⁸ Quale nucleo fondamentale dell'identità costituzionale tedesca. Cfr. *Lissabon Urteil e BVerfG*, 2 BvR 987/10.

¹¹⁹⁹ Riprendendo le parole di Bin e facendo riferimento alla teoria dei controlimiti. Ovvero in difesa di quella parte del proprio ordinamento giuridico determinata dal nucleo delle norme costituzionali modificando le quali non si avrebbe una riforma costituzionale ma una rottura costituzionale come analizzato al § 6.1 del I cap.. In relazione alla teoria dei controlimiti si rileva come tale linea di difesa trovi il Bundesverfassungsgericht affiancato, anche se con differente potenza e intensità di fuoco, dalla Corte costituzionale italiana, e come analizzato di seguito, da quella portoghese, corti che invece non sono intervenute altrettanto decisamente nella seconda linea di censura di seguito analizzata, elemento che rileva la natura differente della giurisprudenza del Tribunale federale costituzionale tedesco: R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, 1996, in part. p. 20 ss..

¹²⁰⁰ Passaggio sul quale non si sono altrettanto chiaramente soffermate le corti di altri Paesi membri come di seguito analizzato: D. GRIMM, *Constituent Power and Limits of Constitutional Amendments in a German Perspective*, in *Nomos*, 2016/2, in part. p. 7-8. In merito anche: K. P. SOMMERMANN, *Integrationsgrenzen des Grundgesetzes und Europäischer Verfassungsverbund: Brauchen wir eine neue Verfassung?*, in *DÖV*, 2013/18, p. 708 ss.

Proprio per tale ragione il *leit-motiv* della giurisprudenza in materia del Bundesverfassungsgericht è riconducibile al tema del *deficit* democratico dell'Ue, o meglio alla costante riaffermazione del fatto sia che a livello dell'Ue non è avvenuto quel momento fondativo democratico sopra richiamato, sia che il sistema di rappresentanza a livello europeo non espliciti una funzione di controllo democratico adeguata¹²⁰¹, sia infine, che il principio di democrazia sancito dalla GG corrisponda ad un'idea "sostanziale" di democrazia, che pertanto prevede un controllo diretto da parte del *Bundestag* sulle politiche di bilancio al fine di garantire il permanere di esse nella disponibilità discrezionale dei cittadini tedeschi¹²⁰². Del resto il rapporto che lega inscindibilmente potere di spesa, principio democratico, e normativa in materia di bilancio è stato ampiamente analizzato al primo capitolo e non sorprende, dopo quanto affermato sopra che il BVerfG l'anno successivo alla sottoscrizione del Trattato di Maastricht abbia inaugurato la linea giurisprudenziale qui analizzata sottolineando che l'Ue non è un *Bundestaat* e che pertanto il ruolo del Parlamento Europeo in materia di bilancio non sia e non possa essere assimilato in alcun modo a quella di un *Bundesrat* federale¹²⁰³.

Al nucleo della giurisprudenza del Tribunale federale tesa a sottolineare il *deficit* democratico dell'Ue e pertanto l'impossibilità dell'attribuzione ad essa di strumenti che presuppongono la sussistenza di legittimazione e controllo propri della democrazia rappresentativa è la sentenza n. 2 del 12 Settembre 2012 con la quale

¹²⁰¹ Tema analizzato al II cap. che spazia dalla perifericità del ruolo del parlamento europeo nell'ambito della *governance* economica europea al tema della proporzionalità degressiva.

¹²⁰² Sul punto: F. SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, op. cit., p. 22 ss..

¹²⁰³ Cfr.: F. SAITTO, *ibidem*, p. 26. Si fa riferimento alla sentenza BVerfGE 89, 155 del 12 ottobre 1993. Sul punto *ex plurimis*: G. DI PLINIO, *Sigfrido e il drago. Declinazioni (neo)germaniche dell'amicizia (tra i popoli): il punto di vista del Bundesverfassungsgericht*, op. cit., p. 275 ss..

la corte di Karlsruhe si pronuncia sulla legittimità costituzionale rispettivamente del *Fiscal Compact*, del Meccanismo Europeo di Stabilità e sulla modifica dell'art 136 del TFUE¹²⁰⁴. Il Tribunale federale afferma, infatti, con la sentenza suddetta, come la democrazia rappresentativa prevista dalla GG non si esaurisca nel momento elettorale e non sia direttamente esercitabile dal governo della federazione se non stante un controllo continuo e diretto da parte del *Bundestag* e come pertanto la *governance* economica di ultima generazione per essere compatibile con la GG debba escludere ogni tipo di automaticità nella concessione di aiuti e nell'erogazione di sanzioni¹²⁰⁵. Sottolineano in tal senso, i giudici di Karlsruhe, che il *Bundestag* stesso non ha la facoltà di concedere autorizzazioni non circostanziate temporalmente e quantitativamente e che in ogni caso sussista per il governo federale l'obbligo di informare il *Bundestag* su ogni decisione rilevante e che comporti un impegno di spesa ulteriore da parte del bilancio federale - indipendentemente dall'obbligo di segretezza stabilito nell'art. 34 MES - obbligo che comprende anche la necessità di tenere conto dei rilievi apportati¹²⁰⁶.

Tale linea giurisprudenziale si è rilevata del resto costante ed è stata confermata l'anno successivo dalla sentenza 2 BvR-2728/13

¹²⁰⁴ La sentenza viene registrata al ruolo con il numero 2 BvR 1390/12 per il testo completo: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2012/09/rs20120912_2bvr139012en.html (aggiornato al 20.07.2020). Sul tema: F. PEDRINI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità davanti al Bundesverfassungsgericht. Una griglia di problemi en attendant Karlsruhe*, op. cit., p. 37 ss..

¹²⁰⁵ Per approfondimenti: P. L. GETI, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, op. cit., <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it> (aggiornato al 29.05.2019), in part. p. 10 ss.; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, op. cit..

¹²⁰⁶ Cfr. il paragrafo 7 della sentenza.

in merito alla legittimità delle *Outright Monetary Transaction*¹²⁰⁷. Il Tribunale federale, nella suddetta, ha anzi affermato al paragrafo 28 la necessità di una modifica costituzionale di ampio respiro per poter determinare la costruzione di un meccanismo che vada a sostenere le economie di altri Stati membri oltre l'acquisto di titoli sul mercato secondario e come anche tale previsione sia sancita a difesa del principio democratico. Con tale sentenza il Tribunale costituzionale federale, inoltre, non solo inaugura il primo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia¹²⁰⁸ ma sottolinea nuovamente come qualsiasi strumento economico-finanziario che eroghi fondi ad uno Stato membro debba prevedere una stretta condizionalità per i Paesi che ne usufruiscono, che necessariamente, nel caso delle OMT, deve concretizzarsi nell'aver previamente adito a misure di sostegno da parte del MES e pertanto aver sottoscritto e applicato le norme del *Fiscal Compact*¹²⁰⁹.

¹²⁰⁷ Punto interessante il fatto che il ricorso non era avverso un atto giuridico formale ma una semplice dichiarazione del presidente della BCE Mario Draghi: E. DENNINGER, *L'identità costituzionale tedesca e l'Unione europea: riflessioni a partire dalla pronuncia sulle OMT*, in *DPCE*, 2016/1, p. 261 ss.; F. C. MAYER, *Rebels without a Cause: A Critical Analysis of the German Constitutional Court's OMT Reference*, *op. cit.*; A. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVerfG*, in *Federalismi.it*, 2014/4; U. DI FABIO, *The OMT decision of the German Federal Constitutional Court*, *op. cit.*, in part. p. 120-137.

¹²⁰⁸ Sul punto e sulla rilevanza nel riconoscimento del ruolo della Corte di Giustizia anche in relazione al tema della *Kompetenz-Kompetenz* sopra richiamato: M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, *op. cit.*, p. 5 e 36.; L. HOFFMANN, *Don't Let the Sun Go Down on Me. The German Constitutional Court and its Lisbon Judgement*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2009/3, p. 20 ss.; J. BRÖHMER, *Economic Constitutionalism in the EU and Germany – The German Constitutional Court, the European Court of Justice and the European Central Bank between Law and Politics*, in *The Law and Development Review*, 2019/3, p. 761-795.

¹²⁰⁹ Cfr § 195 della sentenza. Sul punto: C. GERNER-BEUERLE, K. ESIN e E. SCHUSTER, *Law meets economics in the German federal constitutional court: outright monetary transactions on trial*, *op. cit.*, p. 281-320; T. PETCH, *The compatibility of Outright Monetary Transactions with EU law*, *op. cit.*, p. 13-21.

Nella sentenza OMT ritroviamo poi quanto di seguito pienamente applicato in relazione al caso Weiss, ovvero il vincolare direttamente, da parte del Bundesverfassungsgericht, l'agire delle istituzioni della federazione. Infatti, nelle conclusioni della suddetta sentenza il Tribunale federale sottolinea come alla *Deutsche Bundesbank* venga interdetta la possibilità, quale membro fondante della BCE, di partecipare al programma OMT qualora non venissero rispettati i requisiti espressi nella sentenza suddetta.

Non solo, la giurisprudenza della Corte di *Karlsruhe* ha proceduto ad orientare anche l'agire degli organi dell'Ue, sancendo in particolare in relazione alla Corte di Giustizia, come il suo avallare le misure "non convenzionali" della BCE non possa portare alla violazione del "principio singolo di attribuzione"¹²¹⁰, ed inoltre ha ricordato, sempre nella suddetta sentenza, come ai sensi dell'art. 88 della *Grundgesetz* il principio democratico e quello di sovranità popolare implicino un'interpretazione restrittiva del mandato di politica valutaria della BCE¹²¹¹. Questo rilievo ha "aperto le porte" ad un successivo controllo giurisdizionale al fine di verificare che le azioni della BCE si siano mantenute "quanto meno all'assolutamente necessario"¹²¹² esplicitatosi il 5 maggio del 2020 con il caso Weiss¹²¹³.

¹²¹⁰ Cfr.: F. BASSAN, *Le operazioni non convenzionali della BCE al vaglio della Corte Costituzionale Tedesca*, op. cit., p. 361 ss..

¹²¹¹ Si sofferma sul punto: F. SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, op. cit., p. 20 ss..

¹²¹² Ovvero rispetto da un lato dell'attribuzione di competenze specifiche di ogni organo dell'Unione e dall'altro del fine stesso dell'organo. Sentenza Gauweiler del *Bundesverfassungsgericht* par. 80 (BVerfG, 2 BvR 2728/13).

¹²¹³ Cfr. per il testo completo: BVerfG, BvR 859/15, del 5 maggio 2020, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html (aggiornato all'11.06.2020).

La suddetta sentenza¹²¹⁴ è, peraltro, certamente relativo alla legittimità del *Public Sector Purchase Programme* (PSPP)¹²¹⁵ programma di acquisto di titoli pubblici e privati all'interno dell'area euro risalente al 2015, tuttavia quest'ultimo è stato largamente assorbito all'interno del PEPP misure di sostegno all'economia europea connesse al virus Covid-19 analizzate al secondo capitolo, e la giurisprudenza ivi riproposta è, in prospettiva, largamente applicabile anche a quest'ultimo. Con la suddetta sentenza la Corte di *Kallsruhe* porta a compimento il percorso intrapreso con la prima sentenza OMT. Infatti, concentrandosi sul rispetto del principio di proporzionalità, oltre ad affermare che qualunque programma di acquisto di titoli di Stato senza stretta condizionalità e senza una valutazione delle sue conseguenze economiche viola tale principio e di conseguenza l'art. 5 del TUE ed il principio di attribuzione ha richiesto che le suddette valutazioni venissero prodotte dalla BCE e dal SEBC entro tre mesi diffidando al contempo la *Bundesbank* e tutte le istituzioni della Federazione dal partecipare, soprattutto qualora queste ultime non venissero prodotte o fossero insufficienti, ad atti *ultra vires*¹²¹⁶.

Si è più volte sottolineato nel corso della presente ricerca come i processi avvenuti all'interno della *governance* economica Europea abbiano apportato modifiche sostanziali agli equilibri sanciti nel diritto primario comunitario e le problematiche relative al trasferimento di competenze e conseguentemente di sovranità che

¹²¹⁴ Sulla quale ci si è già soffermati al § 3.1 del II cap..

¹²¹⁵

Cfr.:

<https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/pspp.en.html> (aggiornato all'11.06.2020).

¹²¹⁶ Confronta le conclusioni del caso sopraddetto. Evidente, peraltro, il riferimento non solo alle OMT qualora si procedesse ad una riforma del MES escludente il rispetto di condizionalità, ma anche al superamento del *capital key* incluso nel PEPP. Le vicende del caso *Weiss* non si sono ancora concluse risulta tuttavia evidente l'eventuale conseguenza delle conseguenze del ritiro del maggior azionista della BCE dalle politiche monetarie sopracitate.

esse comportano¹²¹⁷. Questo in particolare in virtù del legame, sopra richiamato e che deve essere inscindibile, tra potere di spesa, bilancio e principio democratico, stanti sia i rilevi in merito al ruolo marginale del PE nei processi relativi alla *governance* economica europea, che in ogni caso all'assenza di un momento fondativo democratico a livello europeo, che al tema della proporzionalità degressiva (senza necessità di ricordare il fallimento del processo costituzionale)¹²¹⁸.

Tuttavia, non si può non rilevare come, in assenza del momento fondativo democratico suddetto e a fronte delle sfide rappresentate sia dalla recessione economica complessiva che da ultimo dalla crisi sanitaria connessa al virus-Covid 19, i rilievi del Tribunale federale sollevino una barriera che perviene non tanto a riportare nell'alveo dello Stato membro la piena potestà decisionale in ambito economico finanziario impedendo l'operare degli strumenti stessi, quanto il loro operare in adesione ad uno specifico paradigma economico che, peraltro, in molti degli Stati membri non garantisce la difesa della fortezza sopra menzionata. Appare, in tal senso, che il Tribunale costituzionale federale si sia concentrato unicamente sull'importanza di difendere la fortezza a livello statale piuttosto che sulla rilevanza del pervenire in ogni caso alla difesa di tale fortezza¹²¹⁹.

¹²¹⁷ Ricordando peraltro quanto affermato nelle conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella sentenza *Gauweiler* (par. 129): “*there is no easy way of drawing the line between fiscal and monetary policy, because monetary policy cannot but be part of general economic policy*”. Cfr. cap. II e III complessivamente ma in part. §§ 4 e ss. del II cap..

¹²¹⁸ Cfr.: N. WALKER, *Late Sovereignty in the European Union*, *op. cit.*, p. 22-24.

¹²¹⁹ Sul punto interessanti i contributi di: F. SAITTO, *Ragionando sul trattato di maastricht come momento di “frattura”: processo di integrazione europea e trasformazioni del sistema economico*, in *Il Politico*, 2019/2, p. 138-157; Id., *Economia di mercato e regolazione statale: la controversia tedesca sulla wirtschaftsverfassung e il “posto” dell’art. 41 della costituzione italiana*, in *Janus*, 2011/5, p. 9 ss.; E. CANIZZARO e M. E. BARTOLINI, *Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina al Lissabon-Urteil*, in

O meglio, si rileva una differenza evidente tra la giurisprudenza qui ripercorsa e quella che viene analizzata al prossimo paragrafo, espressione di una realtà economico-finanziaria dove, stante l'impossibilità di difendere isolatamente la fortezza dei diritti sociali ed il loro contenuto minimo all'interno dell'attuale sistema di *governance* economica europea, il *Tribunal constitucional* portoghese si è concentrato sul garantire in ogni caso la difesa dei diritti sopra menzionati¹²²⁰.

il Diritto dell'Unione Europea, 2010/1, p. 3 ss.; A. SOMMA, *Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, *op. cit.*, p. 873 ss. Si consideri del resto come si pervenga al paradosso di difendere il principio democratico a scapito del raggiungimento degli obiettivi che il conflitto sociale inserito nell'alveo del sistema democratico è destinato a garantire e che questo avvenga sulla base di vincoli delineati da organi non espressione della democrazia rappresentativa (infatti si è ricordato al I capitolo come il principio democratico nello Stato costituzionale debba operare e sia finalizzato all'inclusione di tutte le componenti della società nelle istituzioni democratiche e nel conflitto sociale riproposto all'interno di esse, processo che può avvenire solamente previo riconoscimento dei diritti sociali che permettono tale partecipazione): P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Roma 2012, p. 12 ss.. Si pensi peraltro a quanto sopra affermato nella dimensione della politica tedesca dominata da oltre un ventennio da una coalizione che rappresenta larga parte del panorama politico ed è omogenea da punto di vista del paradigma economico: A. DI MARTINO, *La dottrina tedesca in tema di forma di governo*, in *DPCE online*, 2014/3, p. 1319 ss.; S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, 2016/3, p. 20 ss..

¹²²⁰ Difesa che sottintende la necessità di reperire risorse come requisito preliminare alla possibilità di garantire i diritti sanciti dalle Costituzioni sociali: C. FASONE, *Corti costituzionali e funzione «metabolica» delle Costituzioni. L'emersione dell'identità costituzionale nella giurisprudenza sulla nuova governance economica europea*, *op. cit.*, p. 839-858. Necessario ricordare in ogni caso come l'asimmetria tra gli Stati membri non sussista solamente in relazione al sistema economico ma anche alla rilevanza del controllo dei parlamenti nazionali in conseguenza del legame a doppio filo che il *Bundesverfassungsgericht* ha costruito tra il *Bundestag* e gli strumenti di *governance* di ultima generazione: C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, *op. cit.*, p. 14 ss..

Se dunque il presente paragrafo ha delineato ulteriori ostacoli e deviazioni obbligate nel percorso che potrà seguire il processo di integrazione europea, si pensi alla rilevanza della giurisprudenza sopra menzionata in particolare in relazione a strumenti di ultima generazione come *Next Generation UE*¹²²¹, appare evidente come si possa prefigurare che anche le soluzioni esplorate al terzo capitolo - che ad esempio in aderenza al modello federale statunitense prevedono la costituzione di un vero potere di spesa e bilancio federali - non siano perseguibili senza un processo di riforma dei Trattati che presupponga un momento fondativo democratico riproponente a livello sovranazionale il legame tra conflitto sociale democraticamente espresso, potere di spesa e bilancio, legame alla base di ogni organizzazione collettiva.

In tal senso la giurisprudenza di seguito analizzata aggiunge un ulteriore requisito affinché tale legame possa essere ricostituito. Infatti, si rivolge sia allo stato attuale del processo di integrazione europea, richiedendo che in ogni caso la *governance* economica di ultima generazione non confligga con la garanzia del contenuto minimo dei diritti sociali, sia si domanda se sia opportuno ricostruire il legame anzidetto a livello dell'UE premettendo che la risposta al quesito potrà essere positiva solo se tale legame sarà finalizzato proprio alla difesa del contenuto minimo dei diritti a cui è stato posto lo Stato sociale¹²²².

¹²²¹ Cfr. sul tema il cap. III § 9.1.

¹²²² Il tema, già analizzato ai §§ 1 e 2 del II cap., del paradigma economico-sociale espresso dai Trattati fondamentali dell'Ue viene analizzato complessivamente nella ricostruzione conclusiva, si ricorda solamente come esso si ritenga definibile a seconda degli orientamenti economici dominanti a livello europeo, tuttavia, si sottolinea come quest'ultimo si valuti anche come orientato ed orientante la *governance* economica europea di ultima generazione: Cfr.: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, cit., in part. p. 2 ss..

3.2. L'alternativa del *Tribunal constitucional* portoghese

Si è detto al paragrafo precedente che la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco non si trova allineata a quella di altre corti supreme degli Stati membri. In particolare nel “filone” giurisprudenziale delle corti dei Paesi cosiddetti “periferici” si ritrovano censure fondate non tanto sul sottolineare se e come sia stata superata la linea di demarcazione tra politica economica e monetaria sancita dal trattato di Maastricht e i confini del principio di attribuzione, come descritto al paragrafo precedente, quanto nel rimarcare come la suddetta separazione comporti conseguenze negative sulla possibilità per lo Stato membro di gestire le proprie politiche economiche in modo tale da ottemperare ai compiti ad esso attribuiti dalla propria carta costituzionale. Si è anche detto come la differenza sussistente tra tali rilievi non possa non essere orientata dal contesto economico di riferimento nel quale le suddette corti si trovano ad operare.

In tal senso, la suddetta analisi è confermata dalla giurisprudenza del *Tribunal constitucional* portoghese che in un primo periodo ha avallato le riforme della *governance* economia europea in atto¹²²³. *Tribunal* che, viceversa, si è reso protagonista di un deciso cambio di passo laddove la crisi economica che ha coinvolto l'Ue si è rilevata sistemica e ha coinvolto pienamente il Portogallo¹²²⁴.

¹²²³ Si pensi alle sentenze n. 399/2010 e 396/2011. Sul punto ricostruiscono la giurisprudenza anche successiva: M. NOGUEIRA DE BRITO, *Comentário ao Acórdão no 353/2012 do Tribunal Constitucional*, in *Direito & política*, 2012/3, p. 108 ss.; A. DOS SANTOS e C. C. PALMA, *O Acórdão do Tribunal Constitucional no 353/2012 de 5 de julho: a prevalência da razão jurídica sobre a razão económica*, in *Revista de finanças públicas e direito fiscal*, 2012/3, p. 31 ss..

¹²²⁴ Sul tema: D. BUTTURINI, *Portogallo: Le norme nazionali imposte dall'austerità europea, di fronte al giudizio di costituzionalità*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2013/5, p. 13 ss.; T. ABBIATE, *Le Corti costituzionali dinanzi alla*

In particolare in relazione alle riforme della *governance* economica europea di ultima generazione il Portogallo ha ampliato il confronto con le istituzioni dell'Ue attivato dall'enucleazione della teoria dei controlimiti da parte della Corte costituzionale italiana, fondando il proprio ragionamento in diritto sulla difesa dei principi supremi della Costituzione lusitana ed in particolare dell'"eguaglianza proporzionale", per pervenire con la sentenza n. 575/2014 a collegarli espressamente all'identità costituzionale portoghese¹²²⁵.

Il percorso giurisprudenziale conclusosi con la sentenza di cui sopra prende avvio dall'Acórdão n. 187 del 5 aprile 2013. Con la suddetta sentenza il *Tribunal* dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune norme della legge di bilancio di previsione per il 2013 che sancivano l'esclusione di diritti acquisiti in relazione alle ferie per varie categorie di dipendenti pubblici, oltre ad innalzare il costo della contribuzione al sistema previdenziale per altre categorie di lavoratori¹²²⁶. Tale legge di bilancio, tuttavia, riprendeva quanto previsto dal *Programa de Ajustamento Económico e Financeiro* (PAEF) costituito dal *Technical Memorandum of Understanding* (TMU), ovvero conteneva le riforme che il Portogallo si era impegnato a compiere in accordo con BCE, FMI e Commissione per ricevere, complessivamente, prestiti - o meglio debito pubblico acquistato ad un tasso di interesse calmierato - da parte dell'*European Financial Stability Mechanism (EFSM)*,

crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese, op. cit., p. 146.

¹²²⁵ Sul punto: C. FASONE, *Corti costituzionali e funzione «metabolica» delle Costituzioni. L'emersione dell'identità costituzionale nella giurisprudenza sulla nuova governance economica europea, op. cit., p. 839-858*; F. PEREIRA COUTINHO, *A natureza jurídica dos Memorandos da "Troika, in XIII Themis, 2013.*

¹²²⁶ Sul punto: R. CISOTTA e D. GALLO, *Il Tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali ed europei, in Diritti umani e diritto internazionale, 2013/2, p. 465-480.*

dall'European Financial Stability Facility (EFSF) e dall'FMI per un totale di 78 miliardi di euro¹²²⁷.

In particolare, il *Tribunal* sottolinea come, anche tenendo in considerazione il momento economico eccezionale, il livello minimo di assistenza materiale sancito dalla Costituzione debba in ogni caso essere garantito dal potere di spesa dello Stato ai sensi degli art. 29, 31 e 77, della Costituzione e del principio di eguaglianza di cui all'art. 13, 117 e 2 di quest'ultima¹²²⁸.

Il *Tribunal* completa dunque tale percorso giurisprudenziale con la sentenza n. 575/2014 ove, in relazione alla procedura per disavanzi eccessivi, la Corte sottolinea come il livello di discrezionalità lasciato allo Stato non possa in ogni caso impedire l'ottemperanza degli obblighi ad esso affidati dalla Costituzione, obblighi che non solo non sono, secondo la Corte, subordinati gerarchicamente a norme dell'Unione eventualmente con essi confliggenti, ma che anzi, ai sensi degli artt. 4.2 e 6.3 del TUE, sono essi stessi principi dell'ordinamento giuridico dell'Ue¹²²⁹.

Le sentenze di cui sopra hanno portato, peraltro, alla necessità di rinegoziare gli aiuti ricevuti dal Portogallo, che invero è oggi, tra gli Stati PIGS quello che gode della situazione economico-finanziaria più stabile e prospera¹²³⁰.

¹²²⁷ Strumenti predecessori del MES analizzati al II cap., § 4. Sul punto: T. ABBIALE, *L'Acórdão 187/2013: la punta di un iceberg per la giurisprudenza costituzionale europea sulla crisi*, in *Diritticomparati.it*, 2013/5.

¹²²⁸ E complessivamente al rispetto del principio della dignità umana di cui all'art. 1-2 della Costituzione: M. BAPTISTA LOPES, *The Fundamental Social Right as a Minimum for a Befitting Existence within Portuguese Constitutional Case-law*, rinvenibile sul sito [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2008\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2008)021-e) (aggiornato al 31.07.2020).

¹²²⁹ Cfr. sentenze n. 353/2012, 413/2014 e 575/2014, 194/2015. Sul punto: T. VIOLANTE, *The Eurozone crisis and the rise of the Portuguese Constitutional Court*, in *Quaderni Costituzionali*, 2019/1, p. 218 ss..

¹²³⁰ Sul tema si sottolinea il contributo di Vasquez che attribuisce, in parte, all'intervento "correttivo" del *Tribunal* il differente risultato raggiunto in Portogallo dalle politiche di *austerity*, in rapporto ad altri Paesi PIGS, indicando

Se dunque il paragrafo precedente ha reso evidente come non si possa pervenire alla costituzione di un potere di spesa a livello europeo senza un mandato espresso nell'ambito della democrazia rappresentativa e che tuttavia la permanenza di tale legame tra potere di spesa e democrazia rappresentativa a livello statale costituisce l'identità costituzionale della Repubblica Federale di Germania, nel presente paragrafo si è enucleato come il *Tribunal* portoghese riconduca il fondamento della propria identità costituzionale ai principi propri dello Stato sociale ed in particolare a quello di uguaglianza.

Si è scelto dunque di affiancare l'indagine compiuta nelle prime pagine del presente capitolo, volta ad evidenziare possibili percorsi per la costituzione di un potere di spesa a livello europeo, a quanto analizzato nel presente e precedente paragrafo, in quanto tale accostamento restituisce uno sguardo complessivo, non solo sugli ostacoli posti al percorso di integrazione europea, ma anche su quali tra le strade alternative precedentemente analizzate, ampli o diminuisca la distanza tra la giurisprudenza delle corti di cui sopra e la *governance* economica europea.

Se in tal senso, nel dibattito collettivo e dottrinario hanno avuto ampia risonanza i rilievi posti dal Tribunale costituzione federale, con le conseguenze potenziali esposte al termine del paragrafo precedente anche in relazione alle misure di ultima generazione di contrasto alla crisi connessa con il virus Covid-19, si ritiene necessario rimarcare al termine del presente capitolo come risultino parimenti interessanti le censure operate dal *Tribunal constitucional* portoghese.

In tal senso, le due corti tentano di imprimere due spinte contrapposte al processo di integrazione europea, mentre infatti la

tale percorso, incentrato quindi non sul contingentamento della spesa per ridurre gli *shock* economici asimmetrici ma sull'accelerazione del percorso di convergenza, come quello da seguire per poter pervenire ad una stabilizzazione dell'Uem: K. G. VASQUEZ, *Portuguese Social and Solidarity Economy's 'Substantive Meaning': Constructing an Alternative Path to European Cohesion*, in *Forum for Social Economics*, 2020, p. 1-20.

corte di Karlsruhe ostacola le riforme di ultima generazione chiedendo il ripristino dello *status quo* sancito dal Trattato di Maastricht in quanto compatibile con il concetto di democrazia rappresentativa sancito dalla *Grundgesetz*, la corte lusitana impone sia un moto a ritroso, volto a sovvertire gli equilibri sanciti dagli strumenti di ultima generazione della *governance* economica europea qualora impediscano la garanzia dei diritti sociali posti a fondamento dello Stato costituzionale portoghese, sia uno sguardo in avanti in quanto non pone il veto ai suddetti strumenti e riforme in quanto comportano la gestione a livello europeo del potere di spesa ma poiché comprimono il suddetto contenuto minimo dei diritti sociali; sancendo pertanto la necessità di definire il paradigma socio-economico dal quale questi strumenti sono orientati.

Non solo, se in ogni caso gli strumenti suddetti sono stati avallati dal *Tribunal* in quanto, pur stanti le compressioni suddette, ritenuti economicamente necessari per garantire l'equilibrio finanziario dell'Uem¹²³¹, si rileva come qualora la *governance*

¹²³¹ In particolare, si ricorda che il MES e l'*Outright monetary transaction*, così come poi il QE, sono stati approvati in un momento particolarmente delicato per l'euro. Ovvero in seguito alla necessità di garantire la liquidità dei titoli di Stato dei Paesi PIGS. Sul tema: J. BRÖHMER, *Economic constitutionalism in the EU and Germany—The German constitutional court, the European Court of Justice and the European Central Bank between law and politics*, *op. cit.*, p. 761-795; R. A. CICHOWSKI, *The European Court and Civil Society. Litigation, Mobilization and Governance*, in *Cambridge University Press*, 2007; L. CONANT, *Justice Contained. Law and Politics in the European Union*, in *Cornell University Press*, 2004, in part. p. 20 ss.. Tali strumenti, del resto, sono stati avallati anche alla luce del principio dell'equità intergenerazionale, in Italia principalmente frutto dell'elaborazione della dottrina che lo collega alla necessità di garantire l'applicazione dell'art. 3 secondo comma della Costituzione non solo per il tempo presente ma anche per quello futuro, garantendo allo stesso tempo la sostenibilità del sistema previdenziale e del debito pubblico (alla luce del suddetto principio sono state lette, dalla dottrina italiana ad esempio, le riforme della *governance* economica europea successive al 2008 ed in seguito alla riforma Costituzionale n. 1 del 2012 tale tesi è stata più esplicitamente messa in relazione con la garanzia dell'equilibrio finanziario): R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, *op. cit.*, p. 15; M. ROSPI, *L'invecchiamento attivo della popolazione*

economica dell'Uem si rivelasse inefficace nello stabilizzare l'area euro ed in particolare la moneta unica, l'attuale equilibrio potrebbe non reggere a fronte del "semplice" mantenimento dello *status quo* nel breve-medio termine. In particolare, risulta difficile enucleare quale bilanciamento si potrà operare se a fronte del permanere delle "compressioni" ai principi sottesi alle tutele sociali non si potrà più fare affidamento sull'effetto di stabilizzazione dell'eurozona non potendosi in ogni caso pervenire alla costituzione di un potere di spesa ed un bilancio europei con funzioni anticicliche, in conseguenza dei rilevi operati al paragrafo precedente.

Il tema qui brevemente accennato viene approfondito nelle conclusioni della presente ricerca, tuttavia si voleva rilevare già fin d'ora come il futuro dell'Uem debba necessariamente passare nell'intercapedine che corre tra la necessità di pervenire ad un'Unione economica e monetaria con un potere di spesa con funzione anticiclica e l'obbligo di pervenire ad essa non solo attraverso una riforma dei Trattati che preveda la valorizzazione del principio democratico¹²³² - nel tentativo di rispondere ai requisiti richiesti dalla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* - ma anche tramite la definizione dei principi che orienteranno l'uso che la federazione potrà fare di tale potere di spesa, come, del resto, ha pienamente esemplificato il dibattito relativo allo strumento *Next Generation UE*¹²³³.

*all'interno della coesione sociale tra generazioni: gli strumenti della multilevel governance per nuovi sistemi di welfare, op. cit., p. 22-23; A. MARZANATI, La fraternità intergenerazionale: lo sviluppo sostenibile, op. cit., p. 127 ss.; G. ARCONZO, La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost., op. cit., p. 627-646. Fa da contraltare alla dottrina qui richiamata una giurisprudenza della Corte costituzionale italiana che non invoca esplicitamente un principio di equità intergenerazionale ma in alcune pronunce, come la n. 45/1990, 10/2010 e n. 264/2012, opera un bilanciamento tra garanzia dei diritti sociali e limitatezza delle risorse finanziarie. Giurisprudenza già rilevata da: R. BIN, *Diritti e argomenti, op. cit., 107 ss. Per un approfondimento si veda il § 5 del I cap.**

¹²³² Nei termini esposti anche al § 5 del II cap..

¹²³³ Cfr. III cap., § 9.1.

Conclusioni

Le Costituzioni sociali del dopoguerra hanno segnato il passaggio da un ordinamento teso a proteggere il singolo dallo Stato, ad un ordinamento che prevede strumenti di intervento dello Stato nei processi economici al fine di promuovere direttamente l'eguaglianza formalmente sancita¹²³⁴. Seppure tale scelta sia stata analizzata, primariamente, in rapporto alla Costituzione italiana si è sottolineato a più riprese come quest'ultima, quantunque non esplicitata in tutte le Leggi fondamentali degli Stati membri dell'Ue¹²³⁵ si possa rinvenire sia in quella della Repubblica Federale di Germania¹²³⁶, che nella Costituzione francese del 1946, che, successivamente, in quella del Regno di Spagna e delle Repubbliche Ellenica e Portoghese¹²³⁷.

¹²³⁴ Sul punto oltre al § 1 del II capitolo: C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, *op. cit.* p. 120. Ma anche Chessa che sottolinea, appunto, come sia condivisa da tutte le Costituzioni sociali europee la concezione dell'intervento dello Stato nell'economia come mezzo per attuare il programma sociale in esse contenuto, concezione non presente viceversa nei Trattati fondamentali: O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, *op. cit.*, p. 12 ss. Sul punto anche: L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, *op. cit.*, p. 46 ss.; H. C. NIPPERDEY, *Freie Entfaltung der Persönlichkeit (1960)*, *op. cit.*, p. 742 ss.; L. D'ANDREA, *I principi costituzionali in materia economica*, *op. cit.*, <https://www.giurcost.org/studi/dandrea1.pdf> (aggiornato al 4.1.2020). *Contra*, ovvero afferma che il mercato anche secondo le costituzioni sociali del dopoguerra non deve necessariamente soddisfare le esigenze di tutti: G. BOGNETTI, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *La costituzione economica*, *op. cit.* p. 79 ss..

¹²³⁵ Cfr. sul punto: § 1 del II capitolo.

¹²³⁶ Cfr. art. 28 par. 1 della *Grundgesetz*.

¹²³⁷ Costituiscono l'eccezione più rilevante nell'ambito dell'Europa occidentale la Costituzione del Lussemburgo e quella dei Paesi Bassi (dove nondimeno all'art. 20.1 viene espressamente nominato l'obiettivo dell'equilibrio tra la ricchezza privata dei cittadini). Entrambe, risalenti nel tempo, non avevano, nel dopoguerra, recepito la nuova stagione del costituzionalismo che coinvolse

Molteplici fattori sono stati individuati dalla dottrina come determinanti tale evoluzione nei sistemi giuridici dell'Europa occidentale¹²³⁸, non ultimo l'interiorizzazione che la statuizione formale dell'eguaglianza e del principio democratico non è sufficiente a garantirne la sussistenza, o in ogni caso la permanenza, come testimoniato dalla “pacifica” convivenza dei totalitarismi italiano e tedesco con lo Statuto Albertino e la Costituzione di Weimar.

Negli ordinamenti giuridici dell'Europa del dopoguerra si è dunque sancita la sussistenza di un nesso indissolubile tra l'effettività dell'eguaglianza sostanziale ed il principio democratico, in quanto, come efficacemente esplicitato da Ferrajoli “La volontà degli elettori si esprime autenticamente solo se può esprimersi liberamente. E può esprimersi liberamente solo se è garantito l'esercizio, oltre che del diritto di voto, delle libertà fondamentali da parte di tutti e di ciascuno [...] I diritti di libertà, d'altro canto, in tanto sono effettivi in quanto siano a loro volta sorretti dalla garanzia dei diritti sociali a prestazioni positive [...] Senza la soddisfazione di questi diritti e degli obblighi pubblici ad essi corrispondenti, sia i diritti politici che i diritti di libertà sono destinati a rimanere sulla carta: perché non c'è partecipazione alla vita pubblica senza garanzia dei minimi vitali, né formazione di volontà consapevoli senza istruzione e informazione”¹²³⁹.

Peraltro, a rafforzare ulteriormente l'effettività della sinallagmaticità sopra indicata concorre anche la scelta di porre la statuizione di tale nesso all'interno di sistemi costituzionali rigidi.

molti degli Stati europei: G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, op. cit., p. 35 ss.; A. P. HALL e D. W. GINGERICH, *Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis*, op. cit.. Sul tema complessivamente: W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, op. cit., p. 3-24.

¹²³⁸ Sia diffusamente al I cap. ed in particolare in relazione al fallimento dell'esperienza weimariana che al § 1 del II capitolo.

¹²³⁹ V.: L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale*, op. cit., p. 71.

Infatti, nello Stato costituzionale la legalità è sempre legalità sostanziale, ovvero la sussistenza del dettato costituzionale vincola la legge stessa, ed a sorvegliare tale vincolo viene posto il giudice delle leggi. Non solo, l'esercizio del potere amministrativo non può essere concesso all'esecutivo dalla legge senza l'indicazione dei presupposti e delle condizioni per l'esercizio di tale potere, poiché tali presupposti e condizioni garantiscono la corrispondenza dell'atto amministrativo al contenuto della legge, che deve essere conforme ai principi sanciti dal potere costituente (o viene censurata dal controllo di legittimità costituzionale¹²⁴⁰).

Il vincolo costituzionale impone, dunque, non solo la composizione degli interessi tramite la norma e dentro la norma, ma indica essa stessa interessi ed obiettivi da perseguire.

Si determina, pertanto, nei sistemi costituzionali dell'Europa occidentale postbellica un'evoluzione del "conflitto sociale". Esso non rappresenta più il tentativo di una classe sociale oppressa di liberarsi dei suoi oppressori, o in ogni caso non descrive più la lotta tra più parti di un conflitto per il controllo del potere e dello Stato. Il conflitto sociale viene istituzionalizzato, non solo nell'accezione che tutte le parti sociali devono confrontarsi all'interno delle istituzioni ma anche che la parte "vincitrice" del suddetto conflitto potrà esercitare il potere solamente all'interno dei confini stabiliti dalla Costituzione e dunque non potrà in ogni caso determinare l'esclusione delle classi sociali "perdenti" dalle istituzioni e dalla decisione politica né, successivamente, impedire il riaprirsi del conflitto (nella fase elettorale ma non solo¹²⁴¹) e la rinnovata

¹²⁴⁰ Sul punto in particolare: L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, *op. cit.*; N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, *op. cit.*, p. 76 ss.; C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, *op. cit.*, p. 263 ss..

¹²⁴¹ Sul punto: G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, *op. cit.*, p. 377 ss.; M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, *op. cit.*, p. 197 ss.; L. FERRAJOLI, *Democrazia e diritti nella crisi dell'Unione Europea*, *op. cit.*.

partecipazione di quest'ultime ad esso¹²⁴². Le Costituzioni del dopoguerra, pertanto, non indicano una soluzione-composizione del conflitto sociale ma garantiscono che ad esso partecipino tutti i cittadini con eguali possibilità. Eguaglianza che diviene presupposto ed interpretazione del conflitto sociale, che da esso non può essere cancellata e il cui permanere impedisce l'esclusione di una parte della società dalla decisione politica.

Se, dunque, al momentaneo vincitore del conflitto sociale spetta il controllo dell' "agire politico"¹²⁴³ e pertanto concretizzare i principi sanciti dalla Costituzione - ovvero inverare nel dato momento storico la sintesi del conflitto sociale - le Costituzioni del dopoguerra hanno scelto, tutte, di affidare ad una corte la garanzia che tale sintesi sia non solo conforme ma orientata nel senso indicato dalla Costituzione. Maestra, in tal senso, l'esperienza della Repubblica di Weimar dove l'assenza di un "custode della Costituzione" è stata interpretata per parte della dottrina come uno degli "anelli deboli" dell'architettura costituzionale weimariana¹²⁴⁴. Non stupisce pertanto, come già esposto e ulteriormente analizzato di seguito, che le Corti costituzionali degli Stati membri dell'Ue contribuiscano rilevantemente a determinare l'evoluzione del percorso del potere di spesa nazionale, palesandone, al contempo, i punti più controversi¹²⁴⁵.

¹²⁴² Interessante l'analisi compiuta da Fitoussi in ambito economico, osserva infatti quest'ultimo come la teoria dei giochi applicata ad un sistema democratico di allocazione delle risorse abbia mostrato la necessità di prevedere, per la sopravvivenza del sistema stesso, "sia la libertà di scelta collettiva che la limitazione volontaria di tale libertà". Cfr. J. P. FITOUSSI, *La démocratie et le marché* (2004), *op. cit.*, p. 46.

¹²⁴³ In tale accezione comprendendo sia la "politica nazionale", che quella del governo, che quella parlamentare: M. ESPOSITO, *Ipotesi sulla evoluzione convenzionale del diritto costituzionale italiano*, *op. cit.*, p. 332 ss..

¹²⁴⁴ Sul punto: G. LONGO, *Dottrina della sovranità e del mutamento costituzionale*, *op. cit.*.

¹²⁴⁵ In particolare, v. i §§ 4 e ss. del I cap. ma anche nel IV cap. i §§ 3 e ss..

Pertanto, la sintesi effettuata dall'agire politico deve includere tutte le parti della società e permettere, potenzialmente, la composizione di un'ulteriore e differente sintesi anche interpretata da quella parte che è minoranza politica in quel determinato momento storico, superando un concetto di popolo (e di potere della maggioranza) abusato dai regimi del primo '900¹²⁴⁶.

Da ciò consegue una limitazione della discrezionalità di esecutivo e legislativo sull'*an* e il *quid* dell'effettività dei diritti sociali e quindi sull'utilizzo del potere di spesa, discrezionalità che si concretizza pertanto sulla possibilità di deciderne il quando ed il *quomodo*¹²⁴⁷, ovvero soprattutto sulla scelta tra gli strumenti utili al reperimento delle risorse necessarie per implementare, garantire e difendere i confini sanciti dalla Costituzione.

Il potere di spesa si trova dunque ad essere propedeutico, o ancor meglio prerequisito, alla tenuta dei sistemi costituzionali dell'europa postbellica per due ragioni: in prima battuta poiché necessario ad implementare gli obiettivi di eguaglianza ed inclusione nel conflitto sociale, che al momento della loro statuizione erano ancora lungi dall'essere realtà - ogni diritto, ha infatti un costo, costo che deve essere sostenuto dalle finanze dello Stato¹²⁴⁸ -, ed in seconda battuta poiché come impiegare e quando, pur nei limiti

¹²⁴⁶ Popolo che si sovrapponeva automaticamente alla maggioranza vincente la competizione elettorale, popolo la cui volontà sostituivasi a quella del sovrano, secondo gran parte del pensiero filosofico-giuridico, non doveva sottostare ad alcuna limitazione: T. HOBBS, *Leviatano (1651)*, trad. it., *op. cit.*, p. 4; J. J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale (1762)*, *op. cit.*, p. 217; I. KANT, *Per la pace perpetua*, in *Principi metafisici della dottrina del diritto (1797)*, *op. cit.*, p. 292. Sottolinea brillantemente il legame tra riconoscimento dei diritti sociali e tutela della minoranza: P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, *op. cit.*, p. 183 ss..

¹²⁴⁷ Sul punto: S. GAMBINO, *Diritti fondamentali e Unione europea: una prospettiva costituzional-comparatistica*, *op. cit.*, p. 126.

¹²⁴⁸ Sottolineano che sia i diritti di libertà che quelli sociali presuppongono un costo e risorse per sostenerli: R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, *op. cit.*, p. 1-146; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, *op. cit.*, p. 802-807; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, *op. cit.*, p. 545-576.

sanciti dalla Costituzione, le risorse raccolte per finanziare il potere di spesa diviene il “premio” per il quale lotta il vincitore del conflitto sociale istituzionalizzato. Si ribadisce, peraltro, come tale premio debba, per poter garantire la sussistenza dell’eguaglianza tra le parti sociali e all’interno delle stesse, permanere per (ed essere esercitabile da) ogni successivo vincitore dell’agone politico, tanto che si può affermare che non vi è partecipazione, non vi è esercizio di sovranità, senza potere di spesa. Del resto, in coerenza con quanto affermato, si è potuto verificare empiricamente come, in maniera proporzionale all’aumento della limitazione del controllo degli organi democraticamente eletti sulla gestione di un potere di spesa effettivo, sia diminuito il coinvolgimento degli elettori nella competizione elettorale¹²⁴⁹.

A sua volta, il bilancio dello Stato, contenente il *quantum* degli strumenti serventi il potere di spesa, del loro utilizzo ed anche le spese a cui vengono destinati, rappresenta la “cartina al tornasole” che racchiudendo in un unico atto le espressioni del conflitto sociale (tra differenti parti sociali così come nell’ambito del controllo operato dal legislativo sull’esecutivo), accresce all’interno della democrazia costituzionale, parallelamente alla spesa pubblica, la sua rilevanza. Proprio l’analisi di quest’ultimo, conseguentemente, ci

¹²⁴⁹ V.: ISTAT, *Elezioni e attività politica e sociale*, op. cit. Così come parallelamente al numero dei cittadini insoddisfatti dallo *status quo* cresce il numero di coloro che ricercano soluzioni fuori dalle istituzioni. Sul tema: S. SASSEN, *Espulsioni. brutalità e complessità nell’economia globale*, op. cit.; S. SASSEN, *Cinque domande a Saskia Sassen sui costi della globalizzazione*, op. cit., p. 659-664. Ma anche la riflessione di Bin: “La globalizzazione produce con tecnologie del tutto originali e innovative risultati equivalenti a quelli che la restrizione del suffragio e lo stato d’assedio producevano nell’800 e la rigidità costituzionale nel ’900: evitare che i riflessi dell’egalité (ed i costi della fraternité) si proiettino sulla liberté. Una volta erano i cavalli di frisia e l’esercito a proteggere il giardino dei diritti «privilegiati» dalle masse e dalle loro pretese; oggi il giardino è pubblico, ma i suoi delicati frutti si sono «smaterializzati» e sono emigrati in altri lidi protetti, dove non possono essere raggiunti dalla rappresentanza democratica e dalle conseguenze del suffragio universale”, R. BIN, *Che cos’è la Costituzione?*, op. cit., p. 48.

mostra e ci ha mostrato, come l'appartenenza all'Unione economica e monetaria abbia portato ad una progressiva limitazione, a livello dei parlamenti nazionali, della partecipazione democratica alla determinazione del potere di spesa senza che a ciò corrispondesse un proporzionale rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo¹²⁵⁰.

Se a sorvegliare l'impossibilità dell'esclusione di una parte della società, ed anzi a promuovere l'inclusione di coloro che ne erano e sono esclusi, e ad impedire in particolare che si violi il confine del contenuto minimo del diritto¹²⁵¹, viene posto, come si è detto, il giudice delle leggi - i cui componenti si è visto essere scelti da maggioranze e con modalità volte ad impedire che il custode della Costituzione si ponga a garanzia degli interessi di una sola parte della collettività¹²⁵² -, al fine di garantire la sussistenza e permanenza

¹²⁵⁰ Sul deficit democratico dell'Ue si rimanda al § conclusivo del II cap. e a: S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, op. cit.. In relazione al parlamento italiano e alla condivisione tra governo e parlamento della titolarità della funzione di indirizzo politico finanziario: G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, op. cit., p. 377 ss.; M. DEgni, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, op. cit., p. 197 ss.. Sul tema complessivamente: G. RIVOCCHI, *Il Parlamento*, op. cit., p. 221 ss.; L. FERRAJOLI, *Democrazia e diritti nella crisi dell'Unione Europea*, op. cit..

¹²⁵¹ In relazione al diritto al lavoro e alla salute §§ 5 e ss. del I cap. e: C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, op. cit., p. 257; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, op. cit., p. 129 ss.; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, com. 2, lettera m), Cost.*, op. cit., p. 883 ss.; M. BELLETTI, *"Livelli essenziali delle prestazioni" e "contenuto essenziale dei diritti" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, op. cit., p. 181 ss.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, op. cit., p. 117 ss..

¹²⁵² Sussiste pertanto un nesso funzionale tra la composizione della Corte e la sua capacità di continuare a garantire lo scomporsi e ricomporsi del conflitto sociale: M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, op. cit.; R. BIN e C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, op. cit., p. 215-237; P. PASQUINO, *Il giudice e il voto*, op. cit., p. 803; L. D. KRAMER, *The People Themselves - Popular Constitutionalism and Judicial Review*, op. cit., p. 98 ss..

del potere di spesa le madri e i padri costituenti europei affidarono ai futuri poteri dello Stato la possibilità di impiegare tutti gli strumenti conosciuti¹²⁵³ per reperire le risorse necessarie a tal fine, optando per non limitare, come sarebbe avvenuto qualora si fosse enunciata l'adesione ad una specifica teoria economica, l'utilizzo degli stessi.

Se il quadro esposto all'inizio delle presenti conclusioni ha racchiuso in un unico denominatore i sistemi giuridici europei è necessario ora precisare che quanto appena affermato si riferisce in particolare alla Costituzione economica italiana¹²⁵⁴ - anche se i principi di progressività di seguito ripercorsi sono stati inseriti anche in quella lusitana¹²⁵⁵ e Spagnola¹²⁵⁶ -, tuttavia, quanto si è riepilogato alle pagine precedenti rende evidente come un potere di spesa ineffettivo metta in pericolo le fondamenta degli ordinamenti giuridici di tutti gli Stati membri¹²⁵⁷.

La Costituzione italiana non promuove, pertanto, l'adesione ad uno specifico paradigma economico ma il perseguimento dei fini connessi al progresso sociale di tutti i cittadini e la piena valorizzazione della persona umana¹²⁵⁸.

¹²⁵³ Con l'eccezione della guerra. V. sul punto il § 4 del I cap..

¹²⁵⁴ Come analizzato diffusamente al I capitolo ed in particolare al § 5. Sul punto: S. BARTOLE, *Articolo 81, op. cit.*, p. 198. *Contra*, ovvero interpretante la Costituzione del '48 come compatibile con un sistema economico solamente di tipo keynesiano: A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione, op. cit.*, p. 37-38.

¹²⁵⁵ Cfr.: R. CISOTTA e D. GALLO, *The Portuguese Constitutional Court case law on austerity measures: a reappraisal, op. cit.*, 2014/4.

¹²⁵⁶ Ma anche nella *Grundgesetz* dove all'art. 28 par. 1 viene esplicitamente definita la federazione "Stato Sociale", così come nel preambolo della Costituzione francese del 1946. In Relazione al Regno d'Olanda non vi si rinvencono, come ricordato a inizio §, gli stilemi dello Stato sociale, nondimeno all'art. 20.1 viene espressamente nominato l'obiettivo dell'equilibrio tra la ricchezza privata dei cittadini. Lo Stato sociale e quest'ultimo obiettivo viene viceversa successivamente a essere esplicitato sia nella Costituzione del Regno di Spagna che della Repubblica Ellenica e di quella Portoghese.

¹²⁵⁷ Come analizzato diffusamente al I capitolo ed in particolare al § 5.

¹²⁵⁸ Che sottintende la necessità di reperire risorse come requisito preliminare alla possibilità di garantire i diritti sanciti. *Ex plurimis*, oltre a quanto

Al servizio di tale obiettivo la Costituzione consegna nelle mani di esecutivo e legislativo, per permettere di aumentare le entrate che vanno a comporre il bilancio pubblico e poter così dare effettività a quel pieno sviluppo della persona umana declinato nella molteplicità dei diritti riconosciuti dalla Costituzione stessa, principalmente tre strumenti¹²⁵⁹.

Il primo di essi è il controllo della Banca Centrale¹²⁶⁰, e la possibilità di stampare moneta e di determinare la svalutazione della moneta ed il tasso di inflazione che questo comporta. Potere sottratto ai Paesi membri dell'Uem, stante l'adesione dello statuto della BCE al modello della *Central Bank independence* da cui consegue la piena aleatorietà della Banca Centrale Europea da ogni forma di controllo politico¹²⁶¹.

Il secondo strumento è il punto nodale del programma di istituzionalizzazione del conflitto sociale sancito nella Costituzione italiana: la tassazione. Infatti, l'immissione di nuova moneta sul mercato (così come il debito di seguito analizzato) colpisce in maniera essenzialmente neutrale i cittadini, ovvero li colpisce proporzionalmente alla loro "dimensione" economica indipendentemente da quanto essa misuri. Viceversa, lo strumento

rilevato ai §§ 4 e ss. del I cap.: C. FASONE, *Corti costituzionali e funzione «metabolica» delle Costituzioni. L'emersione dell'identità costituzionale nella giurisprudenza sulla nuova governance economica europea, op. cit.*, p. 839-858.

¹²⁵⁹ Ricordando che la teorica economica afferma la sussistenza di 4 strumenti ma che la guerra è stata esplicitamente esclusa dalla lettera del testo costituzionale: P. G. GRASSO, *Disciplina costituzionale della guerra, op. cit.*, 1989.

¹²⁶⁰ Percorso modificatosi nel corso della storia repubblicana ben prima dell'avvento dell'Uem: W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico, op. cit.*.

¹²⁶¹ Ricordiamo che, in ogni caso, si possono avere molteplici declinazioni del modello di CBI, alcune delle quali prevedono la persecuzione di fini di piena occupazione e la sussistenza di un controllo politico mediato, come nel caso della FED (v. capitolo precedente). Complessivamente: T. PADOA SCHIOPPA, *L'Europa verso l'unione monetaria. Dallo SME al trattato di Maastricht, op. cit.*; A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia, op. cit.*; L. BINI SMAGHI, *Central bank independence: from theory to practice, op. cit.*.

tributario mantiene tale proporzionalità solo per quanto riguarda l'imposizione indiretta mentre, secondo quanto previsto dalla Costituzione, quella diretta deve colpire il cittadino in maniera più che proporzionale implementando automaticamente il principio di effettività dell'eguaglianza sostanziale che deve animare tutto l'ordinamento giuridico¹²⁶². Tassazione che, ricordiamo, presuppone, tuttavia, oltre a requisiti di ordine politico-consensuale¹²⁶³, fattori esterni che permettano la sottoposizione dei beni dei soggetti di diritto al vincolo di origine statale. Requisito che costituisce un punto problematico all'interno del mercato unico europeo che pone la circolazione dei capitali come una delle libertà fondamentali alla base dell'ordinamento giuridico dell'Ue rendendo possibili azioni di “*dumping* fiscale” tra Paesi membri¹²⁶⁴.

Le limitazioni che hanno interessato i due precedenti strumenti hanno incrementato la rilevanza dell'ultimo di essi: il debito. In riferimento ad esso, richiamando solamente l'ultimo atto del percorso compiuto dal ricorso al mercato dei capitali nella storia repubblicana, basti ricordare il portato della sottoscrizione del *Fiscal*

¹²⁶² *Ex plurimis*: F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario – 1. Parte generale, op. cit.*, p. 3 ss..

¹²⁶³ Si è già affrontato il tema della tassazione in rapporto alla legittimazione politica al § 4 del I cap. si consideri sul punto il livello dell'evasione fiscale in Italia: MEF, *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2020*, http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/nadef_2020/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_Alliegato_NADEF_2020.pdf (aggiornato al 16.02.2021).

¹²⁶⁴ Analizzato al § 3 del II capitolo. Il tema è del resto risalente come si è già esposto e come riassume brillantemente il testo di: J. R. O'CONNOR, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, *op. cit.*. Si pensi, in questo senso, come siano stati rinvenuti, da autorevole dottrina, anche nelle esigenze di giustizia sostanziale ed equità contributiva connesse con l'ordinamento tributario, così come delineato nella Costituzione italiana, possibili controlimiti all'ordinamento giuridico dell'Ue: F. GALLO, *Ordinamento comunitario e principi costituzionali tributari, op. cit.*, p. 21; ID., *Ordinamento comunitario e principi costituzionali tributari, op. cit.*, p. 410 ss.; D. PARIS, *Limiting the Counter-Limits. National Constitutional Courts and the Scope of the Primacy of UE law, op. cit.*, 2018/2.

Compact da parte dei Paesi membri dell'Uem¹²⁶⁵. Sottoscrizione che limita l'utilizzo del debito al fine di reperire risorse per attuare il programma sociale delle costituzioni del dopoguerra nel tentativo di stabilizzarne le rispettive economie aderendo, al tempo stesso, ad uno specifico paradigma economico¹²⁶⁶. Tuttavia, in quest'ultimo caso il dato economico risulta esplicativo e rilevante in se stesso: l'indebitamento dell'Italia ha largamente superato i 2.400 miliardi di euro attestandosi su un rapporto debito-PIL superiore al 140%¹²⁶⁷, compromettendo l'utilizzo del ricorso al mercato dei capitali come strumento per l'integrazione delle risorse dello Stato al fine di finanziare politiche economiche alternative a quelle scelte dai precedenti governi a fronte del vincolo derivante dai circa 80 miliardi annui di interessi sullo *stock*. Né l'Italia si trova ad essere isolata in tale condizione, che vede anche Spagna, Portogallo, ovviamente Grecia ed in parte Belgio e Francia con alti livelli di debito e bassa credibilità sul mercato dei capitali. Questo comporta che tali Paesi sono più esposti a *shock* economici e con meno possibilità di implementare misure anticicliche¹²⁶⁸. Non solo, vengono colpiti più gravemente di altri da crisi sistemiche¹²⁶⁹, ma, al fine di contrastare gli effetti economico-sociali delle stesse sono costretti a scegliere tra aumentare il costo e l'ammontare del debito, riducendo ulteriormente la propria capacità di rispondere a crisi

¹²⁶⁵ Invero qui delineato come punto di arrivo di un processo che partendo dalla "caduta" di Bretton Woods fino al divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro è risalente nel tempo. Cfr.: § 4 del I cap..

¹²⁶⁶ Come analizzato al § 6 del I cap. e al § 4.1 del II cap..

¹²⁶⁷ V.: BANCA D'ITALIA, *Bollettino statistico finanza pubblica, fabbisogno e debito dell'ottobre 2019*, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/finanza-pubblica/2019-finanza-pubblica/statistiche_FPI_20191216.pdf (aggiornato al 16.12.2020).

¹²⁶⁸ Sul punto: C. CHECHERITA e P. ROTHER, *The impact of high and growing government debt on economic growth. An empirical investigation for the euro area*, op. cit., <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1237.pdf>.

¹²⁶⁹ V.: R. BALDWIN e B. W. DI MAURO, *Economics in the time of COVID-19*, op. cit., <https://voxeu.org/article/economics-time-covid-19-new-ebook> (aggiornato al 20.11.20).

future, oppure non spendere quanto necessario a preservare le proprie economie, ampliando esponenzialmente la distanza tra queste e quelle degli altri Stati dell'Ue¹²⁷⁰.

In tal senso, è risultato rilevatore il percorso del diritto alla salute nel sistema giuridico italiano¹²⁷¹. Infatti, la Corte costituzionale ha, nella prima fase del percorso repubblicano, ricostruito il diritto alla salute come pretesa giuridica che il singolo può esercitare nei confronti della pubblica amministrazione, imponendone una tutela che non può in nessun caso essere “esclusa in assoluto” ancorché al fine di sopperire ad esigenze economiche particolarmente rilevanti¹²⁷². In una seconda fase, ha poi, in particolare successivamente alla riforma costituzionale n. 1 del 2012 derivante dall'adesione al *Fiscal Compact*, rimodulato il diritto alla salute come diritto costituzionale limitato in parte dagli obiettivi di equilibrio economico-finanziario¹²⁷³. Questo ha portato, dal punto di vista fattuale, ad un lento deterioramento dell'SSN italiano, che, colpito dalla crisi sanitaria del 2020, ha faticato a dare risposte

¹²⁷⁰ Cfr.: S. GRUND, L. GUTTENBERG e C. ODENDAHL, *Sharing the fiscal burden of the crisis: A Pandemic Solidarity Instrument for the EU*, op. cit., <https://voxeu.org/article/pandemic-solidarity-instrument-eu> (aggiornato al 20.11.20).

¹²⁷¹ Cfr. il § 5.2 del I capitolo.

¹²⁷² In tal senso è particolarmente esplicita la sentenza n. 922 del 1988 dove si afferma che il bene alla “salute umana” impone una tutela piena ed esaustiva, tutela che non può in nessun caso essere “esclusa in assoluto” ancorché al fine di sopperire ad esigenze economiche particolarmente rilevanti Per una ricostruzione del diritto alla salute nella prima fase del percorso repubblicano: B. CARAVITA, *La disciplina costituzionale della salute*, op. cit., p. 25 ss S. BARBARESCHI, *Tecniche argomentative della Corte costituzionale e tutela dei diritti sociali condizionati. Riflessioni a partire dal diritto alla salute*, op. cit., p. 4 ss....

¹²⁷³ *Ex multis* C. Cost sentenze n. 455 del 1990; 267 del 1998; 309 del 1999 e 248 del 2011. V.: E. PESARESI, *La “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” e la materia “tutela della salute”: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, op. cit., p. 1733.

efficaci in particolare in alcune zone del territorio nazionale¹²⁷⁴. Tuttavia, la Corte non ha mai operato un disconoscimento complessivo dell'effettività dei diritti sociali come ricostruita nella fase "espansiva" che ha connotato i primi tre decenni della sua attività, ovvero non ha mai posto in discussione la precettività dell'eguaglianza sostanziale nel rendere effettivo il riconoscimento dei singoli diritti generando conseguentemente una legittima istanza pretensiva nei confronti del legislatore¹²⁷⁵.

Questo non ha potuto impedire, allo stesso tempo, che, pur rimanendo il nucleo irriducibile del diritto alla salute rispettivamente difeso e garantito dalla giurisprudenza, il sistema risentisse, nel suo insieme, di una rilevante diminuzione delle risorse ad esso destinate difficilmente sanzionabile come una violazione del contenuto minimo del diritto¹²⁷⁶.

Sembra, dunque, non altro che opportuno che il diritto alla salute esemplifichi lo "stato di salute" del confine che la presente tesi ha indagato e che divide l'ordinamento giuridico dell'Unione da quello degli Stati membri, il potere di spesa nazionale dalla sussistenza di un'unione economica e monetaria alla quale sono stati devoluti rilevanti competenze in ambito economico, la garanzia del contenuto minimo del diritto - nel rispetto del quale deve operare ogni organo dello Stato sociale - dalle limitazioni al potere di spesa derivanti dall'essere parte dell'Uem, il potere sovrano degli organi democratici nazionali dalle devoluzioni di sovranità che hanno caratterizzato il progredire dell'integrazione europea, il potere costituente dal potere costituito.

¹²⁷⁴ Espongono il tema: L. SANTACROCE, L. L. BOTTALICO e I. A. CHARITOS, *The impact of COVID-19 on Italy: a lesson for the future*, *op. cit.*, p. 151 ss..

¹²⁷⁵ V. Corte cost. sentenze n. 309/1999, n. 252/2001, n. 354/2008 ed in particolare sent. n. 309 del 1999.

¹²⁷⁶ Si veda sul punto *ex plurimis*: M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, *op. cit.*; UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Lo stato della sanità in Italia*, *op. cit.*.

Ovvero il diritto alla salute, come indagato, chiarisce al meglio, anche per il suo portato sistemico, come non sia sufficiente analizzare la formale compatibilità tra il programma sociale contenuto nelle costituzioni del dopoguerra e la Costituzione economica sancita dai Trattati fondamentali. Del resto, si è affermato che le suddette costituzioni hanno scelto di istituzionalizzare il conflitto sociale proprio nella consapevolezza dell'insufficienza della statuizione formale del principio democratico. Risulta necessario, pertanto, verificare - non staticamente ma dinamicamente, ovvero non in una determinata fase od in un'ottica tendenziale del processo di integrazione ma per ogni momento dello stesso - la preservazione del nucleo essenziale dei diritti fondamentali, diritti che possono essere mantenuti solamente laddove sussista un potere di spesa. Ecco, dunque, che l'economico valica il confine che lo separa dal giuridico e connota di legittimità, o meno, il processo di integrazione.

Infatti, risiede nell'effettiva possibilità economica per i poteri dello Stato di garantire i diritti sopra indicati e, conseguentemente il programma sociale sancito dalle rispettive costituzioni, la risposta, ribadiamo non univoca ma molteplice (ovvero da porsi e da doversi porre continuamente) alla compatibilità della *governance* economica europea con i controlimiti degli ordinamenti giuridici nazionali.

Non solo, si sottolinea come anche qualora la risposta sia positiva al quesito sopra posto, essa possa rivelarsi non sufficiente in riferimento a quegli ordinamenti che caratterizzano il proprio portato non solo come sociale, ma anche come progressivo¹²⁷⁷. Di nuovo si rileva come la scelta dell'Italia come archetipo della presente ricerca non sia dettata in prima battuta dall'essere l'ordinamento all'interno del quale si stanno scrivendo le presenti parole, e neppure dall'essere lo Stato nel quale maggiormente la linea di confine sopra delineata rischia di essere travolta, quanto poiché all'ordinamento italiano è affidato il compito, ai sensi dell'art. 3.2 della Costituzione, di

¹²⁷⁷ Come sopra ricordato si fa riferimento in particolare agli Stati membri di Italia, Spagna e Portogallo.

perseguire non una stagnazione dell'effettività dei diritti¹²⁷⁸ - ferma al riconoscimento del loro livello essenziale -, ma una costante convergenza verso il pieno sviluppo della persona umana. La stessa stabilizzazione nel tempo di quanto proposto come emergenziale a garanzia dello *status quo*, può comportare, dunque, la violazione dell'obiettivo vincolante e progressivo ivi sancito e mette in luce la pericolosità della normalizzazione della tesi sostenuta da una parte della dottrina e della giurisprudenza: ovvero che la contingenza economico-finanziaria può portare legittimamente ad una limitazione dell'effettività dei diritti costituzionalmente garantiti¹²⁷⁹.

La presente ricerca ha ricostruito, dunque, il ruolo del potere di spesa nello Stato costituzionale democratico (garanzia della sussistenza del conflitto sociale istituzionalizzato ed in ultima istanza dello stesso principio democratico), ha sottolineato la necessità della permanenza della sua effettività (verificabile tramite la presenza della garanzia del nucleo inviolabile dei diritti fondamentali), ha evidenziato come sussista un organo di chiusura del sistema (posto a sorvegliare la suddetta effettività) “custode” anche, conseguentemente, della sua apertura (dal quale infatti ha avuto origine la delimitazione dei “controlimiti” all’espansione dell’ordinamento europeo), ha individuato due “cartine al tornasole” indicanti lo stato di salute del potere di spesa - il bilancio e la

¹²⁷⁸ Mentre l'evoluzione dell'indice di GINI mostra come si sia allargata e non ridotta la “forbice” delle disuguaglianze, anche in Paesi più “performanti” dell'Italia come la Germania: M. FRANZINI, *La disuguaglianza dei redditi in Italia. Non solo un problema di altezza*, op. cit., p. 55-70.

¹²⁷⁹ Si veda sul punto l'ampia letteratura che sviluppa il tema del diritto “d'eccezione”; esposta in giurisprudenza in particolare dalla sentenza n. 10 del 2010 (e confermata dalla sentenza della Corte cost. n. 62 del 2013) che sostiene la legittimità dell'intervento statale anche in violazione della ripartizione delle competenze regionali (si cita direttamente per la chiarezza del passaggio) solamente al fine di garantire la sussistenza dei diritti fondamentali: S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie nella più recente giurisprudenza costituzionale*, op. cit., p. 331-352; G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, op. cit., p. 56 ss.; A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, op. cit., p. 581 ss..

partecipazione democratica alla vita dello Stato (entrambe strettamente intrecciate¹²⁸⁰ e poste all'interno di un sistema di “pesi e contrappesi” al cui centro è la Corte costituzionale) - , ha, infine, delineato come il potere di spesa non possa esistere senza il suo nucleo materiale, ovvero un valore finanziario: il totale della somma dei 3 strumenti (debito, tassazione e controllo della moneta) che lo Stato costituzionale democratico mette a disposizione degli organi dello Stato. La consistenza, pertanto, degli strumenti sopradetti determina l'effettività, o meno, del potere di spesa, dando valenza giuridica ad un dato economico e rendendo possibile che quanto dal punto di vista giuridico è formalmente legittimo¹²⁸¹, diventi fattualmente antinomico rispetto al dettato costituzionale per il suo portato economico.

Si è analizzato, pertanto, al fine di verificare la compatibilità tra la *governance* economica europea di ultima generazione e gli ordinamenti democratico-sociali degli Stati membri, se i 3 strumenti sopra menzionati possono tuttora continuare a svolgere il compito loro affidato a livello degli Stati membri (o meglio in misura sufficiente a garantire il contenuto minimo dei diritti fondamentali).

In tal senso, si è mostrato come la risposta negativa a tale quesito coinvolga certamente l'Italia - ancor più qualora la si ricerchi nella garanzia del progressivo ampliamento dei diritti fondamentali come sopra ricordato -, ma anche il Portogallo¹²⁸². Mentre non è necessario menzionare il caso della Grecia¹²⁸³, e parallelamente si

¹²⁸⁰ Come chiarito più volte nel corso della ricerca ma in particolare si vedano i §§ conclusivi dei cap. I e II.

¹²⁸¹ Si pensi agli “accordi non completamente teorizzati” previsti dalla Costituzione che permettono l'inverarsi in uno spettro di soluzioni tra loro alternative e compatibili con il rispetto del nucleo essenziale dei diritti e dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico: C. R. SUNSTEIN, *Incompletely Theorized Agreements*, *op. cit.*, *passim* p. 7, 108 ss.; S. BARTOLE, *La Costituzione è di tutti*, *op. cit.*, p. 18 ss..

¹²⁸² Come analizzato al § 3.2 del IV cap. e rilevato dallo stesso *Tribunal Constitucional*.

¹²⁸³ Sul punto: G. MESSINA, *La crisi finanziaria come epifania dello Stato post-moderno*, *op. cit.*, p. 328-347; R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità*

registrano le difficoltà che incontrano Belgio, Francia e Spagna a finanziare il loro potere di spesa e la conseguente necessità di ricorrere in misura extra-ordinaria al mercato dei capitali¹²⁸⁴.

Infatti, sottolineiamo nuovamente, il potere di spesa degli Stati membri deve essere in grado di sostenere la spesa necessaria a garantire il nucleo fondante dei diritti fondamentali in ogni punto del percorso, non in ottica tendenziale. Se, dunque, l'interazione tra gli ordinamenti giuridici nazionali e quello dell'Ue ha portato in situazioni di stabilità economica ad un contingentamento degli strumenti propedeutici al potere di spesa sottoponendo ad una forte pressione quello tra essi rimasto ancora in grado di ampliare il proprio ammontare - il debito¹²⁸⁵ - è in relazione alle crisi del 2008 e del 2020 che si è manifestata la difficoltà di garantire l'ottemperanza della pluralità dei compiti che definiscono "Stato sociale" le esperienze costituzionali europee del secondo dopoguerra¹²⁸⁶. Del resto, come esemplificato dall'esperienza della

finanziaria e solidarietà nell'Unione Europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi, op. cit., p. 58 ss..

¹²⁸⁴ Ricadendo nel circolo vizioso precedentemente menzionato di alti livelli di debito, alti tassi di interesse e bassa produttività e spesa per investimenti. Cfr.: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/> (aggiornato al 31.05.2020). Sul punto: O. CHESSA, *Il Recovery Fund: ovvero, come l'Eurozona può schivare il divieto di monetizzare il disavanzo di bilancio*, op. cit., <https://www.lacostituzione.info/index.php/2020/04/26/il-recovery-fund-ovvero-come-leurozona-puo-schivare-il-divieto-di-monetizzare-il-disavanzo-di-bilancio/> (aggiornato al 15.06.2020). Si pensi in ogni caso come anche altri Stati dell'Ue con economie più solide siano coinvolti: W. MUNCHAU, *Germany is one of the most unequal countries in Europe*, in *Eurointelligence*, 27 luglio 2020.

¹²⁸⁵ Sempre nel caso dell'Italia si rinvia a: M. FRANCESE e A. PACE, *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, op. cit., in particolare p. 18 ss..

¹²⁸⁶ Sul punto: A. GASPAROTTI e M. KULLAS, *20 Years of the Euro: Winners and Losers, An empirical study*, op. cit.; A. SOMEK, *The cosmopolitan constitution*, op. cit., p. 25 ss.; A. SOMMA, *Europa, sovranità e ordine economico nel prisma delle teorie federaliste*, op. cit., p. 427 ss.; M. DANI e A. J. MENÉNDEZ,

Repubblica di Weimar, le crisi sono tali perché mettono alla prova la tenuta dell'ordinamento, ne mostrano le falle e chiariscono se esso è dotato di strumenti sufficienti per porre rimedio alle stesse.

Entrambe le crisi summenzionate, come si è mostrato più volte nel corso della presente ricerca, hanno ulteriormente limitato il potere di spesa dello Stato, che non potendo fare ricorso allo strumento della tassazione, oltre che per le ragioni suddette, in tali occasioni anche per l'effetto pro-ciclico dello stesso in fase di recessione, ha dovuto ricorrere oltre misura al debito, legando strettamente la sostenibilità delle misure adottate per contrastare la crisi a valutazioni effettuate da istituzioni private esterne all'ordinamento nazionale¹²⁸⁷. In tal senso, non sembra possibile ignorare la sussistenza di una correlazione tra il travolgimento del controllo del diritto sull'economia e la rottura del legame tra la gestione del potere di spesa da parte degli organi di rappresentanza democratica e l'effettività dei diritti sociali¹²⁸⁸.

Non solo, l'appartenenza alla stessa unione monetaria ha portato gli Stati già menzionati a misurarsi con economie più competitive e con capacità di recupero economico-finanziarie maggiori accentuando l'asimmetria della forza con la quale le loro economie sono state colpite dalle crisi sopra ricordate¹²⁸⁹.

È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?, op. cit., p. 289 ss..

¹²⁸⁷ Analizzano il tema: S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, op. cit., in particolare p. 76 ss.; L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, op. cit., p. 179; D. DE GRAZIA, *Crisi del debito pubblico e riforma della Costituzione*, op. cit., 2012/7.

¹²⁸⁸ V.: M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, op. cit., 2012, p. 20.

¹²⁸⁹ Sul punto: P. G. GRAWONSKI, *Progetto euro: che cosa è andato storto?*, in *Rivista di politica economica*, 2014/1. Fenomeno ancor più rilevante per quanti, come gli Stati membri dell'Uem, si trovano all'interno della stessa area valutaria e pertanto senza la possibilità di recuperare competitività svalutando la propria moneta: A. J. MENÉNDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, op. cit., p. 453-526; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, op. cit., p. 9 ss.; M. DANI, *The EU*

Sul punto si è soffermata, anche, l'attuale presidente della BCE - durante la crisi del 2008-2009 al vertice del Fondo Monetario Internazionale - Christine Lagarde, che ha affermato, analizzando le misure tese a contrastare gli effetti della crisi conseguente al virus Covid-19, che: “lo sforzo è stato eccessivamente asimmetrico. A seconda dei Paesi, spazia dal 2% al 40% del PIL [...]. I Paesi economicamente più indeboliti, che a volte sono i più colpiti dal virus, non hanno margini di manovra di bilancio che permettano lo sforzo necessario a risollevare le loro economie”¹²⁹⁰.

Se dunque tale possibilità risulta essere preclusa agli Stati membri tramite i rispettivi bilanci, si è proseguito verificando se il bilancio dell'Unione europea non solo sia in grado, quantitativamente, di sopperire al contingentamento degli strumenti serventi i poteri di spesa nazionali nel garantire l'effettività dei diritti sociali, ma anche se il suo potere di spesa sia retto da un sistema di pesi e contrappesi in grado di veicolare le suddette risorse nell'ottemperamento dei fini di eguaglianza sostanziale e di partecipazione democratica sanciti dalle Costituzioni degli Stati membri.

Risulta necessario precisare, infatti, che nel 2008-2009 quando il modello economico affermato fino ad allora a livello europeo veniva messo in discussione sia dalla dottrina, che dalla giurisprudenza che dalle parti sociali, stante l'impossibilità per i bilanci nazionali di assolvere ai compiti ad essi originariamente affidati e le esigenze di sostegno espresse dai governi degli Stati

transformation of the social state, op. cit., p. 45-64; P. DE GRAUWE, *Economics of Monetary Union, op. cit.*, p. 9 ss.; F. W. SCHARPF, *The asymmetry of European integration, or why the Eu cannot be a “social market economy”*, *op. cit.*, p. 211 ss.. *Contra*: A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello stato e “diritto costituzionale globale*, *op. cit.*, p. 829-856; T. BECKMAN, *Reversing Course: Fiscal Policy and Economic Interdependence, op. cit.*, p. 361-384; G. PITRUZZELLA, *Come cambia la Costituzione economica europea tra condivisione dei rischi e moral hazard, op. cit.*, p. 31-42.

¹²⁹⁰

Cfr. per il testo completo:

https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2020/html/ecb.in200518_1~e8266ea223.it.html (aggiornato al 19.11.20).

membri, la scelta, piuttosto che di ridiscuterne i principi, fu di rafforzarne l'efficacia¹²⁹¹. Ovvero la scelta è stata di approfondire il livello di integrazione della *governance* economica europea, o rafforzarne il coordinamento laddove le competenze permangono in capo agli Stati membri, forzando sempre più le maglie dal sistema di separazione tra politica monetaria, affidata all'Ue e politiche economiche, affidate ai Paesi dell'Ue, delineato a Maastricht. Conseguentemente, analizzare se l'Ue possa intervenire a sostegno degli Stati membri o sostituirsi a loro nell'ottemperare agli obblighi assegnati ai rispettivi poteri di spesa, non è esigenza di puro approfondimento dottrinario, ma frutto delle linee di concreta evoluzione della gestione del potere di spesa a livello europeo confermate anche, *de iure condendo*, per gli anni a venire¹²⁹².

In tal senso, il processo di approfondimento della centralizzazione della *governance* economica a livello europeo non ha fatto che muoversi parallelamente al contingentamento del potere di spesa degli Stati membri e come quest'ultimo ha compiuto due rilevanti cambi di passo in corrispondenza della crisi economico-finanziaria del 2008-2009 e della crisi economico-sanitaria del 2020.

La prima delle due crisi, infatti, ha reso evidenti, o meglio ha accentuato, da un lato le difficoltà prima della Grecia, poi della Spagna, del Portogallo, ed in parte dell'Italia, di approvvigionarsi sul mercato dei capitali¹²⁹³ - tenendo a mente l'assenza della possibilità di espandere discrezionalmente la base monetaria ed i limiti alla tassazione sopra riportati - e dall'altro l'inadeguatezza del bilancio europeo ad intervenire a sostegno del potere di spesa dei Paesi

¹²⁹¹ Si soffermano sulla particolarità di tale scelta: D. RODRIK, *Economic Rules. Why economics works, when it fails, and how to tell the difference*, op. cit., p. 20 ss.. A sostegno di tale scelta viceversa: A. ALESINA, C. A. FAVERO e F. GIAVAZZI, *What do we know about the effects of austerity?*, op. cit..

¹²⁹² Come analizzato al III cap..

¹²⁹³ Sul punto *ex plurimis*: G. MESSINA, *La crisi finanziaria come epifania dello Stato post-moderno*, op. cit., p. 328-347; R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione Europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, op. cit., p. 58 ss..

membri. Questo non solo per l'inconsistenza delle risorse a sua disposizione - attorno all'1% del PIL aggregato dei Paesi membri dell'Ue e allo 0,5% del totale delle spese pubbliche sostenute da tutti gli Stati membri e dai quali l'Ue si vede devolute in gran parte le proprie risorse¹²⁹⁴ -, per la piena adesione, ai sensi dell'art. 130 del TFUE, della BCE al modello di *central bank independence* (orientata alla stabilità dei prezzi e al contenimento dell'inflazione¹²⁹⁵ e non alla piena occupazione)¹²⁹⁶, per la previsione di cui all'art. 310 del TFUE (che esclude la possibilità di finanziare in *deficit* il Bilancio dell'Ue) o l'attuale dimensione ridotta del sistema fiscale europeo¹²⁹⁷, ma anche poiché secondo il principio di attribuzione e la suddivisione di competenze tra Ue e Stati membri delineata dai Trattati fondamentali il Bilancio dell'Ue non ha un compito perequativo o di finanziamento delle politiche economiche nazionali¹²⁹⁸.

Pertanto, allo scoccare della crisi del 2008 la risposta al primo dei quesiti posti nella presente ricerca - ovvero se il bilancio dell'Unione europea fosse in grado, quantitativamente, di sopperire al contingentamento degli strumenti serventi i poteri di spesa nazionali - era sostanzialmente negativa e, invero, per contrastare gli effetti della suddetta crisi si è scelto di sostenere i bilanci degli Stati

¹²⁹⁴ Come analizzato ai §§ 2 e seguenti del II cap..

¹²⁹⁵ Sottolinea, viceversa, che l'inflazione ha effetti positivi se causata dall'intervento dello Stato, soprattutto in confronto alla deflazione: M. MINENNA, *Il nuovo obiettivo di inflazione della BCE prende forma*, in *Il sole 24 ore*, 25.11.2020, https://www.ilsole24ore.com/art/il-nuovo-obiettivo-inflazione-bce-prende-forma-ADWWqv3?refresh_ce=1 (aggiornato al 16.01.2020). Sul punto: A. GUAZZAROTTI, *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a) conflittuale*, op. cit..

¹²⁹⁶ V. sul punto i §§ 3 e 3.1 del II cap..

¹²⁹⁷ Come analizzato al § 2.4 del II cap. e ulteriormente approfondito di seguito.

¹²⁹⁸ Emblematica in tal senso la cosiddetta *no bail out clause* prevista dall'art. 125 TFUE e da analizzare in combinato disposto con l'art. 123 TFUE. V. sul punto il § 1 del II cap..

membri con strumenti esterni all'ordinamento giuridico europeo o comunque non veicolati dal bilancio dell'Ue.

Sono da ascrivere alla prima delle due categorie sopra menzionate sia il MES che il *Fiscal Compact*, strumenti operanti nel segno di uno specifico paradigma economico rivelatosi non solo inefficace nello stabilizzare le economie degli Stati membri ma anche incompatibile, in fase di recessione economica, con la garanzia del contenuto minimo dei diritti sociali, stante l'esclusione, dal ventaglio di opzioni perseguibili, di manovre espansive di tipo keynesiano e i correlati limiti al *deficit* ed al debito previsti dai due Trattati¹²⁹⁹ (come rilevato in più occasioni dalle pronunce delle Corti costituzionali che ne hanno ristretto l'operatività¹³⁰⁰). Ad essi si aggiungono le azioni introdotte dalla BCE per espandere la base monetaria da un lato¹³⁰¹ e attenuare la speculazione sugli interessi dei titoli di Stato dall'altra. Ovvero prima il *Quantitative Easing*, poi il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP)¹³⁰², che ha la possibilità di superare anche il limite complessivo per Stato membro attualmente previsto per il QE¹³⁰³. Inoltre, accedendo ad una linea di credito del MES, nel solo caso in cui questa venga concessa con le

¹²⁹⁹ V. §§ 4 e seguenti del II capitolo sul tema. Sul punto *ex plurimis*: M. DEGNI e P. DE IOANNA, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'Euro*, LIT Edizioni, 2015, in part. p. 116 ss..

¹³⁰⁰ Da ultimo: *Bundesverfassungsgericht, Weiss Urteil* n. 859/15 https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html (aggiornato all'11.05.2020).

¹³⁰¹ Attualmente la BCE presta denaro a istituti di credito a tassi di interesse pari allo 0 mentre i tassi sui depositi bancari presso l'*Eurotower* sono pari a -0,50%.

¹³⁰² Cfr. oltre ai §§ 4 e ss. del II cap.: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_it (aggiornato al 19.11.20).

¹³⁰³ Cfr. per un approfondimento il § 3.1 del II cap..

condizionalità sancite dal trattato, si rende possibile l'attivazione delle OMT da parte della BCE¹³⁰⁴.

Pertanto, attualmente sono molteplici gli strumenti a disposizione degli Stati membri, con alto livello di debito, a sostegno della solvibilità dei rispettivi poteri di spesa. Tuttavia, con l'eccezione del MES - anche nella nuova declinazione di MES sanitario e stante l'allentamento dei limiti al *deficit* ed al debito all'insegna dei "casi eccezionali" invernatisi nella pandemia da Covid-19 previsti dal *Fiscal Compact* e recepiti dall'art. 81 della Costituzione e dalla l. n. 243/2012 - tali strumenti operano sul mercato secondario dei titoli di Stato e tutti, incluso il MES ed il SURE¹³⁰⁵, portano all'aumento dello *stock* di debito che grava sulle spalle dello Stato membro.

Il portato di tale quadro si è esplicitato in rapporto alla crisi del 2020 quando è apparso chiaro come sostituire la natura del prestatore di ultima istanza e la percentuale di interessi da questo richiesti non avesse portato, laddove sussistevano alti livello di debito e bassa credibilità sul mercato dei capitali, ad un recupero di competitività verso gli altri membri dell'Unione e complessivamente ad una ricostruzione di un potere di spesa nazionale in grado di assolvere al compito di garanzia della sussistenza del contenuto minimo dei diritti fondamentali (si pensi nuovamente ai dati sopra riportati in relazione al diritto alla salute).

L'Ue è stata colpita, dunque, nel 2020 da una crisi di tipo sanitario che ha presto coinvolto ogni attività economica del mercato comune. Colpita quanto ancora, perlomeno gli Stati membri cosiddetti PIGS (ma non solo¹³⁰⁶), stentavano a recuperare dalla prima delle due crisi (dal punto di vista della produttività oltre che

¹³⁰⁴ Cfr. per un approfondimento il § 4.2 del II cap..

¹³⁰⁵ Cfr. il § 1.1 del II cap. sul punto.

¹³⁰⁶ A titolo esemplificativo si noti lo stato di recessione tecnica in cui si trovava nel 2019, pertanto a prescindere dalla crisi connessa con il virus Covid-19, la Germania: <https://www.bundesbank.de/en/tasks/topics/monthly-report-industry-and-exports-responsible-for-economic-slowdown-803942> (aggiornato all'1.10.2020)

da quello sopra sottolineato in rapporto ai diritti sociali) e, pertanto, nella consapevolezza dell'inefficacia di quanto fino a quel momento messo in campo a livello europeo per rivitalizzare i poteri di spesa nazionali nonché delle riforme implementate dalla Commissione Juncker che scontavano, tutte, la carenza di fondi sufficienti ad ottenere l'effetto di stabilizzazione sperato (si pensi in particolare al piano Juncker)¹³⁰⁷.

Coerentemente con tali presupposti, le istituzioni europee e in particolare i capi di Stato dell'Unione riuniti nel Consiglio europeo, hanno deciso di imprimere all'Ue il secondo cambio di passo sopra menzionato, ovvero hanno scelto di portare all'interno del bilancio europeo lo strumento principale, attualmente, a sostegno del potere di spesa di uno Stato sovrano: il debito.

Per quanto *Next Generation EU* sia ben lungi dal costituire una piena condivisione del debito pubblico europeo - come effettuato negli USA nel 1789 tramite all'acquisizione del debito degli allora 13 Stati¹³⁰⁸ - o una garanzia condivisa dei debiti degli Stati membri sul modello dei cosiddetti *eurobonds* (invocati a più riprese al manifestarsi dei primi effetti dalla pandemia, dalla dottrina sia giuridica che economica)¹³⁰⁹, qualora il suo *iter* legislativo si concludesse positivamente, aprirebbe - o forse è meglio dire forzerebbe - innegabilmente la strada ad un superamento dell'interpretazione finora data all'art. 310 del TFUE permettendo l'attuazione di politiche economiche unitarie tramite lo strumento del debito¹³¹⁰.

¹³⁰⁷ Sul punto si rimanda a quanto analizzato al III cap..

¹³⁰⁸ Confronta il § 1 del IV cap., sul punto e: J. S. GORDON, *Hamilton's Blessing: The Extraordinary Life and Times of Our National Debt*, op. cit., p. 18 ss.; R. SYLLA e J. W. WILSON, *Sinking funds as credible commitments: Two centuries of US national debt experience*, op. cit., p. 199-222; E. L. HARGREAVES, *The National Debt*, Frank Cass and Company, op. cit., in part. p. 30 ss..

¹³⁰⁹ Per una disamina della dottrina in materia, si permetta il riferimento a: D. CENSI, *SURE To MES(s) without EUROBONDS? La necessità di un'alternativa al mercato dei capitali e l'Eurogruppo del 9 aprile 2020*, op. cit..

¹³¹⁰ Infatti, non tutte le risorse prese a prestito verranno convogliate verso i bilanci dei Paesi membri, 6 programmi per un totale di 77,5 miliardi di euro

Lungi dal volerne fare un'eulogia, tuttavia, si ritiene che NGEU esemplifichi al meglio i limiti e le contraddizioni in cui si trova attualmente il "costituendo" potere di spesa europeo. *Next Generation EU* apre la strada all'ingresso di nuove risorse ma quelle che lui effettivamente veicola sono largamente insufficienti e con tempi di erogazione troppo lunghi per imprimere una spinta keynesiana agli Stati membri attualmente in difficoltà¹³¹¹.

La sua rilevanza è dunque sistemica, come ripetuto più volte: risiede nella possibilità di pervenire tramite il debito alla costruzione di un vero potere di spesa europeo ampliando la strada da lui aperta.

Tuttavia, proprio tale aspetto di NGEU ci conduce al secondo quesito a cui tenta di rispondere la presente ricerca ovvero se l'Ue presenti attualmente un sistema di pesi e contrappesi in grado di garantire che un ampliamento del potere di spesa a lei affidato possa avvenire nel rispetto del principio democratico e del rapporto che deve legare il contribuente con le decisioni assunte in relazione a quanto da lui versato¹³¹². Potere di spesa che dunque deve essere diretto a sostenere l'implementazione dell'eguaglianza sostanziale presupposto della partecipazione democratica al conflitto sociale.

all'interno di NGEU dovrebbero affiancarsi a singole politiche dell'Ue per aumentarne le risorse a disposizione - mentre non sono state incrementate le rispettive attribuzioni finanziarie all'interno del QFP stesso secondo l'allegato I alle Conclusioni. V. nota seguente sul tema.

¹³¹¹ Argomento trattato al § 9.1 del III cap..

¹³¹² Si pensi alle censure del BVerfG che presuppongono un'idea "sostanziale di democrazia" che non si conclude nel momento del voto dei cittadini (sentenza OMT II del 21 giugno 2016). Sul punto: G. DI PLINIO, *Sigfrido e il drago. Declinazioni (neo)germaniche dell'amicizia (tra i popoli): il punto di vista del Bundesverfassungsgericht*, op. cit., p. 275 ss.; F. SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso Omt*, op. cit.. In riferimento complessivamente al tema del deficit democratico nell'Ue *ex plurimis*: D. GRIMM, *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, op. cit., p. 459 ss.. Problematica del resto risalente come osserva: F. W. SCHARPF, *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, op. cit..

NGEU affida alla Commissione l'erogazione o meno dei fondi agli Stati membri e permette alle istituzioni europee di accedere direttamente a prestiti sul mercato dei capitali senza operare una modifica dei trattati fondamentali, (non solo in relazione all'art. 310 ma anche del combinato disposto tra gli artt. 123 e 125 TFUE)¹³¹³. Approfondisce, dunque, il percorso di integrazione europea e la dipendenza degli Stati membri dalle istituzioni dell'Unione senza dare una risposta ai rilievi delle Corti costituzionali che a più riprese hanno affermato come qualsiasi tipologia di condivisione della responsabilità e delle garanzie sui titoli di Stato, possa avvenire solamente stante l'implementazione di profonde riforme giuridico-istituzionali, tese ad affrontare, in particolare, il *deficit* democratico dell'Unione europea (in particolare la Corte di Karlsruhe) o che hanno rilevato come qualsiasi sottoscrizione di proposte di riforma che presupponga l'adesione ad uno specifico paradigma socio-economico contrasti potenzialmente con i "i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona in quanto essi costituiscano un limite all'ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute [...]. Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale"¹³¹⁴.

Se, infatti, si può affermare come l'Unione europea non presenti un sistema di controllo democratico sul potere di spesa che garantisca l'espressione in esso del conflitto tra le parti sociali e tra le istituzioni dell'Ue¹³¹⁵ - stante il sistema di proporzionalità degressiva tramite il quale viene composto il Parlamento europeo e

¹³¹³ Si veda sul punto il § 9.1 del III cap..

¹³¹⁴ Sentenza n. 238 del 2014. Per una ricostruzione ci si limita qui a richiamare *ex plurimis*: C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, *op. cit.*, p. 379; P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, *op. cit.*, p. 101 ss.; M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale*, *op. cit.*; A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti: primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, *op. cit.*

¹³¹⁵ V. in particolare il § conclusivo del II cap. sul punto.

l'esclusione dell'organo legislativo europeo dalla cabina di regia delle riforme introdotte dalla *governance* economica europea di ultima generazione - si sottolinea, anche, il portato di quanto esposto nelle prime pagine del secondo capitolo, ovvero come la "Costituzione economica" dell'Ue abbia natura mista. Mentre tale asserzione, in relazione alla Costituzione italiana, racchiude l'asservimento di ogni strumento economico al potere di spesa e agli obiettivi dello Stato sociale prescindendo dall'adesione a qualsiasi teoria economica, in rapporto all'Ue significa che il paradigma politico-economico vincente ha la possibilità di definirne l'orientamento socioeconomico¹³¹⁶. Si pensi, in tal senso, come la dottrina giuridica, quella economica, e le istituzioni europee, abbiano riconosciuto a più riprese che gli strumenti conseguenti alla

¹³¹⁶ V.: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, *op. cit.*, p. 7. In tal senso riproponendo a livello sovranazionale gli stilemi, più che dello Stato sociale, dello Stato liberale: "I diritti di libertà e di autonomia, sui quali si fonda la democrazia liberale, impongono alla sfera pubblica un passo indietro un non decidere, una non invadenza, una non-lesione da parte delle pubbliche autorità a garanzia dell'immunità delle sfere individuali dell'autodeterminazione. I diritti sociali, sui quali si fonda la democrazia sociale, impongono al contrario un passo avanti della sfera pubblica un obbligo di intervenire, con prestazioni positive a garanzia della sopravvivenza delle persone in società come le attuali, nelle quali sopravvivere non è più un fatto naturale, ma un fatto sociale, dipendente dall'integrazione sociale. Si è così compiuto, con la costituzionalizzazione rigida dei diritti fondamentali, una sorta di miracolo. L'antico, ricorrente contrasto tra ragione e volontà, tra legge della ragione e legge della volontà, tra diritto naturale e diritto positivo in breve tra Antigone e Creonte che fin dall'antichità attraversa l'intera filosofia giuridica e politica e corrisponde all'antico e parimenti ricorrente dilemma e contrasto tra il governo delle leggi e il governo degli uomini, è stato in gran parte risolto dalle odierne costituzioni rigide; le quali hanno trasformato in norme costituzionali le leggi della ragione, pur storicamente determinate, rivendicate da Antigone come principi e diritti fondamentali, imponendole quali altrettanti limiti e vincoli a Creonte, cioè al potere politico e alla "legge della volontà", che in democrazia è la legge del numero espressa dal principio di maggioranza. Il positivismo giuridico aveva segnato il trionfo di Creonte. Il costituzionalismo rigido segna la rivincita di Antigone.", L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali e democrazia. Due obiezioni a Robert Alexy*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2015/1, p. 41.

crisi del 2008-2009 esprimono e sono orientati da una specifica teoria economica¹³¹⁷. Secondo le costituzioni sociali del dopoguerra, viceversa, i fini che il potere di spesa deve perseguire sono, e devono essere già determinati. Non è, e non può essere, nella disponibilità, dunque, di chi vince l'agone politico e dottrinario in un determinato momento storico la determinazione dell'*an* e del *quid* del potere di spesa ma solo del quando e del *quomodo* del raggiungimento dell'effettività dei diritti sociali e dell'eguaglianza sostanziale.

I quesiti a cui si è tentato di dare una risposta si muovono lungo la linea dei rilevi posti al percorso della *governance* economica europea dalle Corti costituzionali di alcuni tra gli Stati membri¹³¹⁸. Rilevi più volte esplicitati nel corso della presente ricerca e che si domandano se sussista un potere di spesa europeo, a fronte della limitazione dei poteri di spesa nazionale, e se quest'ultimo sia in grado, essendo diretto da norme che lo vincolino a ciò, di ottemperare ai compiti affidati ai poteri di spesa nazionali.

Tuttavia, i quesiti esplicitati, ne presuppongono un ulteriore che le supreme corti degli Stati membri non possono porsi esplicitamente e al quale non possono, pertanto, neppure esplicitamente rispondere, ovvero se le rispettive Costituzioni (di Germania e Italia ma anche di Spagna, Grecia, Francia e Portogallo) possono coesistere con la cessione ad un potere di spesa europeo dell'assolvimento dei compiti di garanzia dei diritti sociali e di controllo democratico sul potere di spesa senza che si incorra in una rottura costituzionale¹³¹⁹.

¹³¹⁷ Sul punto: L. GIANNITI, *La riforma del Trattato istitutivo del MES e la governance economica dell'eurozona*, *op. cit.*, p. 305-319; C. GERNER-BEUERLE, K. ESIN e E. SCHUSTER, *Law meets economics in the German federal constitutional court: outright monetary transactions on trial*, *op. cit.*, p. 281-320; T. PETCH, *The compatibility of Outright Monetary Transactions with EU law*, in *Law and Financial Markets Review*, *op. cit.*, p. 13-21.

¹³¹⁸ Cfr. il IV cap. sul punto.

¹³¹⁹ Si pensi anche alla non unanime valutazione della felicità del momento economico della "locomotiva" tedesca: W. MÜNCHAU, *Germany is one of the most unequal countries* *op. cit.*.

Se tuttavia, non è configurabile né tale quesito né una risposta ad esso le Corti hanno avuto più occasioni per chiarire a quale potere di spesa europeo non sia possibile, in ogni caso, devolvere ulteriori spazi di sovranità¹³²⁰, in tal senso, le riforme analizzate non hanno fatto altro che tentare di percorrere gli spazi tra le tante barriere poste dalle suddette corti.

Orbene, appare oggi evidente come il percorso di accentrimento del potere di spesa, che è passato dal limitare la discrezionalità delle politiche economiche degli Stati membri fermo restando il loro permanere nella sfera della sovranità nazionale¹³²¹, al sostegno allo strumento del debito dei Paesi membri ed infine al ricorso al debito da parte del bilancio UE, abbia forzato oltre misura non solo le maglie del Trattato di Lisbona ma anche quelle delineate dalle Costituzioni degli Stati membri¹³²².

NGEU, pertanto, anche se si rivelasse effettivamente il primo passo verso la costruzione di un potere di spesa europeo efficace, fornirebbe una risposta solo al primo dei quesiti (e requisiti) posti dalle Corti nazionali, ovvero a quello che domanda se sussiste un potere di spesa europeo materialmente in grado di compiere quanto è affidato ai poteri di spesa nazionali. Tuttavia, diversamente dai 13 Stati fondatori dell'esperienza statunitense, per gli Stati sociali dell'Europa occidentale l'esistenza di un meccanismo di perequazione delle loro risorse (che in effetti NGEU prevede¹³²³) e di un potere di spesa centrale non costituisce altro che il presupposto dei fini a cui questo potere deve essere destinato. Senza la

¹³²⁰ Si ricorda quanto rilevato nelle pagine precedenti sulla differenza tra potere costituente e costituito oltre che sulle modalità di accesso alle pronunce delle Corti costituzionali degli Stati membri come sottolineato al capitolo precedente ed all'ultimo § del I capitolo.

¹³²¹ Cfr.: E. GAMBARO, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, op. cit., p. 345 ss..

¹³²² Si pensi a titolo esemplificativo alla sentenza Weiss. Sul tema: cap. IV, § 2.

¹³²³ Si veda il criterio di ripartizione delle sovvenzioni analizzato al § 9.1 del III cap..

finalizzazione di quest'ultimo all'attuazione dell'eguaglianza sostanziale propedeutica all'istituzionalizzazione del conflitto sociale qualsiasi ulteriore cessione del potere di spesa si invererà in una rottura Costituzionale, e, prendendo a prestito le parole di Faraguna: “così come l'amministrazione “ordinaria” del conflitto sociale non può portare a una sua soluzione, nemmeno può farlo l'implementazione del principio di apertura dell'ordinamento [...], ciò che non possono i poteri costituiti *intra moenia*, non possono nemmeno i poteri *extra moenia*”¹³²⁴.

Il compito di colui che studia il diritto, tuttavia, non può sostanzarsi solamente nell'affermare la necessità di modificare le regole che sono oggetto della sua analisi o criterio e fondamento stesso della sua indagine, o in ogni caso deve esplorare ogni possibilità alternativa a tale constatazione.

Si è lasciato finora *a latere*, proprio per tale ragione, il tema delle risorse proprie dell'Ue e in particolare del sistema tributario europeo. Oggetto di molteplici proposte relative al suo rafforzamento - tra le quali ciò che è contenuto in NGEU ne costituisce la versione meno audace non prevedendo un superamento della procedura legislativa speciale ed un rafforzamento del ruolo del parlamento europeo e non introducendo di fatto alcuna imposta che non fosse già stata delineata¹³²⁵, pur essendo alla base del programma di rientro dal maggior costo

¹³²⁴ P. FARAGUNA, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, op. cit., p. 94. Si ricordi del resto come la creazione di organizzazioni sovranazionali rette da principi liberal-democratici venne vista *ab origine* come “vincolo esterno” utile ad impedire il ripresentarsi di spinte totalitarie a livello nazionale. Si pensi anche al portato dell'assenza di tale obiettivo e alle modalità in cui si è espressa e si esprime la composizione del conflitto sociale nella federazione statunitense: <https://www.nytimes.com/2021/01/07/us/rioters-capitol.html> (aggiornato all'8.01.2021).

¹³²⁵ Cfr. sul punto i §§ 2 e ss. del II cap. e 6 e 9.1 del III cap..

correlato al debito contratto¹³²⁶ - il sistema fiscale europeo è attualmente in stato embrionale privo di un vero impatto dal punto di vista quantitativo sul bilancio dell'Ue, dipendente per la sua implementazione dai Paesi membri e bloccato da una procedura legislativa speciale in relazione all'approvazione di nuovi tributi che prevede la necessità dell'unanimità all'interno del Consiglio e la sostanziale esclusione del Parlamento europeo¹³²⁷.

Tuttavia, il Trattato di Lisbona esprime chiaramente all'art. 311.3, la possibilità di introdurre nuovi tributi, tale opzione può essere presentata all'elettorato come politicamente desiderabile non sottraendo potenzialmente ulteriori risorse ai sistemi fiscali nazionali - sia tramite l'imposizione di "spazi" economici non intercettati da tutti gli Stati membri, come nel caso della *web tax*, sia impedendo la dispersione derivante dal *dumping* fiscale tra quest'ultimi tramite il recupero di spazi di imposizione già esistenti a livello nazionale ma facilmente eludibili "grazie" alla competizione fiscale tra i Paesi dell'Ue¹³²⁸ -, e necessitando del coinvolgimento diretto degli Stati membri garantisce un pieno mandato democratico¹³²⁹.

¹³²⁶ Cfr. il § A7 del testo di NGEU come delineato dal Consiglio europeo: <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>. (aggiornato al 20.11.20).

¹³²⁷ Cfr. sul punto i §§ 2 e ss. del II cap. e 6 e 9.1 del III cap..

¹³²⁸ Cfr.: G. DELLA CANANEA, *No Representation Without Taxation in the European Union. Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis*, *op. cit.*, p. 95-112. Sottolineano il punto anche: M. MONTI, D. DAŃIANU, C. FUEST, K. GEORGIEVA, I. KALFIN, A. LAMASSOURE, P. MOSCOVICI, I. ŠIMONYTE, F. TIMMERMANS e G. VERHOFSTADT, *Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie. sintesi e raccomandazioni*, *op. cit.*, https://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_it.pdf (aggiornato al 7.05.2020); R. PANIZZA et al, *A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608862/IPOL_IDA\(2019\)608862_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608862/IPOL_IDA(2019)608862_EN.pdf) (aggiornato all'11.05.2020).

¹³²⁹ Passaggio che necessita a sua volta, in alcuni casi, maggioranze pari a quelle necessarie alla modifica delle rispettive Leggi fondamentali: Cfr. L. F. M. BESSELINK, M. CLAES, Š. IMAMOVIĆ e J. H. REESTMAN, *National constitutional*

Il bilancio dell'Ue potrebbe, in tal caso, avere la possibilità materiale di svolgere alcune delle funzioni che i poteri di spesa degli Stati membri non sono più in grado di ottemperare e allo stesso tempo, stante la natura intrinseca dello strumento fiscale che prevede perlomeno l'espressione di un'imposizione proporzionale alla propria ricchezza ma che è attualmente complessivamente progressiva in molti degli ordinamenti europei - esplicitando una funzione redistributiva, pertanto, che anche un indebitamento a garanzie condivise a livello europeo o un intervento monetario espansivo della BCE difetterebbero della possibilità di svolgere -, garantirebbe che tale ampliamento del potere di spesa sia non solo compatibile con il testo dei Trattati fondamentali ma anche in grado di rispettare i differenti paradigmi in materia economica espressi dalle Leggi fondamentali dei Paesi membri¹³³⁰.

In tal senso, se la strutturazione di un autentico sistema fiscale europeo risponde positivamente, in prima battuta, alle censure del *Bundesverfassungsgericht* in relazione al *deficit* democratico dell'Ue necessitando, come sopra ricordato, dell'approvazione di tutti gli Stati membri per essere implementata, risulta evidente come a lungo termine implichi il raggiungimento di un pieno coinvolgimento del Parlamento europeo alla fase decisionale in materia di bilancio¹³³¹. Non solo dunque, una chiave d'accesso compatibile con i Trattati e con gli ordinamenti giuridici nazionali ma anche un pungolo al recupero a livello europeo della partecipazione dei cittadini alle scelte relative alla gestione delle finanze pubbliche attraverso i propri rappresentanti; pungolo tanto

avenues for further eu integration, op. cit., p. 111-125, <http://www.europarl.europa.eu/studies> (aggiornato al 28.08.2019).

¹³³⁰ Si necessita, peraltro, anche un cambio di passo nel passaggio ad un sistema di tassazione diretta contrariamente da quanto previsto a livello europeo sia *de iure condito* (v. § 2 e ss. del II cap.) che *de iure condendo* (§§ 6 e 9.1 del III cap.). Cfr.: M. BATTAGLINI e C. STEPHEN, *A dynamic theory of public spending, taxation, and debt, op. cit.*, p. 201-36; S. R. AIYAGARI et al., *Optimal taxation without state-contingent debt, op. cit.*, p. 1220-1254.

¹³³¹ Come approfondito al § 5 del II cap..

più incisivo quanto più cospicuo l'impatto delle risorse gestite sulla vita dei cittadini europei (concedendo pertanto la possibilità temporale di pervenire a soluzioni condivise ad esempio sul tema della proporzionalità degressiva). Del resto, non deve sorprendere che la compatibilità con le censure operate dalle supreme Corti nazionali si debba inverare, a lungo termine, nella ricostruzione a livello europeo di un controllo democratico sul potere di spesa pensando a quanto affermato da Luciani, ovvero che: "i controlimiti, allora, non sono altro che la salvaguardia della sovranità popolare"¹³³².

Si ritiene necessario, peraltro, sottolineare che, per quanto le sfide poste all'ampliamento di un fisco europeo possano apparire rilevanti, le soluzioni finora ricercate all'assenza di un potere di spesa europeo e alla condizione dei poteri di spesa nazionali, si sono rivelate, e si prospettano, inefficaci dal punto di vista economico, aggravanti il *deficit* democratico della *governance* economica europea e potenzialmente incompatibili con gli obiettivi a cui il potere di spesa stesso deve essere destinato secondo le Costituzioni sociali e le Corti costituzionali degli stati membri, nonché in ogni caso inconciliabili con l'obiettivo di progressività sancito da alcune tra esse.

La costruzione di un autentico sistema fiscale europeo sembra dunque poter essere in grado di garantire un'ulteriore fase di armonizzazione dei poteri di spesa europei sostenendo i costi del cosiddetto *Social and Democratic Tax State* in coerenza con i principi di quest'ultimo¹³³³. In tal caso, potrebbe essere rimodulato il ruolo degli strumenti di espansione monetaria messi in campo dalla BCE in risposta alla crisi del 2020 esplicitandone il ruolo di sostegno al potere di spesa nella fase di transizione alla piena operatività dello

¹³³² M. LUCIANI, *Il brusco risveglio dei controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, op. cit., p. 70. Sul tema anche: P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa*, op. cit., p. 82.

¹³³³ Si sottolinea in particolare in relazione alla crisi economico-sanitaria connessa al virus Covid-19: M. GREGGI, *Piano Marshall o progetto Manhattan per la fiscalità post-virale*, op. cit..

strumento fiscale (differentemente da quanto accaduto con gli strumenti ideati conseguentemente alla crisi del 2008-2009 la cui permanenza oltre alla fase emergenziale ne ha aggravato i profili di illegittimità)¹³³⁴.

Weimar ci ha dato la possibilità di analizzare come la statuizione formale del principio democratico senza “custodi” posti a sua difesa e strumenti deputati a garantirne l’effettività non sia in grado di garantire l’istituzionalizzazione del conflitto sociale, in altre parole in tali condizioni lo Stato non è in grado di bilanciare gli ulteriori poteri esistenti, i quali vincono l’agone escludendo altre componenti della società dal conflitto. Il giuridico viene conquistato da coloro che dominano l’economico, che hanno quindi la possibilità di acquisire il controllo di ogni aspetto della vita di una società radicalizzando il conflitto sociale¹³³⁵. Già Spinelli nel 1972 affermava che il processo di integrazione europea non sarebbe

¹³³⁴ Sul punto v. §§ 4 e ss. del II cap..

¹³³⁵ Si ritiene non sia necessario sottolineare come tale esperienze non siano, purtroppo, così lontane dalle declinazioni attuali del conflitto sociale istituzionalizzato, senza necessità di portare ad esempio i casi di Ungheria e Polonia - <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf> (aggiornato all’11.12.2020) -, si veda il percorso compiuto dalla partecipazione democratica, attraverso il tramite dei rispettivi rappresentanti, alle decisioni in rapporto al potere di spesa a livello nazionale - G. DI COSIMO, *Approvazione del bilancio: cambiano le maggioranze, ma non le procedure*, in *Lacostituzione.info*, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2019/12/27/approvazione-del-bilancio-cambiano-le-maggioranze-ma-non-le-procedure/> (aggiornato al 16.01.2020) - ma anche a quanto accaduto a inizio 2021 negli Stati Uniti: <https://www.nytimes.com/2021/01/07/us/names-of-rioters-capitol.html> (aggiornato all’8.01.2021). Sul punto per un approfondimento teorico: M. CROZIER, S. HUNTINGTON e J. WATANUKI, *La crisi della democrazia, Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale*, FrancoAngeli, 1975, in part. p. 119 ss.; A. MASTROPAOLO, *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in *DPCE*, 2001, p. 1620 ss.; M. ESPOSITO, *L’Unione Europea: dal miraggio della federazione a fini perequativi al consolidamento dell’egemonia dei “più uguali”*, in *DPCE online*, 2020/2, p. 2756.

potuto giungere a compimento tramite la sola unificazione monetaria o il procedere libero del mercato¹³³⁶ e del resto risalgono agli anni '70 i rapporti che delineavano la necessità di pervenire al 25% di risorse proprie (escludendo le devoluzioni sul modello della risorsa RNL¹³³⁷) come fonte di finanziamento del bilancio europeo¹³³⁸.

I cittadini europei, sopravvissuti alla II Guerra Mondiale, hanno deciso di progettare navi in grado di attraversare qualsiasi fiume, le hanno pensate per contrastare ogni tempesta mantenendo al sicuro tutto l'equipaggio e ne hanno tracciata la rotta.

Il fiume è certamente più grande di quanto si poteva pensare 70 anni fa e nella traversata si sono affiancate tante altre navi con le quali è necessario coordinarsi ma anche competere per pescare il pesce rimasto. Se certamente una nave più grande in grado di trainarci è ormai necessaria dobbiamo essere certi che essa sia in grado di proseguire per la stessa rotta, trovare il modo di dare voce a tutti gli equipaggi sulle scelte da compiere e mantenere ciascun membro della ciurma al sicuro. Un nuovo carburante può aggravare l'incertezza sul futuro della nave e fare entrare acqua più velocemente dalle falle create dalle tempeste cui siamo, e saremo, sottoposti, oppure aiutare a muovere delicatamente la nave lungo la rotta stabilita dando nuova vita agli strumenti pensati da coloro che ci hanno preceduto.

Dovremmo scegliere con attenzione quale utilizzare.

¹³³⁶ Cfr.: A. SPINELLI, *L'avventura europea, op. cit.*, p. 104.

¹³³⁷ Cfr. § 2.3 del II cap..

¹³³⁸ Cfr.: D. MACDOUGALL, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, in *Commission of the European Communities Economic and Financial Series*, vol. I e II, 1977.

Bibliografia

- ABBIATE T., *Le Corti costituzionali dinanzi alla crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese*, in *Quaderni costituzionali*, 2013/1.
 - *L'Acórdão 187/2013: la punta di un iceberg per la giurisprudenza costituzionale europea sulla crisi*, in *Diritticomparati.it*, 2013/5.
- ACERBI G., *Discorso sopra le regole di governo della Banca d'Italia: una prospettiva storica*, EGEA, 2010.
- ACKERMAN B., *La Costituzione di emergenza*, Roma, Meltemi, 2005.
- ADAMS H. C., *Public Debts: An Essay in the Science of Finance*, D. Appleton and Company, New York, 1983.
- ADRIANO G., *Questione meridionale e questione nazionale. Il meridionalismo è morto?*, in *Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 2014.
- AIYAGARI S. R. et al., *Optimal taxation without state-contingent debt*, in *Journal of Political Economy*, 2002/6.
- AIZENMAN J., *Optimal Currency Area: A 20th Century Idea for the 21st Century?*, in *National Bureau of Economic Research*, 2016.
- ALBERTINI M., *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo*, in E. PAOLINI (a cura di), *Storia del federalismo europeo*, Torino, 1973.
- ALESINA A. e ARDAGNA A., *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes vs. Spending*, Chicago, 2010.
- ALESINA A., FAVERO C. A. e GIAVAZZI F., *What do we know about the effects of austerity?*, in *NBER Working Paper*, 2018/6.
 - *Austerity - When It Works and When it Doesn't*, Princeton University Press, 2019.

- ALLEN L. J., *The European Common Market and the GATT*, Washington DC, 1960.
- ALTER A. e BEYER A., *The dynamics of spillover effects during the European sovereign debt turmoil*, in *Journal of Banking & Finance*, 2014/42.
- AMATUCCI A., *L'ordinamento giuridico finanziario*, Napoli, Jovene, 1995.
- AMATUCCI V., *L'adeguamento dell'ordinamento tributario nazionale alle linee guida dell'OCSE e UE in materia di lotta pianificazione fiscale aggressiva*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 2015/4.
- AMTENBRINK F. e HERRMANN C., *EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, 2020.
- ANDRLE M., BLUEDORN J., EYRAUD L., KINDA T., BROOKS P. K., SCHWARTZ G. e WEBER A., *Reforming Fiscal Governance in the European Union*, in *IMF Staff Discussion Note*, 2015.
- ANG A. e LONGSTAFF F. A., *Systemic sovereign credit risk: lessons from the US and Europe*, in *Journal of Monetary Economics*, 2013/60.
- ANTONIAZZI S., *L'unione bancaria europea: i nuovi compiti della BCE di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013/2.
- ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano 1996.
 - *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003/1.
- ANTONIOLI D. e PINI P., *Chapter Fifteen*, in M. CORSI, J. KREGEL e CARLO D'IPPOLITI (a cura di), *Classical Economics Today: Essays in Honor of Alessandro Roncaglia*, Anthem Press, London e New York, 2018.

- ARCOLEO G., *Il bilancio dello stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli, Jovene, 1880.
 - *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli, 1907.
- ARCONZO G., *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, 2018/3.
- ARDIZZONE G., *Presupposto del tributo e utilizzazione della merce nel diritto doganale*, Rimini, 1984.
- ARENA A., BESTAGNO F. e ROSSOLILLO G., *Mercato unico e libertà di circolazione nell'Unione europea*, 2016, Giappichelli.
- ARIATTI S., *Il ruolo del giudice nella costituzione dell'ordinamento comunitario*, in *Studi in onore di Ubertazzi G. A.*, 1999.
- ARMELLA S. e ORSI G., *Prescrizione dell'obbligazione doganale e necessario coordinamento della norma comunitaria con la disciplina nazionale*, in *Rivista giuridica tributaria*, 2009.
- ARMELLA S., *Diritto doganale*, Milano, 2015.
- ARMOUTI E., DE SOMER M., GREMMELPREZ F. e VAN ELSUWEGE P., *Exploring the Boundaries of Conditionality in the EU*, in *Egmont European Policy Brief*, 2018/51.
- ASPROMOURGOS T., REES D. e WHITE G., *Public debt sustainability and alternative theories of interest*, in *Cambridge Journal of Economics*, 2010.
- AUERBACH J. A., *Federal budget rules: the US experience*, in *National Bureau of Economic Research*, 2008/14.
- AVI-YONAH V., *Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State*, in *Harvard Law Review*, 2000/1.
- AYRES L. P., *Turning Points in Business Cycles*, The Macmillan Company, New York, 1939.
- AZZARITI G., *Le garanzie del lavoro tra costituzioni nazionali, carta dei diritti e Corte di giustizia dell'Unione europea*, in C.

SALVI (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Giappichelli, Torino, 2012.

- BABIS E. V. S. G., *The European Single Supervisory Mechanism*, in *Journal of Corporate Law Studies*, 2013.
- BACHTLER J., MENDEZ C. e POLVERARI L., *Ideas and Options for Cohesion Policy Post-2020*, in *IQ-Net Thematic Paper*, 2016/38.
- BĂDÎRCEA R. M. et al., *Comparison between Romania and Sweden Based on Three Dimensions: Environmental Performance, Green Taxation and Economic Growth*, in *Sustainability*, 2020/1.
- BAGNAI A., *Il Tramonto dell'Euro*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2012.
 - *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, 2012/3.
- BAKER P., *BEPS Project: Disclosure of Aggressive Tax Planning Schemes*, in *Intertax*, 2015/43.
- BALAGUER CALLEJÓN F., *El final de una época dorada. Una reflexión sobre la crisis económica y el declive del derecho constitucional nacional*, in *Estudios em Homenagem ao Professor J.J. Gomes Canotilho*, Coimbra, 2012.
- BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989.
- BALDWIN R. e DI MAURO B. W., *Economics in the time of COVID-19*, in *CEPR Press*, 2020.
- BAPTISTA LOPES M., *The Fundamental Social Right as a Minimum for a Befitting Existence within Portuguese Constitutional Case-law*, rinvenibile sul sito venice.coe, 2008.
- BARATTA R., *Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione europea*, in *il diritto dell'Unione Europea*, 2011/2,

- BARBARESCHI S., *Tecniche argomentative della Corte costituzionale e tutela dei diritti sociali condizionati. Riflessioni a partire dal diritto alla salute*, in *Federalismi.it*, 2018.
- BARBERA A., *Il governo parlamentare dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in AA.VV. (a cura di), *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, Bologna, BUP, 2010.
 - *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 2015.
- BARBONE L., BELKINDAS M., BETTENDORF L., BIRD R. M., BONCH-OSMOLOVSKIY M. e SMART M., *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*, in *CASE Network Reports*, 2013.
- BARCA F. e AMATORI F., *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli editore, 1997.
- BARILE P., *Potere costituente*, Torino, 1966.
 - *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973.
 - *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.
- BARTL M., *Internal Market Rationality, Private Law and the direction of the Union: Resuscitating the market as the Object of the Political*, in *European Law Journal*, 2015.
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971.
 - *Articolo 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1979.
 - *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004.
 - *La Costituzione è di tutti*, Il mulino, 2012.

- BARUCCI P., *Economisti alla Costituente*, in AA. VV. *La cultura economica al tempo della ricostruzione*, Bologna, 1980.
 - *La politica economica durante l'epoca democristiana*, in *Studi Storici*, 2012/53.
- BASSAN F., *Le operazioni non convenzionali della BCE al vaglio della Corte Costituzionale Tedesca*, *Rivista di diritto internazionale*, 2014/2.
- BASSANINI F. e TIBERI G., *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- BASSO L., *Il principe senza scettro*, Milano, Feltrinelli, 1998.
- BATTAGLINI M. e STEPHEN C., *A dynamic theory of public spending, taxation, and debt*, in *American Economic Review*, 2008/1.
- BAUER W. M. e BECKER S., *The unexpected winner of the crisis: The European Commission's strengthened role in economic governance*, in *Journal of European Integration*, 2014/3.
- BECKMAN T., *Reversing Course: Fiscal Policy and Economic Interdependence*, in *International Interactions*, 2018.
- BEGG I. e GRIMWADE N., *Paying for Europe*, A&C Black, 1998.
- BEILER J. K., DURALL D. M., SIMARD S. W., MAXWELL S. A. e KRETZER A. M., *Architecture of the wood-wide web: Rhizopogon spp. genets link multiple Douglas-fir cohorts*, in *New Phytologist*, 2010.
- BELLAMY R., *A republican Europe of states: cosmopolitanism, intergovernmentalism and democracy in the EU*, in *Cambridge University Press*, 2019/1.
- BELLETTI M., *"Livelli essenziali delle prestazioni" e "contenuto essenziale dei diritti" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2004.

- *Corte Costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016.
- BÉNASSY-QUÉRÉ A., BRUNNERMEIER M., ENDERLEIN H., FARHI E., FRATZSCHER M., FUEST C., GOURINCHAS P. O., MARTIN P., PISANI-FERRY J., REY H., SCHNABEL I., VÉRON N., WEDER B. DI MAURO e ZETTELMEYER J., *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, in *CEPR Policy Insight*, 2018/91.
- BENEDETTO G., *The EU budget after Lisbon: rigidity and reduced spending?*, in *Journal of Public Policy*, 2013.
- BENVENUTI M., *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica*, 2009.
- BERGER H., *The Bundesbank's path to independence: Evidence from the 1950s*, in *Public Choice*, 1997/3.
- BERGONZINI C., *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni costituzionali*, 2011/1.
 - *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quaderni costituzionali*, 2013/3.
 - *Parlamento e decisioni di bilancio*, FrancoAngeli, 2014.
 - *The Italian Constitutional Court and Balancing the Budget: Judgment of 9 February 2015, no. 10 Judgment of 10 March 2015, no. 70*, in *European Constitutional Law Review*, 2016.
 - *Il nuovo principio dell'equilibrio di bilancio: le prime ricadute sull'ordinamento italiano*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI e A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Jovene, 2016.
 - *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2019/1.

- BERLIRI A., *La TVA francese*, in *Giurisprudenza delle imposte*, 1964.
- BERNARDI A. (a cura di), *I controlimiti: primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, in *atti del Convegno del dottorato di ricerca "Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali" del Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Ferrara*, Ferrara, 2016, Jovene, 2017.
- BERNARDI A. e CUPELLI C. (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017.
- BERTOLISSI M., *Lineamenti costituzionali del federalismo fiscale*, Padova 1982.
- BESSELINK L. F. M., CLAES M., IMAMOVIĆ Š. e REESTMAN J. H., *National constitutional avenues for further eu integration*, in *Citizens' Rights And Constitutional Affairs studies*, 2014.
- BESSELINK L. F. M., *The Fiscal Compact and the European Consistutions: Europe Speaking German*, in *European Constitutional Law Review*, 2012.
- BEUKERS T., *Legal writings(s) on the eurozone crisis*, in *EUI Working papers law*, 2015/11.
- BICKERTON C. J., *European integration. From Nation-States to Member States*, in *Oxford University Press*, Oxford - New York, 2013.
- BIFULCO R., *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova 1995.
 - *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008,
- BIN R. e BERGONZINI C., *La Corte costituzionale in Parlamento*, in R. BIN (a cura di), *"Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, 2006.
- BIN R. e PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2019.

- BIN R., *Art. 1*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.
 - *Diritti e argomenti*, Milano, 1992.
 - *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, 1996.
 - *Capire la costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
 - *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, 2007.
 - *Sull'imparzialità dei giudici costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009.
 - *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, in *Le regioni*, 2010.
 - *Diritti, giudici e poteri*, in *Quaderni costituzionali*, 2013/4.
 - *Chi ha paura delle autonomie?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016.
 - *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli, Milano, 2018.
 - *Chi è il giudice dei diritti? Il modello costituzionale e alcune deviazioni*, in *Rivista AIC*, 2018/3.
- BINDI E., *La garanzia della Costituzione. Chi custodisce il custode?*, Torino, 2010.
- BINI SMAGHI L., *Central bank independence: from theory to practice*, in *European Law Journal*, 2008/4.
 - *Austerity, A Threat to Democracy?*, in *The International Spectator*, 2014/1.
- BLINDER A. S., *How Central Should the Central Bank Be?*, in *Journal of Economic Literature*, 2010/1.
- BLYTH M., *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, 2019.

- BOBBIO N., COTTA S., MATHIEU V., FROSINI V., BIXIO A. e RICCOBONO F., *Eguaglianza e egualitarismo*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1978.
- BOBBIO N., *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, 1975.
 - *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 1984.
 - *Dalla struttura alla funzione: nuovi studi di teoria del diritto*, Laterza, Bari, 2014.
- BÖCKENFÖRDE E. W., *Il potere costituente del popolo, un concetto limite del diritto costituzionale* (trad. it.), in G. ZAGREBELSKY, P. PORTINARO e J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino, 1996.
- BOGNETTI G., *Intervento e guerra nel diritto costituzionale italiano*, in *Corriere giuridico*, 1991.
 - *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, Giuffrè, 1993.
 - *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *La costituzione economica*, Cedam, Padova, 1997.
 - *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Nomos*, 2008/3.
- BÖHLAU H., *Competenz-Competenz? Erörterungen zu Artikel 78 der Verfassung des Norddeutschen Reichs*, Leipzig, 1869.
- BORDO M. D., MARKIEWICZ A. e JONUNG L., *A fiscal union for the euro: some lessons from history*, in *National Bureau of economic research*, 2011.
- BOTTA A., TIPPET B. e ONARA O., *Divergence between the core and the periphery and secular stagnation in the eurozone*, in *Greenwich Papers in Political Economy*, 2018.

- BÖTTNER R., *The Treaty Amendment Procedures and the Relationship between Article 31(3) TEU and the General Bridging Clause of Article 48(7) TEU*, in *European Constitutional Law Review*, 2016/12.
- BRACCIONI P., *L'efficacia delle direttive comunitarie in materia tributaria*, in *Rassegna Tributaria*, 1987.
- BRANCASI A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985.
 - *Sistema finanziario e di bilancio*, in M. CHITI, P. MARIO e G. F. CARTEI (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2007.
 - *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2012.
 - *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, Napoli, 2012.
 - *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, in *Rivista AIC*, 2012.
 - *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2012/2.
 - *L'obbligo di copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012/3.
- BRENNER R., *The US dollar and prosperity: accidents waiting to happen*, in *Cato Journal*, 2006/26.
- BRÖHMER J., *Economic Constitutionalism in the EU and Germany – The German Constitutional Court, the European*

Court of Justice and the European Central Bank between Law and Politics, in *The Law and Development Review*, 2019/3.

- BROUSSEAU V., *L'Euro morirà: analisi dei Target 2*, in *Sollevazioneblogspot*, 2016.
- BROWN J. W. O. e BURDEKIN R. C., *German debt traded in London during the Second World War: a British perspective on Hitler*, in *Economica*, 2002/6.
- BRUNIALTI A., *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Vol. 1, Torino, 1896.
- BUCCI G., *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it*, 2012/3.
- BUCHANAN J., MCGILL R., e WAGNER E., *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, Liberty Fund, Indianapolis, 1977.
- BUFFONI L., *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso decisivo*, in *Rivista AIC*, 2016/2.
- BURRET H. T. e SCHNELLENBACH J., *Implementation of the fiscal compact in the Euro area member states: Expertise on the behalf of the German Council of Economic Experts*, in *Arbeitspapier*, 2013/8.
- BUTTURINI D., *Portogallo: Le norme nazionali imposte dall'austerità europea, di fronte al giudizio di costituzionalità*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2013/5.
- CABAZZI R. e BOFFANO S., *Competizione fiscale europea versus giustizia distributiva: un dilemma sempre più attuale*, in *DPCE Online*, 2017/3.
- CABRAS D., *Un Fiscal Council in Parlamento*, in *Federalismi.it*, 2012.

- CAFFE' F., *Un riesame dell'opera svolta dalla Commissione economica per la Costituente*, in *Studi per il ventesimo anno dell'Assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969.
- CALAMANDREI P., *La Costituzione e le leggi per applicarla*, in *Dieci anni dopo*, Bari, 1955.
 - *La Costituzione inattuata*, Milano-Roma, 1956.
 - *L'avvenire dei diritti di libertà*, in *Opere giuridiche*, Napoli, Morano, 1965.
- CANIZZARO E. e BARTOLINI M. E., *Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina al Lissabon-Urteil*, in *il Diritto dell'Unione Europea*, 2010/1.
- CANNIZZARO E., *Diritti "diretti" e diritti "indiretti": i diritti fondamentali tra Unione, CEDU e Costituzione italiana*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2012.
- CAPOTOSTI P. A., *Concertazione e riforma dello stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in *Quaderni costituzionali*, 1999.
- CARAVITA B., *La disciplina costituzionale della salute*, in *Diritto e società*, 1984.
 - *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, Cedam, 1984.
 - *Art. 4*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.
 - *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002.
- CARBONI G. G., *Lo stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista Aic*, 2014/2.
- CARDONE A., *Quando portare la luce nelle «zone d'ombra» della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle*

leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali), in *Le Regioni*, 2019.

- CARDUCCI M., *Una “danza sull’orlo del vulcano”*, in *Costituzione di Weimar*, Macerata, 2008.
- CARLASSARE L., *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1990.
 - *Forma di stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1995.
 - *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 2013.
- CARLI G., *Cinquant’anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1993.
- CARTABIA M., LUPO N. e SIMONCINI A. (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decisionmaking process*, Bologna, 2013.
- CARUSO C. e MORVILLO M., *Economic governance and budgetary rules in the European context: a call for a new european constitutionalism*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2014/4.
- CARUSO C., *La giustiziabilità dell’equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria, la decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2015.
 - *Le prospettive di riforma dell’Unione economico-monetaria e il mito dell’unità politica europea*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2018/1.
- CASERTA M., *Democrazia e costituzione in Hans Kelsen e Carl Schmitt*, Roma, 2005.
- CASSESE S., *La nuova Costituzione economica*, in *Lezioni*, Bari-Roma, Laterza, 1995.

- CASSETTI L., *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2002.
- CASTANGIA I., *Unione doganale*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1989.
- CASTRONOVO V., *L'avventura dell'unità europea. Una sfida con la storia e il futuro*, Torino, 2004.
- CAVASINO E., SCALA G. e VERDE G. (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, 2013.
- CECCHETTI S. G., *The Case of Negative Nominal Interest Rates. New Estimates of the Term Structure of Interest Rates during the Great Depression*, in *Journal of Political Economy*, 1988.
- CENSI D., *SURE To MES(s) without EUROBONDS? La necessità di un'alternativa al mercato dei capitali e l'Eurogruppo del 9 aprile 2020*, in *Diritto Virale*, 2020/1.
- CERIONI F., *L'obbligazione doganale nel codice dell'Unione*, in *Corriere Tributario*, 2014.
- CERULLI IRELLI V., *Dominio individuale, demanio pubblico, proprietà collettive*, Nuvoli, 1998.
- CESARATTO S. e STIRATI A., *Germany in the European and Global Crises*, in *International Journal of Political Economy*, 2011/4.
- CESARATTO S., *Europe, German Mercantilism and the Current Crisis*, in E. BRANCACCIO e G. FONTANA (a cura di), *The Global Economic Crisis. New Perspectives on the Critique of Economic Theory and Policy*, Routledge, London, 2010.
 - *Sei lezioni di economia*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2016.
 - *Chi non rispetta le regole? Morali e doppie morali nell'Europa dell'euro*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2018.

- *Italy: A Question of Interest Rates and Trust*, in *Intereconomics*, 2018/53.
- CHANNON M., *The empowerment of agencies under the Meroni doctrine and article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v Parliament and Council (Short-selling) and the proposed Single Resolution Mechanism*, in *European Law Review*, 2014,
- CHECHERITA C. e ROTHER P., *The impact of high and growing government debt on economic growth. An empirical investigation for the euro area*, in *ECB Working Paper Series*, 2010/8.
- CHELI E., *Il problema storico della Costituente*, in S. WOOLF (a cura di), *Italia 1943-1950: la ricostruzione*, Roma-Bari, 1974.
 - *Emigrazione, immigrazione: i percorsi incrociati della legislazione italiana*, in *Libertà civili*, 2011.
- CHESSA O., *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016.
 - *Il Recovery Fund: ovvero, come l'Eurozona può schivare il divieto di monetizzare il disavanzo di bilancio*, in *Lacostituzione.info*, 2020.
- CHINN M. e FRANKEL J. A., *Will the Euro Eventually Surpass the Dollar as Leading International Reserve Currency?*, University of Chicago Press, Cambridge, 2007.
- CHIRCULESCU M. F., *Advantages and Disadvantages Of Tax Competition In The European Union*, in *Annals-Economy*, 2018/1.
- CHIRULLI P., *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA e B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015.
- CHITI E., MENÉNDEZ A. J. TEIXEIRA e P. G. (a cura di), *The European Rescue of the European Union. The existential crisis of the European political project*, in *Arena Report*, 2012/3.

- CHRISTOFZIK D. I., FELD L. P., REUTER W. H. e YETER M., *Uniting European Fiscal Rules: How to Strengthen the Fiscal Framework*, in *German Council of Economic Experts Working Paper*, 2018/4.
- CIARALLI C. A., *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici*, in *Politica del diritto*, 2019/3.
- CICHOWSKI R. A., *The European Court and Civil Society. Litigation, Mobilization and Governance*, in *Cambridge University Press*, 2007.
- CIMINO B., MORETTINI S. e PICCIRILLI G., *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- CIOLLI I., *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 2012/3.
 - *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015.
 - *I diritti sociali «condizionati» di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2017.
- CISOTTA R. e GALLO D., *Il Tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali ed europei*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013/2.
 - *The Portuguese Constitutional Court case law on austerity measures: a reappraisal*, in *LUISS Working Paper*, 2014/4.
- CISOTTA R., *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione Europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015/1.
- CITARELLA A. e FILOCAMO A., *Processo di integrazione europea: economia di mercato, vincoli di bilancio e obiettivi*

mancati della politica di coesione, in Rivista economica del Mezzogiorno, 2017/2.

- CLAEYS G. e LEANDRO A., *Assessing the Juncker Plan after one year, in Bruegel working papers, 2016.*
- CLARKE H. D., GOODWIN M. e WHITELEY P., *Why Britain voted for Brexit: an individual-level analysis of the 2016 referendum vote, in Parliamentary Affairs, 2017.*
- COCOZZA F., *Riflessioni sulla nozione di costituzione economica, in Diritto dell'economia, 1992.*
- COHEN S., *Does Swiss Bank Secrecy Violate International Human Rights?, in Tax Notes International, 2013.*
- COLAPIETRO C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale, Padova, 1996.*
- COLARULLO E., *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento, in Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze, Giuffrè, Milano, 1986.*
- COMELLI A., *Il principio di neutralità dell'Iva nell'ipotesi di effettuazione di operazioni esenti, in Rivista di diritto tributario, 1995.*
- COMPARATO G., *La sovranità economica fra diritto interno e diritto transnazionale dell'economia. Considerazioni alla luce dell'esperienza britannica, in DPCE Online, 2020/1.*
- CONANT L., *Justice Contained. Law and Politics in the European Union, in Cornell University Press, 2004.*
- CONTALDI G., *Politica economica e monetaria (Il Diritto dell'Unione Europea), in Enciclopedia del Diritto, 2014.*
- COPPOLA D'ANNA F., *Accordo Generale sulle Tariffe Doganali e sul commercio, in Quaderni dell'Associazione fra le Società italiane per azioni, 1951.*
- COSCIANI C., *Problemi fiscali del mercato comune, Giuffrè, Milano, 1958.*

- COSSIRI A., *L'esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale: "Europa di Stati" o Parlamento protagonista?*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2008.
- COSTA P., *Costituzione e ordinamento economico: il contributo del pensiero ordoliberalista*, in G. COCCO (a cura di), *L'economia e la legge*, Milano, 2007.
- CRESTI M., *L'assistenza sanitaria tra scarsità delle risorse pubbliche ed apporto del "mercato"*, in AA.VV., *Contenimento della spesa pubblica ed efficienza dell'amministrazione nella crisi dello Stato sociale: il caso della sanità*, Pisa, 1997
- CRISAFULLI V. e PALADIN L., *Commentario breve della Costituzione*, Padova, Cedam, 1990.
- CRISAFULLI V., *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939.
 - *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.
 - *In tema di capacità contributiva*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965.
 - *Costituzione e protezione sociale (1950)*, in *Prima e dopo la Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.
- CROUCH C., *Il potere dei giganti*, Laterza, Roma-Bari 2012.
- CROZIER M., HUNTINGTON S. e WATANUKI J., *La crisi della democrazia, Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale*, FrancoAngeli, 1975.
- CUCCHIARA M. F., *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità: Quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015/1.
- CURRERI S., *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, 2016/3.

- D'ALOIA A., *Discriminazioni, eguaglianza e azioni positive: il diritto diseguale*, Diabasis, 2008.
 - *Reforming the financing of the EU budget: Outlook*, in *Perspectives on Federalism*, 2016/2.
- D'ALBERGO S., *La Costituzione tra le antitesi ideologiche dopo il referendum del 2006*, Aracne, Roma, 2008.
- D'ANDREA L., *I principi costituzionali in materia economica*, in *Constultaonline*, 1962.
- D'ORAZIO G., *La genesi della Corte costituzionale*, Milano, 1981.
- DABU A., *Economic Dualism and Agrarian Policies: Land Reforms and Structural Economic Change in Romania, 1864–2000*. Springer Nature, 2020.
- DAM K.W., *The Gatt. Law and International Economic Organization*, Chicago-Londra, 1970.
- DAMMANN J., *Paradise Lost: Can the European Union Expel Countries from the Eurozone*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2016/3.
- DANI M. e MENÉNDEZ A. J., *Le ragioni di un rotondo NO al MES*, in *Lacostituzione.info*, 2020.
 - *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE Online*, 2020/1.
- DANI M., *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Milano, CEDAM, 2013.
 - *Misure di aggiustamento macroeconomico e Tribunale costituzionale portoghese: il limitato potenziale controegemonico della dottrina dei controlimiti*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2014/1.
 - *The EU transformation of the social state*, in *The EU Social Market Economy and the Law*, 2018.

- *Il ruolo della Corte costituzionale italiana nel contesto della governance economica europea*, in *Lavoro e diritto*, 2018.
- *Giurisdizione e ruolo delle corti costituzionali nel processo di integrazione europea: un'introduzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019/3.
- DANI M., MENDES J., MENENDEZ A. J., WILKINSON M., SCHEPEL H. e CHITI E., *At the End of the Law: A Moment of Truth for the Eurozone and the EU*, in *VerfBlog*, 2020/5/15.
- DANUŠE N., SOLILOVÁ V. e DOBRANSCHI M., *Sustainability-oriented Future EU Funding: The case of a C (C) CTB*, in *FairTax WP-Series*, 2016/4.
- DARVAS Z. e WOLFF G. B., *Rethinking the european union's post-brexite budget priorities*, in *Bruegel Policy Brief*, 2018.
- DAVID H. e SPENDZHAROVA A., *Accountability in Post-Crisis Eurozone Governance: The Tricky Case of the European Stability Mechanism*, in *Journal of Common Market Studies*, 2019/4.
- DAWSON M. e BOBIĆ A., *A Court of Justice Quantitative Easing at the Court of Justice—Doing whatever it takes to save the euro: Weiss and Others*, in *Common Market Law Review*, 2019/4.
- DE BOER N. J., *Judging European democracy*, in *National constitutional review of European law and its democratic legitimacy*, 2018.
- DE FEO A. e LAFFAN B., *Eu own resources: momentum for a reform?*, in *European University Institute Working Papers*, 2016.
- DE FEO A., *The European Budget: Motor or Brake of European Integration? A Walk Through 40 Years of Budgetary Decisions*, in *The New Politics of the European Union Budget*, in *Nomos Verlagsgesellschaft*, 2017.
- DE FILIPPIS F., *Il futuro della Politica Agricola Comune nel prossimo quadro finanziario pluriennale*, in *Centro Studi sul Federalismo research paper*, 2018.

- DE GRAUWE P. e JI Y., *What Germany should fear most is its own fear*, in *VoxEu Working Papers*, 2012/9.
 - *The legacy of austerity in the Eurozone*, in *CEPS commentary*, 2013.
 - *The Fragility of Two Monetary Regimes: The European Monetary System and the Eurozone*, in *International Journal of Finance & Economics*, 2015/20.
- DE GRAUWE P. e MOESEN W., *Gains for All: A proposal for a common Eurobond*, in *CEP commentary*, 2009.
- DE GRAUWE P. e VANHAVERBEKE W., *Is Europe an optimum currency area? Evidence from regional data*, in *CEPR Discussion Papers*, 1991.
- DE GRAUWE P., *Design Failures in the Eurozone: Can they be fixed?*, in *LEQS Paper*, 2013/57.
 - *Economia dell'unione monetaria*, Il Mulino, 2016.
 - *The ECB grants debt relief to all Eurozone nations except Greece*, in *CEPR Policy Portal*, 2016.
 - *What future for the EU after Brexit?*, in *Intereconomics*, 2016/5.
 - *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2018.
 - *The ECB Must Finance COVID-19 Deficits*, in *Project Syndicate*, 18/03/2020.
- DE GRAZIA D., *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *giurisprudenza costituzionale*, 2012.
 - *Crisi del debito pubblico e riforma della Costituzione*, in *Ianus*, 2012/7.
- DE IOANNA P. e GORETTI C., *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2008.

- DE IOANNA P., *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013/3.
 - *Regole fiscali e democrazia europea: un tornante cruciale nello sviluppo dell'Unione*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2014/1.
 - *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015.
- DE LA FERIA R., *The New VAT General Reverse-Charge Mechanism*, in *EC Tax Review*, 2019.
- DE LONG B. J. e SUMMERS L. H., *Fiscal Policy in a Depressed Economy*, in *Brookings Papers on Economic Activity*, 2012.
- DE LUCIA L., *'Pastorato' e 'disciplinamento' nella governance economica europea. Diritto e razionalità economica a seguito della crisi*, in *Diritto pubblico*, 2015/3.
- DE LUNGO D., *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 2013/3.
- DE MITA E., *Fisco e costituzione. I 1957-1983*, Giuffrè, Milano, 1984.
- DE PRETIS A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una guida alla lettura*, in *Federalismi.it*, 2012/18.
- DE SIERVO U. (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, 1980.
- DE TOCQUEVILLE A., *L'antico regime e la rivoluzione*, BUR, Milano 2015.
- DE VERGOTTINI G., *Guerra e costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2002.
 - *La Costituzione economica italiana: passato e attualità*, in *Diritto e società*, 2010.

- DE WECK E., *Eurozone Exit, Quid?*, in *Fribourg law review*, 2014/1.
- DE WITTE B., *Direct effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, in P. CRAIG e G. DE BÚRCA (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011.
 - *Treaty Games – Law as Instrument and as Constraint in the Euro Crisis Policy*, in F. ALLEN, E. CARLETTI e SAVERIO SIMONELLI (a cura di), *Governance for the Eurozone. Integration or Disintegration?*, in *Policy report CEPR*, 2012.
- DEGNI M. e DE IOANNA P., *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'Euro*, LIT Edizioni, 2015.
- DEGNI M., *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, Roma, Ediesse, 2004.
 - *Costituzione europea, BCE e patto di stabilità*, in M. PAGLIARECCI (a cura di), *Diritto politica ed economia dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2007.
- DEGRYSE C., *The new European economic governance*, in *ETUI Working Paper*, 2012/14.
- DELLA CANANEA G. e FRANCHINI C., *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli Editore, 2017.
- DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996.
 - *No Representation Without Taxation in the European Union. Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis*, in *Nomos*, 2017.
- DELLA FINA V., *Il bilancio nel diritto delle Nazioni Unite*, Giuffrè, 2004,
- DELPLA J. e WEIZSÄCKER J. v., *The Blue Bond proposal*, in *Bruegel policy brief Issue*, 2010/3.

- DENNINGER E., *L'identità costituzionale tedesca e l'Unione europea: riflessioni a partire dalla pronuncia sulle OMT*, in *DPCE*, 2016/1.
- DESMOLIN G., *Cour des comptes*, in *JurisClasseur Europe Traitè*, 2010.
- DI COSIMO G., *Approvazione del bilancio: cambiano le maggioranze, ma non le procedure*, in *Lacostituzione.info*, 2020.
- DI FABIO U., *The OMT decision of the German Federal Constitutional Court*, in *German Law Journal*, 2014/2.
- DI GASPARE G., *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Diritto. Pubblico*, 2008.
 - *Costituzionalizzazione simbolica e decostituzionalizzazione di fatto dell'articolo 41 della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2011.
 - *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato*, in *Amministrazione in Cammino*, 2014.
 - *Il nuovo art. 81 Costituzione. Dallo stato finanziatore allo stato scommettitore?*, in *Amministrazione in cammino*, 2015.
- DI MARTINO A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, 2012/18.
 - *La dottrina tedesca in tema di forma di governo*, in *DPCE online*, 2014/3.
 - *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVerfG*, in *Federalismi.it*, 2014/4.
- DI PIETRO A., *Imposte moderne e Stati post nazionali*, in *Studi Tributarî europei*, 2016/1.

- DI PLINIO G., *Costituzione e scienza economica*, in *Working papers UDA-DSG*, 2011/3.
 - *Sigfrido e il drago. Declinazioni (neo)germaniche dell'amicizia (tra i popoli): il punto di vista del Bundesverfassungsgericht*, in *DPCE online*, 2016/1.
- DI RENZO F., *Il bilancio dello stato ed il suo contenuto giuridico*, Empolo, 1952.
- DICKMANN R., *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, Jovene, 2013.
- DILLON S., *International Trade and Economic Law and the European Union*, Oxford-Portland, 2002.
- DINES N., MONTAGNA N. e VACCHELLI E., *Beyond Crisis Talk: Interrogating Migration and Crises in Europe*, in *Sociology*, 2018.
- DOGLIANI M., *Interpretazioni della Costituzione*, FrancoAngeli, Milano, 1982.
- DOGLIANI M., *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1995/1.
- DOLSO G. P., *Art. 3*, in S. BARTOLE e R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008.
- DOMENICANTONIO F., *Lineamenti dell'evoluzione del debito pubblico in Italia (1861-1961)*, in *Rivista di storia finanziaria*, 2005/15.
- DONATI F., *Sentenze della Corte Costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989/8.
 - *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 2013/2.
- DOS SANTOS A. e PALMA C. C., *O Acórdão do Tribunal Constitucional no 353/2012 de 5 de julho: a prevalência da razão*

juridica sobre a razão económica, in Revista de finanças públicas e direito fiscal, 2012/3.

- DOURADO A. P., *Base Erosion and Profit Sharing (BEPS) Initiative under Analysis, in Intertax, 2015/43.*
- DUFF A., *The political reform agenda of Ursula von der Leyen, in EPC Discussion Paper, 2019.*
- DUHAMEL O., *Parlementarisme rationalisé, in O. DUHAMEL e Y. MÉNY (a cura di), Dictionnaire constitutionnel, Parigi, 1992.*
- DULLIEN S. e GUEROT U., *The long shadow of ordoliberalism: Germany's approach to the euro crisis, in ECFR Policy Briefs, 2012.*
- DUVERGER M., *Constitutions et documents politiques, Parigi, 1971.*
- DWORKIN R., *Sovereign virtue - The theory and practice of equality, Cambridge Mass, London, 2000.*
- DWYER G. P. e LOTHIAN J. R., *International and historical dimensions of the financial crisis of 2007 and 2008, in Journal of International Money and Finance, 2012/1.*
- ECOCHARD P., *Governance economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo", in Istituzioni del federalismo, 2015/1.*
- EICHENGREEN B. e FLANDREAU M., *The Federal Reserve, the Bank of England, and the rise of the dollar as an international currency, 1914–1939, in Open Economies Review, 2012/1.*
- EICHENGREEN B., *La nascita dell'economia europea. Dalla svolta del 1945 alla sfida dell'innovazione, Il Saggiatore, Torino, 2009.*
 - *Hall of mirrors: The great depression, the great recession, and the uses-and misuses-of history, Oxford University Press, New York, 2014.*

- EIJFFINGER, S. C. W. e DE HAAN J., *The Political Economy of Central Bank Independence*, in *Princeton special Papers in International Economics*, 1996/19.
- EINAUDI L., *Diario 1945-1947*, Fondazione Luigi Einaudi, Roma-Bari 1993.
- ELEFTHERIOS I. T., STAMATOPOULOS T. e PANTELIS E. T., *The European sovereign debt crisis and the role of credit swap*, in *The World Scientific Handbook Of Futures Markets*, 2016.
- ENGEL S., *An Alternative Approach to the Institutional Economics of the Eurozone Crisis*, in *Journal of Economic Issues*, 2016/1.
- ESCHWEILER B. e BORDO M. D., *Rules, Discretion, and Central Bank Independence: The German Experience, 1880-1989*, in P. SIKLOS (a cura di), *Varieties of Monetary Reforms: Lessons and Experiences on the Road to Monetary Union*, 1994.
- ESPING-ANDERSEN G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, 1990.
- ESPOSITO C., *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, Padova, 1954.
 - *Il piano Marshall. Sconfitte e successi dell'amministrazione Truman in Italia*, in *Studi storici*, 1996.
- ESPOSITO M., *Ipotesi sulla evoluzione convenzionale del diritto costituzionale italiano*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006.
 - *L'Unione Europea: dal miraggio della federazione a fini perequativi al consolidamento dell'egemonia dei "più uguali"*, in *DPCE online*, 2020/2.
- ESPOSITO R., *Da fuori*, Torino, 2016.

- ESPUELAS S., *Are Dictatorships Less Redistributive? A Comparative Analysis of Social Spending in Europe, 1950-1980*, in *European Review of Economic History*, 2012.
- FABBRINI F., *The fiscal compact, the golden rule, and the paradox of European federalism*, in *BC Int'l & Comp. Law Review*, 2013/1.
 - *The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective*, in *Berkeley journal of international law*, 2014/2.
 - *Economic Governance in Europe: comparative paradoxes, constitutional challenges*, Oxford, 2016.
- FABBRINI S. e DONÀ A., *Europeanisation as Strengthening of Domestic Executive Power? The Italian Experience and the Case of the Legge Comunitaria*, in *Journal of European integration*, 2003/25.
 - *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies*, 2013/36.
 - *La crisi dell'euro e le sue conseguenze*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2016/3.
- FALSITTA V. G., *Profili della tutela costituzionale della giustizia tributaria*, in L. PERRONE e C. BERLIRI (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006.
- FANCELLI L. e MONACO R., *Le nuove misure in materia di trasparenza fiscale internazionale (beneficial ownership e common reporting standard)*, in *Rivista di Diritto Tributario Internazionale*, 2018/1.
- FANTACCI L. e PAPETTI A., *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, 2013/2.

- FARAGUNA P., *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, 2015.
 - *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016.
 - *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, in F. CORTESE (a cura di), *Immaginare la repubblica. mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, FrancoAngeli, 2018.
- FARAGUNA P., TEGA D. e MASSA M., *Italy. The state of liberal democracy*, in R. ALBERT, D. LANDAU, P. FARAGUNA e S. DRUGDA (a cura di), *Global Review of Constitutional Law*, Boston, 2018.
- FASONE C., *Corte dei Conti v. ufficio parlamentare di bilancio?*, in *Studi polacco-italiani di Toruń IX*, 2013.
 - *Corti costituzionali e funzione «metabolica» delle Costituzioni. L'emersione dell'identità costituzionale nella giurisprudenza sulla nuova governance economica europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019/3.
- FASONE C., FROMAGE D. e LEFKOFRIDI Z., *Parliaments, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*, in *Eui Working Papers*, 2015.
- FAVILLI C., *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013/3.
- FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
 - *Poteri selvaggi*, Roma-Bari, Laterza, 2011.
 - *La democrazia costituzionale*, in *Revus*, 2012/18.

- *Diritti fondamentali e democrazia. Due obiezioni a Robert Alexy*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2015/1.
- *Democrazia e diritti nella crisi dell'Unione Europea*, in *Fundamentos*, 2016/9.
- FERRARA G., *La pari dignità sociale*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, Milano, 1974.
 - *Regressione costituzionale (18 aprile 2012)*, in *Costituzionalismo.it*, 2012.
- FERRARA M., *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Laterza, Roma- Bari, 2016.
- FERRARA R., *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in R. FERRARA e C. SARTORETTI (a cura di), *Trattato di Biodiritto. Salute e sanità*, Giuffrè, Milano, 2010.
- FERRARI F., *Ancora sul finanziamento della sanità sulle Regioni speciali: dall'infondatezza all'inammissibilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012/6.
- FICHERA F., *Le agevolazioni fiscali*, Cedam, Padova 1992.
 - *Fiscalità ed extrafiscalità nella Costituzione. Una rivisitazione dei lavori preparatori*, in *Rivista di diritto Finanziario e scienza delle finanze*, 1997.
- FIORAVANTI M., *Le dottrine della costituzione in senso materiale*, in *Historia Constitucional*, 2011/12.
 - *Cultura costituzionale e trasformazioni economico-sociali: l'esperienza del Novecento*, in *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, 2013.
- FIORILLO M., *La riforma della Costituzione economica fra tempo, memoria e rimozione*, in *Ragion pratica, Rivista semestrale*, 2014/1.
- FITOUSSI J. P., *La démocratie et le marché* (2004), trad. it., Milano, 2004.

- FOURASTIÉ J., *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Parigi, 1979.
- FRAENKEL E., KAHN-FREUND O., KORSCH K., NEUMANN F. and SINZHEIMER H., *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania nazista*, in A. GIANNI e G. VARDARO (a cura di), Laterza, 1982.
- FRANCESE M. e PACE A., *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, in *Questioni di economia e finanza*, 2008/10.
- FRANZINI M., *La disuguaglianza dei redditi in Italia. Non solo un problema di altezza*, in *Argomenti*, 2020.
- FREY B. S. e SCHNEIDER F., *Central Bank Behavior: A Positive Empirical Analysis*, in *Journal of Monetary Economy* 1981/7.
- FRICKER C. V., *Die Natur der Steuerverwilligung und des Finanz – Gesetzes*, in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1861.
- FROSINI V., *Kelsen e il pensiero giuridico italiano*, in *Saggi su Kelsen e Capograssi: due interpretazioni del diritto*, Milano, 1988.
- FUKUYAMA F., *Politica Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, Farrar Straus and Giroux, 2014.
- FURMAN J., *The Fiscal Response to the Great Recession: Steps Taken, Paths Rejected, and Lessons for Next Time*, in *Preliminary discussion draft remarks at the Brookings Institution*, 2018.
- GAIS T., DADAYAN L. e SUHO B., *The Decline of States in Financing the US Safety Net: Retrenchment in State and Local Social Welfare Spending, 1977-2007*, in *Reducing Poverty: Assessing Recent State Policy Innovations and Strategies*, Emory University, Atlanta, 2009.
- GAJDA A., *La ricerca di un modello applicativo dell'Imposta sul Valore Aggiunto per gli scambi intraunionali impermeabile alla*

frode: evoluzione e prospettive di riforma dell'esperienza europea e comparazione con quella canadese, Tesi di dottorato, Unibo, 2018.

- GALEOTTI S., *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in AA. VV., *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985.
- GALGANO F., *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico*, (a cura di) G. AMATO E A. BARBERA, Il Mulino, Bologna, 1984.
- GALLI L., *Efficienza e legittimazione delle istituzioni pubbliche: il caso del SRB*, in *Rivista di diritto bancario*, 2016/24.
- GALLINO L., *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2013.
- GALLO F., *Profili di una teoria dell'imposta sul valore aggiunto*, Roma, 1974.
 - *Ordinamento comunitario e principi costituzionali tributari*, Napoli, 2006.
 - *Ordinamento comunitario e principi costituzionali tributari*, in *Rassegna Tributaria*, 2006/2.
- GAMBALE P. e PERROTTA D., *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione di "controlimiti" parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2005.
- GAMBARO E., *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2013/2.
- GAMBINO S. e NOCITO W., *Governance europea dell'economia, crisi degli Stati e diritti fondamentali: notazioni costituzionali*, in *La cittadinanza europea*, 2012/2.
- GAMBINO S., *Normazione regionale e locale e tutela dei diritti fondamentali (fra riforme costituzionali, sussidiarietà e diritti fondamentali)*, in AA.VV., *Tecniche di normazione e tutela*

giurisdizionale dei diritti fondamentali, Giappichelli, Torino 2007.

- *Diritti fondamentali e Unione europea: una prospettiva costituzional-comparatistica*, Giuffrè, 2009.
- *Il costituzionalismo di Weimar (fra superamento della tradizione liberale e affermazione della democrazia sociale) e la crisi attuale*, in C. AMIRANTE e S. GAMBINO (a cura di), *Weimar e la crisi europea*, Periferia, Cosenza, 2013.
- *Forma di Stato e federalismo fiscale. Spunti costituzionali e comparatistici*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Giuffrè, Milano, 2014.
- *Crisi economica e diritti sociali (con particolare riguardo a salute, assistenza sociale e istruzione)*, in *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, 2016.
- GASPAROTTI A. e KULLAS M., *20 Years of the Euro: Winners and Losers, An empirical study*, in *CEP Study*, 2019/1.
- GEFFCHEN F. E., *Storia della scienza delle finanze*, Padova 1960.
- GERBASI G., *Convergenze e divergenze tra dottrine economiche, 'diritto europeo della crisi' economico-finanziaria e prospettive future dell'unione alla prova dei 'fatti'*, in *Federalismi.it*, 2018/11.
- GERDESMEIR D., MONGELLI F. P. e ROFFIA B., *The Eurosystem, the U.S. Federal Reserve, and the Bank of Japan: Similarities and Differences*, in *Journal of Money, Credit and Banking*, 2007/7.
- GERELLI E., *Osservazioni per la riforma dell'imposizione generale sulle vendite*, in *Rivista di diritto finanziario e scienze delle finanze*, 1964.
- GERNER-BEUERLE C., ESIN K. e SCHUSTER E., *Law meets economics in the German federal constitutional court: outright monetary transactions on trial*, in *German Law Journal*, 2014/2.

- GETI P. L., *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, in *Nomos*, 2015/7.
- GHERA F., *Il principio di eguaglianza nella costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Milano, 2003.
- GIACCHÉ V., *Anschluss. L'annessione. L'unificazione della Germania e il futuro dell'Europa*, Reggio Emilia, Imprimatur Editore, 2014.
- GIANNINI C., *L'età delle banche centrali*, il Mulino, Bologna, 2004.
- GIANNINI M. S., *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Rivista giuridica del Lavoro*, 1949.
 - *Stato sociale: una nozione inutile*, in AA.VV. (a cura di), *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: Studi in onore di C. Mortati*, 1977.
- GIANNITI L. e CHIARA G., *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013/1.
- GIANNITI L., *Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione Economica"*, in *Diritto pubblico*, 2000/3.
 - *La riforma del Trattato istitutivo del MES e la governance economica dell'eurozona*, in *Diritto pubblico*, 2020/1.
- GIARDA P., *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995.
 - *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova costituzione*, in *Le regioni*, 2001.
- GIORGIS A., *Costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli 1999.
- GIOVANNI O., *Libertà di circolazione e dimensione sociale europea: storia di un'integrazione mancata*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2017.

- GIOVANNI P., *Problemi e pericoli del" federalismo fiscale" in Italia*, in *Le regioni*, 2002.
- GIUBBONI S., *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in *Working Papers of Centre for the Study of European Labour Law Massimo D'Antona*, 2006/4.
 - «*In a spirit of solidarity between Member States*». *Noterella a prima lettura sulla proposta della Commissione di una «cassa integrazione europea»*, in *Menabò - Associazione Etica ed Economia*, 2020/1.
- GIUNTI L., *Prime note sulla costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, 2013/6.
- GIUPPONI T. F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2014/1.
 - *Vincoli di bilancio, stato costituzionale e integrazione europea: una nuova occasione di dialogo tra Corti?*, in *Forumcostituzionale.it*, 2014.
- GNEIST R., *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese*, Firenze, 1869.
- GÓMEZ M., CACHAFEIRO R. e PLAZA-COLODRO C., *Populist Euroscepticism in Iberian party systems*, in *Politics*, 2018.
- GOODMAN J. B., *The politics of central bank independence*, in *Comparative Politics*, 1991/3.
- GORDON J. S., *Hamilton's Blessing: The Extraordinary Life and Times of Our National Debt*, in *Walker and Company*, New York, 1997.
- GOVAERE I., REINHARD Q. e BRONCKERS M., *Trade and Competition Law in the EU and Beyond*, Edward Elgar Publishing, 2011.

- GRASSO G., *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.
 - *Le parole della Costituzione e la crisi economica*, in *Osservatorio AIC*, 2016.
- GRASSO P. G., *Disciplina costituzionale della guerra*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989.
- GRAWONSKI P. G., *Progetto euro: che cosa è andato storto?*, in *Rivista di politica economica*, 2014/1.
- GRECO R., *Diritti sociali, logiche di mercato e ruolo della Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, 1994.
- GREGANTI M., *I criteri sui saldi netti come vincolo esterno alle decisioni di bilancio*, in *Astrid online*, 2009/12.
- GREGGI M., *Tax mobility within the EU: the quest for a new European Nomos*, in *European Tax Studies*, 2009/1.
 - *The Unbearable Lightness of Digital Presence: some Considerations on the EU Web Tax*, in *History Review*, 2015/3.
 - *La web tax e le sue radici costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2018/1.
 - *Piano Marshall o progetto Manhattan per la fiscalità post-virale*, in *Diritto Virale*, 2020.
 - *Rise and Decline of the Westphalian Principle in Taxation: The Web Tax Case*, in *EC Tax Review*, 2020.
- GRIMM D., *Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs*, Berlino, 2009.
 - *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in F. LANCHESTER e F. BRANCACCIO (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012.

- *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, 2014/2.
- *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, in *European Law Journal*, 2015/4.
- *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Nomos le attualità del diritto*, 2015/10.
- *Constituent Power and Limits of Constitutional Amendments in a German Perspective*, in *Nomos*, 2016/2.
- GROPPI T., *L'evoluzione della forma di stato in Italia: uno stato regionale senz'anima?*, in *Federalismi.it*, 2007.
- GROSSI P., *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972.
- GRUND S., GUTTENBERG L. e ODENDAHL C., *Sharing the fiscal burden of the crisis: A Pandemic Solidarity Instrument for the EU*, in *CEPR Policy Portal*, 2020.
- GUARINO G., *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quaderni Costituzionali*, 1992/1
- GUAZZAROTTI A., *L'autoapplicabilità delle norme. Un percorso costituzionale*, Jovene, 2011.
 - *I diritti fondamentali dopo Lisbona e la confusione del sistema delle fonti*, in *Rivista AIC*, 2011/3.
 - *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in E. CAVASINO, G. SCALA e G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.
 - *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, FrancoAngeli, Milano, 2016.

- *Irreversibile o irrevocabile? La sovranità funzionale dell'euro e i giochi di parole del suo custode*, in *Quaderni Costituzionali*, 2017/2.
 - *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista Aic*, 2017/3.
 - *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)conflittuale*, in *Rivista AIC*, 2018/1.
 - *Giustizia costituzionale e regime economico: fluidificare o resistere?* in *Lavoro e diritto*, 2018/1.
 - *Sovranità statale e vincolo finanziario. Potere pubblico e potere privato nel governo degli Stati europei*, in *Diritto Costituzionale*, 2018/2.
 - *Quanto è pluralista la "Costituzione economica europea"? Si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista AIC*, 2018/3.
 - *Monetizzare il debito pubblico grazie alla BCE senza cambiare i parametri di Maastricht?*, in *Lacostituzione.info*, 2020.
 - *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei*, in *DPCE online*, 2020/1.
- GUERRA S., *Il dibattito giusfilosofico tra Carl Schmitt, Hans Kelsen e Rudolf Smend sullo sfondo della crisi della repubblica di Weimar*, tesi di dottorato del dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata, 2017.
 - GUERRIERI S., *Le idee costituzionali del Pcf e del Pci all'indomani della Liberazione*, in *Studi Storici*, 1995.
 - GUSTAFSSON H., *The Conglomerate State: A Perspective on State Formation in Early Modern Europe*, in *Scandinavian Journal of History*, 1998/23.
 - GUSTAVSSON S., *What Makes a European Monetary and Economic Union Politically Sustainable*, in S. DOSENRODE (a cura di), *Political Aspects of Economic and Monetary Union: The European Challenge*, Aldershot, Ashgate, 2002.

- GUSY C., *Weimar – die wehrlose Republik? Verfassungsschutzrecht und Verfassungsschutz in der Weimarer Republik*, Tübingen, 1991.
- GYELNIK T., 2017 *Double-Speed Europe: A New Round of Border Frames within European Integration*, in *Cross-Border Review Yearbook*, 2017.
- HÄBERLE P., *Potere costituente (teoria generale)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 2001.
 - *Lo Stato costituzionale*, Roma, 2005.
- HABERMAS J., *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in *The European Journal of International Law*, 2012/2.
- HALL A. P. e GINGERICH D. W., *Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis*, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, 2001.
- HALL A. P. e SOSKICE D. (a cura di), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- HAMAUI R., *Così la Bce può salvare l'Europa*, in *Lavoce.info*, 2020.
- HAMILTON A., *First report on public credit*, 1790.
- HARDIMAN N., *From 'Tiger' to 'PIIGS': Ireland and the use of heuristics in comparative political economy*, in *European Journal of Political Research*, 2015.
- HARGREAVES E. L., *The National Debt*, Frank Cass and Company, London, 1930.
- HARJUNIEMI M. O. T., *Mediating the German Ideology: Ordoliberal Framing in European Press Coverage of the Eurozone Crisis*, in *Journal of Contemporary European Studies*, 2016/3.

- HEGEL G. W. F., *Enzyklopädie der philosophischen Wissenschaften I im Grundrisse*, 1817, (trad. it.), in *Enciclopedia delle scienze filosofiche in compendio*, Bari, 1907.
- HEINEMANN F., MOHL P. e OSTERLOH S., *Who's afraid of an EU tax and why? Revenue system preferences in the European Parliament*, in *The Review of International Organizations*, 2009/4.
- HENIG R., *Versailles and after, 1919-1933*, Routledge, 2006.
- HERMANN S., HOBOLT S. e POPA A. S., *Does personalization increase turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections*, in *European Union Politics*, 2015.
- HERRMANN C., *Legal aspects of the European sovereign debt crisis*, in *Hitotsubashi journal of law and politics*, 2012/2.
- HESSE K., *La forza normativa della Costituzione*, Seregno 2008.
- HINTZE O., *Staatenbildung und Verfassungsentwicklung*, in O. HINTZE, *Staat und Verfassung; gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, vol. I, Fritz Hartung, Leipzig, 1941.
- HOBBS T., *Leviatano (1651)*, trad. it., Milano, Bompiani, 2001.
- HOFFMAN D. R. e HOWARD A. D., *Addressing the State of the Union: The Evolution And Impact of the Presidents's Big Speech*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2006.
- HOFFMAN L., *Don't let the sun go down on me: The German Constitutional Court and its Lisbon judgement*, in *Journal of contemporary European research*, 2009/5.
- HOFSTADTER R., *The idea of a party system: the rise of legitimate opposition in the United States, 1780-1840*, in *University of California Press*, 1969.
- HOLMES S. e SUNSTEIN C. R., *The Cost of Rights. why Liberty Depends on Taxes*, New York, 1999, trad. it., C. FUSARO (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2000.

- IBRIDO R., *Leggi di spesa, andamento del ciclo economico e trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Amministrazione In Cammino*, 2017.
- INMAN R. P., *Transfers and bailouts: enforcing local fiscal discipline with lessons from US Federalism*, in J. RODDEN, G. ESKEKUND e J. LITVACK (a cura di), *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, in *MIT Press Wallis*, 2003.
- IRTI N., *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 2004.
- ISSING O. e WIELAND V., *Monetary Theory and Monetary Policy: Reflection on the developments over the last 150 years*, in *CFS Working Paper*, 2012/20.
- JELLINEK G., *Gesetz und Verordnung, Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Scientia, Aalen, 1964, ristampa dell'ed. 1887, (trad. it.) in C. FORTE, *Legge e decreto*, Milano.
- JOERGES C., *What is Left of the European Economic Constitution: A Melancholic Eulogy*, in *Law Legal Journal*, 2013.
 - *Europe's economic constitution in crisis and the emergence of a new constitutional constellation*, in J. K. FOSSUM e A. J. MENENDÉZ (a cura di), *The European Union in Crises or the European union as Crises*, in *Arena Report*, 2014/2.
- JOHNSTON A. e PUGH T., *The law and economics of quantitative easing*, in *Sheffield Institute of Corporate and Commercial Law Working Paper Series*, 2019.
- KANT I., *Per la pace perpetua*, in *Principi metafisici della dottrina del diritto* (1797), trad. it., Torino, Utet, 1965.
- KATHRYN J., *The Rise of the Value-Added Tax*, Cambridge University Press, 2015.

- KAUPA C., *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Hart, Oxford-Portland, 2016.
- KELSEN H., *Chi dev'essere il custode della Costituzione? (1930)*, trad. it., Giuffrè, Milano, 1981.
 - *La garanzia giurisdizionale della Costituzione*, in *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981.
 - *Essenza e valore della democrazia (trad. it.)*, G. MELLONI, Bologna, Il Mulino, 2014.
- KENNEDY E., *The politics of law in Weimar Germany*, in *Texas Law Review*, 1999.
- KEYNES J. M., *Come uscire dalla crisi (trad. it.)*, Roma-Bari, 1983.
 - *The General Theory of Employment, Interest and Money*, in *The Collected Writings of John Maynard Keynes (1973)*, trad. it., Milano, Mondadori, 2009.
 - *The economic consequences of the peace (1919)*, Routledge, 2017.
- KILPATRICK C., *Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge because They Are Not EU Law?*, in *European Constitutional Law Review*, 2014.
- KIRCHEIMER O., *Weimar und was dann? Analyse einer Verfassung*, Frankfurt am Main, 1964.
- KLEIN C., *La Repubblica di Weimar*, Milano, 1970.
- KOCHAROV A., *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, in *European University Press*, 2012/9.
- KOK W., *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, in *Report from the High Level Group*, 2004.
- KRAMER L. D., *The People Themselves - Popular Constitutionalism and Judicial Review*, New York, 2004.
- KRUGMAN P., *Fuori da questa crisi, adesso! (trad. it.)*, Garzanti, Milano, 2012.

- L. FUNK, *The German economy during the financial and economic crisis since 2008/2009*, Konrad Adenauer Stiftung, 2015.
- LABAND P., *Deutsches Reichsstaatsrecht*, Tübingen, 1907.
 - *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, De Gruyter, 1971, rist. dell'ed. 1871, (trad. it.), in C. FORTE, *Il diritto e il bilancio*, Milano, Giuffrè, 2007.
- LAMARQUE E., *Chi sono gli assistenti di studio dei giudici costituzionali*, in M. D'AMICO e B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011.
- LAMENSCH M., *Key policy issues for the future of the EU VAT system*, in *Research Handbook on European Union Taxation Law*, 2020.
- LANCHESTER F., *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, 1985.
- LANG G. e WELZEL P., *Budgetdefizite, Wahlzyklen und Geldpolitik: Empirische Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland, 1962-1989*, in *National Ökonomie und Statistik*, 1992/10.
- LASTRICO V., *Separation of powers and extraordinary powers. Exception and normalization from the First World War on*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2016/46.
- LATINI S., *Financial transaction tax con gettito stimato di 20 miliardi*, in IPSOA, 2019.
- LAVAGNA C., *Diritto pubblico dell'economia*. Introduzione, Roma, 1971.
- LAZE M., *Decisione di bilancio, sistema delle fonti, forma di governo*, Tesi di dottorato in diritto Costituzionale, Roma, 2015.

- LEANZA U., *Il principio internazionalista nella Costituente*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Laterza, Roma-Bari, 2006.
- LEON P., *I poteri ignoranti*, Roma, 2016.
- LEPORE A., *Il divario Nord-Sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, in *Rivista economica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez*, 2012/3.
- LEROY O., *The strong dollar, the current account, and federal deficits: Cause and effect*, in *Economic Review*, 1984.
- LIBERTINI M., *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Mercato Concorrenza Regole, Rivista quadrimestrale*, 2014/3.
- LIMBACH K., *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, Oxford-Portland, 2015.
- LO CONTE G., *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016.
- LONGO A., *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, 2016.
- LONGO E., *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010/1.
 - *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2017/17.
- LONGO G., *Dottrina della sovranità e del mutamento costituzionale*, Alpes, Roma 2008.
- LORETAN M., *Indexes of the foreign exchange value of the dollar*, in *Federal Reserve Bulletin*, 2005.

- LOSURDO F., *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015.
 - *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, 2016.
- LOTITO P. F., *La riforma della l. 468/78 nei lavori parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 1989.
- LOY G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in E. GHERA e A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene, 2009.
- LUCARELLI B., *The Euro: A Chartalist Critique*, in *International Journal of Political Economy*, 2015/1.
 - *Intra-eurozone Payments Imbalances: Implications for the TARGET2 Payments System*, in *Review of Radical political economics*, 2017/3.
- LUCIANI M., *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Diritto e società*, 1980.
 - *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 1990.
 - *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1994.
 - *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Scritti in Onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Cedam, Padova, 1995.
 - *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996.
 - *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 2000/3.
 - *I diritti costituzionali tra Stato e Regione (a proposito dell'art. 117 co. 2 lett. m) della Costituzione*, in *Sanità Pubblica*, 2002.
 - *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corriere Giuridico*, 2008.

- *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2011.
 - *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione giustizia*, 2012.
 - *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2013/1.
 - *La garanzia aristocratica della democrazia (a proposito della sent. Corte cost. n. 1 del 2014)*, in *Lo Stato*, 2014/2.
 - *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, 2015.
 - *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi a oggi*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016.
 - *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016/3.
 - *Il brusco risveglio dei controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Jovene, Napoli, 2017.
- LUCIFREDI P. G., *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema francese*, Milano, 1972.
 - LUPO N., *Costituzione e bilancio: l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, LUISS University Press, 2007.
- (a cura di), *Maxiemendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010.

- *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, 2012.
- *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei principi generali e dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sopranazionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2012/1.
- MACCORMICK N., *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel 'commonwealth' europeo*, Bologna 2003.
- MACIOCCO C. e MASINI F., *Indipendenza della banca centrale e politica monetaria: note sul dibattito intorno al "divorzio" fra Banca d'Italia e Tesoro*, in *Annali della Facoltà di Economia di Cagliari*, 2007.
- MADDISON A., *La natura e il funzionamento del capitalismo europeo: una prospettiva storica e comparativa*, in *Moneta e Credito*, 1988.
- MAITLAND F. W., *The constitutional History of England*, Cambridge, 1908.
- MAJOCCHI A., *Dal Fiscal Compact all'unione fiscale*, in G. BONVICINI e F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, in *Quaderni IAI*, 2012.
 - *The Juncker plan: a turning point, but not enough*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2015/3.
 - *Nuove risorse per il bilancio dell'Unione*, in *Centro Studi sul Federalismo Research Paper*, 2018.
- MAJONE G., *The regulatory state and its legitimacy problems*, in *West European Politics Journal*, 1999/22.
 - *Dilemmas of European Integration*, in *Oxford University Press*, 2005.
- MAJORANA A., *Teoria costituzionale delle entrate e delle spese dello Stato*, Roma, Loescher, 1886.

- *Il rigetto del bilancio*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1893.
- MANGIA A., *'Attuazione' legislativa ed 'applicazione' giudiziaria del diritto alla salute*, in *Diritto pubblico*, 1998.
 - *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in E. CAVA-SINO, G. SCALA e G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013.
- MANGIAMELI S. e DI SALVATORE E., *Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana*, in R. CERRETO (a cura di), *La democrazia italiana*, Roma, Solaris, 2010.
- MANGIAMELI S., *La competenza europea, il suo esercizio e l'impatto sugli ordinamenti degli Stati membri*, in ID. (a cura di), *L'ordinamento europeo i principi dell'Unione*, Milano, 2006.
 - *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, 2013.
 - *Sorveglianza macroeconomica e crisi dell'integrazione politica*, in A. CANTARO (a cura di), *Quo Vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015.
- MANZELLA A., PINELLI C. e GIANNITI L., *Politica monetaria e politica economica nell'Unione europea*, in *Astrid.it*, 2015/19.
- MARCHESELLI A., *La riforma del PIL e l'adorazione del Numero Sbagliato*, in *IPSOA*, 2014.
- MARGIOTTA BROGLIO C., *La Corte costituzionale italiana e il modello kelseniano*, in *Quaderni costituzionali*, 2000/2.
- MARIANI A. e VINCENTI U. (a cura di), *Le Carte storiche dei diritti*, in *Pisa University Press*, 2013.
- MÁRQUEZ JURÁDO J. M., *La Corte dei conti delle comunità europee: una nuova istituzione nell'Unione europea*, in *Rivista Corte dei Conti*, 1994/1.

- MARTINES T., *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, 1967.
- MARTÍNEZ M. R., *Europa antes de Europa. Ficciones y realidad de la comunidad supranacional europea. Siglos XVIII-XX*, in *Letras históricas*, 2018/19.
- MARTINICO G., *Le Implicazioni Costituzionali della Crisi. Una Rassegna della Letteratura*, in *Federalismi.it*, 2016/26.
- MARTINO A., *Constraining inflationary Government*, *The Heritage Foundation*, Washington, 1982.
- MARZANATI A., *La fraternità intergenerazionale: lo sviluppo sostenibile*, in A. MARZANATI e A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, 2007.
- MARZULLI G., *Il “convitato di pietra”: la sovranità monetaria nel dibattito costituzionalistico. Spunti di riflessione per una critica costituzionalistica della moneta unica europea*, in *Rivista AIC*, 2014/2.
- MASÈ DARI E., *Sul bilancio dello Stato. Lineamenti dell’ordinamento formale della pubblica finanza*, Torino, 1899.
- MASINI F., *Towards a Federal Structure of Economic Governance in the Eurozone*, in *STALS Research Papers*, 2016/1.
- MASSA M., *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2017/1.
- MASSERA A., *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001.
- MASSIMO L., *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, 2017/2.
- MASTROPAOLO A., *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in *DPCE*, 2001.

- MAURO G., *Il sistema monetario internazionale, da Bretton Woods a Maastricht*, Giappichelli, Torino, 2000.
- MAYER F. C., *Rebels without a Cause: A Critical Analysis of the German Constitutional Court's OMT Reference*, in *German Law Journal*, 2014/2.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, 1964.
- MEHRING R., *Carl Schmitt. Der Begriff des Politischen. Ein kooperativer Kommentar*, Berlin, Akademie Verlag, 2003.
- MELIS G., *Coordinamento fiscale nell'Unione europea*, in *Enciclopedia giuridica del diritto*, Milano, 2008.
- MENÉNDEZ A. J., *Another view of the Democratic Deficit "ovvero" No Taxation without Representation*, in *Jean Monnet Working Paper*, 2000/7.
 - *A Proportionate Constitution? Economic Freedom, Substantive Constitutional Choices and Dérapages in European Union Law*, in F. CARBONELL, A. J. MENÉNDEZ e J. E. FOSSUM (a cura di), *Hope, Reluctance and Fear*, ARENA Report, 2011/5.
 - *The European Crises and the Undoing of the Social and Democratic Rechtsstaat*, in J. E. FOSSUM e A. J. MENÉNDEZ (a cura di), *The European Union in Crises or the European Union as Crises?*, in *Arena Report*, 2014/2.
 - *Neumark vindicated. The Europeanisation of National Tax Systems and the Future of the Social and Democratic Rechtsstaat*, in *ARENA Working Paper* 2015/4.
 - *The crisis of law and the European crises: From the social and democratic Rechtsstaat to the consolidating state of (pseudo-) technocratic governance*, in *Journal of Law and Society*, 2017.
 - *Not seven, but eleven? European crises or "new normal"?*, in *European Law Journal*, 2018.

- *The Past of an Illusion? Pluralistic Theories of European Law in Times of “Crises”*, in *European Papers*, 2018.
- MENGONI L., *Fondata sul lavoro*, in *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*. Napoli, 1998.
 - *I diritti sociali*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1998.
- MENGOZZI P., *La Corte di giustizia dell’Unione e il diritto nazionale degli Stati membri*, in *Diritto dell’Unione Europea*, 2016.
- MERLER S., *Income convergence: did EU funds provide a buffer*, in *Bruegel Working Paper*, 2016/6.
- MERUSI F., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990.
 - *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale nella federazione monetaria dell’Europa*, in *Diritto dell’Unione europea*, 1997.
- MESSINA G., *La crisi finanziaria come epifania dello Stato post-moderno*, in *Democrazia e Diritto*, 2012/4.
- MICELI V., *Principii di diritto costituzionale*, Milano, 1914.
- MINENNA M., *Bilancio unico europeo: la riforma che non c’è*, in *Il sole 24 ore*, 2019.
 - *Il nuovo obiettivo di inflazione della BCE prende forma*, in *Il sole 24 ore*, 25.11.2020.
- MIRAGLIA L., *La forza formale della legge*, Padova, 1966.
- MODUGNO F., *La Corte costituzionale oggi*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, 1985.
 - MODUGNO F., *Legge, ordinamento giuridico, pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, Milano, 1985.
 - *La “supplenza” della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2007.

- MÖLLERS C., *Der vermisste Leviathan: Staatstheorie in der Bundesrepublik*, Frankfurt am Main, 2008.
- MONDINI A., *Falso materiale e ideologico nelle frodi Iva e tutela dell'affidamento e della buona fede del contribuente nell'apparenza di situazioni fattuali e giuridiche prodotta da terzi*, in *Rassegna tributaria*, 2008.
 - *Il principio di neutralità nell'Iva tra " mito" e (perfettibile) realtà*, in A. DI PIETRO e T. TASSANI (a cura di), *I Principi europei del diritto tributario*, Padova 2014.
- MONE D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, 2014/3.
- MONTEIRO FERNANDES A., *L'austerità e l'"eguaglianza proporzionale". Una sentenza della Corte costituzionale portoghese*, in *Lavoro e diritto*, 2013.
- MONTELLA M. e MOSTACCI F., *Un indicatore degli squilibri macroeconomici dell'Ue*, in *Economia e Politica*, 2015.
- MONTESQUIE C-L. S., *Lo spirito delle leggi (1748)*, trad. it., S. Cotta (a cura di), Utet, Torino 1952.
- MORELLI A., *Principio di "totalità e illegittimità" della motivazione: il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax*, in *Consulta Online*, 2015.
 - *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta OnLine*, 2018/1.
- MORGANTE D., *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, in *Federalismi.it*, 2013/9.
- MORI M., *Un'eredità incerta: la prima ricezione della " pace perpetua" in Germania*, in *Rivista di Storia della Filosofia*, 2006.

- MORI P., *Profili problematici dell'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia di condanna degli Stati membri ex art. 260 TFUE*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015/2.
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001.
 - *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello stato e "diritto costituzionale globale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2012/4.
 - *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 2013/3.
 - *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014/1.
 - *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, 2014/3.
 - *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2015/3.
 - *Sovranità*, in *Rivista Aic*, 2017.
 - *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2019.
- MORTATI C., *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Anonima romana editoriale, Roma, 1931.
 - *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.
 - (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Firenze, 1946.
 - *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952.
 - *Il lavoro nella Costituzione*, in *Diritto del lavoro*, 1954.
 - *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro italiano*, 1970.

- *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, 1953, in C. MORTATI, *Raccolta di scritti*, Milano, 1972.
- *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, in *Raccolta di scritti vol. I*, Milano, Giuffrè, 1972.
- *Le forme di governo nella Germania di Weimar*, in C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973.
- *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975.
- *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976.
- MOSCA G., *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare. Studi storici e sociali*, Torino, 1982.
- MOSCARINI A., *La Corte costituzionale contro lo Stato sociale?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997.
- MOSCHELLA G., *Crisi della sovranità e crisi della rappresentanza politica. Tra teoria costituzionale e globalizzazione*, in G. MOSCHELLA, A. RUGGERI e S. GAMBINO (a cura di), *Crisi dello Stato, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2012.
- MOSCHETTI F., LORENZON G., SCHIAVOLIN R. e TOSI L., *La capacità contributiva*, Cedam, Padova 1993.
- MOSTACCI E., *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del Diritto*, 2013/4.
- MÜNCHAU W., *Germany is one of the most unequal countries in Europe*, in *Eurointelligence*, 27 luglio 2020.
- MUNDELL R. A., *A theory of optimum currency areas*, in *The American economic review*, 1961/4.
- MUSGRAVE A. R., *The Theory of Public Finance*, New York, Mc Graw Hill, 1959.

- NAPOLETANO G., *La risposta Europea alla crisi del debito sovrano: il rafforzamento dell'Unione Economica e Monetaria. Verso l'unione bancaria*, in *Banca borsa titoli di credito*, 2012/6.
- NAPOLITANO G., *Il Meccanismo Europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornali di diritto amministrativo*, 2012/1.
- NARDINI M., *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2013.
 - *La legge n. 163 del 2016 e le prime prassi applicative della nuova legge di bilancio*, in *Diritto pubblico*, 2017/2.
- NAVA M., *L'Allargamento dell'Unione Europea: questioni finanziarie, di competitività e di crescita*, in *l'industria Rivista di economia e politica industriale*, 2004/2.
- NEVOLA R., *Le limitazioni della sovranità statale in favore dell'Unione europea nella giurisprudenza costituzionale*, in *Convegni e seminari della Corte costituzionale*, 2014.
- NICHOLAS C. e FEARON P., *Lessons from the 1930s Great Depression*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2010/26.
- NIPPERDEY H. C., *Freie Entfaltung der Persönlichkeit (1960)*, in K. A. BETTERMAN e H. C. NIPPERDEY, *Die Grundrechte*, Vierter Band, Berlin, 1972.
- NOGUEIRA DE BRITO M., *Comentário ao Acórdão no 353/2012 do Tribunal Constitucional*, in *Direito & política*, 2012/3.
- NOWAK J. E., ROTUNDA R. D. e YOUNG I. N., *Constitutional law*, St. Paul, Minnesota, 1983.
- NUGNES F., *L'Europa e la crisi. Gli interventi della Banca Centrale Europea e la creazione del Meccanismo europeo di stabilità*, in *Articoli Costituzionali*, 2012/1.

- NÚÑEZ F. J. e GROS D., *The Multiannual Financial Framework, where continuity is the radical response*, in *CEPS Commentary*, 2018.
- NUSSBAUM M. C., *Creating capabilities: the human development approach*, Cambridge, 2011.
- OCCHINO A., *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2017.
- ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969.
 - *Luci e ombre nella giurisprudenza costituzionale in tema di sciopero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969.
 - *L'indipendenza delle banche centrali tra <<politicità>> e <<neutralità>>*, in D. MASCIANDARO e S. RISTUCCIA (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, Edizioni di Comunità, Milano, 1988.
 - *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993.
 - *Uguaglianza e diritti sociali*, in *Corte costituzionale e principio di uguaglianza: Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin*, Padova, Cedam, 2002.
- ORFANEL G. G., *La reforma constitucional del federalismo financiero alemán (Föderalismusreform 2009) y la reforma constitucional española de 2011*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 2009/1.
- PACE A., *Libertà "del" mercato e "nel" mercato*, in *Politica del diritto*, 1993.
- PACE L. F., *Il principio dell'indipendenza della banca centrale e la stabilità dei prezzi come obiettivo della politica monetaria: quale influenza dell'ordoliberalismo in Germania e nell'Unione Europea?*, in *Moneta e Credito*, 2019/72.

- PACINI M., *The Way to the Banking Union and Beyond: Past, Present and Future Role of Coordination in Financial Supervision*, in E. CHITI, G. VESPERINI (a cura di), *The Administrative Architecture of Financial Integration. Institutional design, legal issues, perspectives*, Bologna, 2015.
- PADOA SCHIOPPA T., *Che cosa ci ha insegnato l'avventura europea*, in *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, 1998/6.
 - *L'Europa verso l'unione monetaria: dallo Sme al trattato di Maastricht*, Torino, 1992.
 - *L'euro e la sua Banca centrale. L'unione dopo l'Unione*, Bologna, 2004.
 - *Che cosa ci ha insegnato lo Sme*, in *La lunga via dell'euro*, Bologna, 2004.
- PAGENKOPF H., *Der Finanzausgleich im Bundesstaat*, Stuttgart, 1981.
- PALADIN L., *Esiste un principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale?*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riferimenti comparatistici*, Milano, Giuffrè, 1994.
 - *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, p. 159.
- PALAVICINI F., *Historia de la Constitucion de 1917*, Mexico, 1980.
- PALLANTE F., *Dai vincoli «di» bilancio ai vincoli «al» bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016.
- PANIZZA R. et al, *A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives*, in *Eu studies*, 2019.
- PANIZZA U. e PRESBITERO A. F., *Quel nesso da dimostrare tra debito e crescita*, in *Lavoce.info*, 2013.

- PANUNZIO S. (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, 2002.
- PAPARELLA E., *La Bce e l'ambivalente uso dell'indipendenza nella crisi della zona euro*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2016/2.
- PARIS D., *Limiting the Counter-Limits. National Constitutional Courts and the Scope of the Primacy of UE law*, in *Italian Journal of Public Law*, 2018/2.
- PASQUINO P., *Il giudice e il voto*, Il Mulino, 2003.
- PASSANITI G., *Deficit democratico dell'unione europea, il difficile cammino verso la piena integrazione*, in *Diritto.it*.
- PAUL R., *Gold, Peace, and Prosperity*, in *Ludwig von Mises Institute*, 2011.
- PEDERZOLI P., *La Corte costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- PEDRINI F., *Il Meccanismo Europeo di Stabilità davanti al Bundesverfassungsgericht. Una griglia di problemi en attendant Karlsruhe*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012.
- PEREIRA COUTINHO F., *A natureza jurídica dos Memorandos da "Troika"*, in *XIII Themis*, 2013.
- PEREZ R., *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012/10.
 - *La crisi del debito pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016/3.
- PERRONE R., *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2017/2.
- PERSIANI M., *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *Aidlass.it*, 2013.
- PESARESI E., *La "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e la materia "tutela della salute": la proiezione*

indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006.

- PETCH T., *The compatibility of Outright Monetary Transactions with EU law*, in *Law and Financial Markets Review*, 2013/1.
- PETRAGLIA C. e PIERUCCI C., *Fu vera convergenza? Le politiche di coesione e le periferie dell'Unione*, in *Giornale Di Scienze Regionali*, 2016/1.
- PETRAGLIA C. e PURIFICATO F., *Moneta unica e vincoli sovranazionali alle politiche fiscali nell'eurozona alla prova della crisi*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2013/4.
- PETRAKIS P., *The 2008–2010 crisis and the European stability mechanism*, in *The Greek economy and the crisis*. Springer, Berlin-Heidelberg, 2012.
- PETTA P., *Schmitt, Kelsen e il "Custode della costituzione"*, in *Storia e Politica*, Milano, 1977/III.
- PFIZER P. A., *Das Recht der Steuerverwilligung nach den Grundsätzen der Württembergischen Verfassung mit Rücksicht auf entgegenstehende Bestimmungen des deutschen Bundes*, Stuttgart, 1836.
- PFLANZE O., *Bismarck and the Development of Germany, Volume II: The Period of Consolidation, 1871-1880*, Princeton University Press, 2014.
- PHILIPPON T. e HELLWIG C., *Eurobills, not Eurobonds*, in *CEPR working papers*, 2011/12.
- PHILLIPS A. W., *The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957*, in *Economica New Series*, 1928.
- PIAZZA I., *La redistribuzione delle risorse dell'Unione e i limiti istituzionali a una politica di sviluppo europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2016/6.

- PIAZZA M., *I limiti alla revisione costituzionale*, Padova, 2002.
- PICCIONE D., *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi della crisi (riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio del pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a 25 anni dalla scomparsa)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012/5.
- PINELLI C., *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, com. 2, lettera m), Cost.)*, in *Diritto pubblico*, 2002.
 - *Riflessioni sull'art. 41 Cost.*, in *ApertaContrada*, 2011.
 - *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 2014/1.
- PIROZZOLI A., *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2011/4.
 - *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Jovene, Napoli, 2013.
- PISANI-FERRY J., *Europe's Recovery Gamble*, in *Project Syndicate*, 2020.
- PITRUZZELLA G., *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Rivista AIC*, 2013/4.
 - *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi.it*, 2018.
 - *Come cambia la Costituzione economica europea tra condivisione dei rischi e moral hazard*, in *Diritto Costituzionale*, 2018/2, p. 31-42.
- POCAR F. e BARUFFI M. C., *Commentario breve ai trattati dell'unione europea*, CEDAM, 2014.

- PODRECCA E., *Riforme del mercato dei prodotti e crescita della produttività, Teoria ed evidenza empirica. Le riforme e l'illusione della crescita*, in *Economia e società regionale*, 2013.
- POIARES MADURO M., *We The court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution a critical reading of Article 30 of the EC Treaty*, Hart, 1998.
- POLANY K., *La grande trasformazione* (trad. it), Einaudi, Torino, 1974.
- PONZANO P., *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea e la "costituzionalizzazione" dell'eurozona*, in *Il Federalista*, 2015/2.
- PRADO C. V., *Anticipated or Tacit EU Treaty Revision via Simplified Procedures under the Control of National Parliaments: The Case of Spain (Constitutional Conditions for the Participation of the Spanish Parliament)*, in *Revista Universitaria Europea*, 2011/15.
- PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963.
 - *Mercati e concorrenza: asimmetrie e diseconomie nello Stato prefederativo*, in *Nuova Antologia*, 1993.
 - *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino 1998.
 - *Non di solo euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema Europeo delle Banche Centrali e alla Banca Centrale Europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1998/1.
- PRELOT M. e BOULOUIS J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1980.
- PRINCIPATO L., *Il contenuto minimo e la tutela cautelare del diritto alle cure mediche, in rapporto alle condizioni economiche del malato ed alle esigenze di bilancio dello Stato*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2008.

- PUGIOTTO A., *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015.
- QUADRI R., MONACO R. e TRABUCCHI A. (a cura di), *Commentario al Trattato istitutivo della CEE*, Milano Giuffrè, 1965.
- R. O'CONNOR J., *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973, in trad. it., V. GRISOLI (a cura di), *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1979.
- RACIOPPI F. e BRUNELLI I., *Commento allo statuto del Regno*, Roma, 1909.
- RAIOLA L. V., *Il fiscal compact e la costituzionalizzazione dell'economia europea, Sovranità vs sovranazionalità*, Cedam 2013.
- RAMÍREZ V., PALOMARES A. e MÁRQUEZ M. L., *Degressively proportional methods for the allotment of the European Parliament Seats amongst the EU Member States*, in B. SIMEONE e F. PUKELSHEIM (a cura di), *Mathematics and Democracy. Recent Advances in Voting Systems and Collective Choice*, Berlin, 2006.
- RATCHFORD B. U., *American states debts*, in *Duke University Press*, 1941.
- REICHEL J., *Communicating with the European composite administration*, in *German Law Journal*, 2014.
- REINHART C. M. e ROGOFF K. S., *Growth in a Time of Debt*, in *NEBR Working Papers*, 2010.
- REIWER-KALISZEWSKA A., *The Impact of the Traditional Own Resources on the Budget of the European Union*, in E. LOTKO, U. K. ZAWADZKA-PAK e M. RADVAN (a cura di), *Optimization of Organization and Legal Solutions concerning Public Revenues and Expenditures in Public Interest*, Temida, Vilnius, 2018.

- RENATO I. e LUPO N., *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di Diritto dell'Economia*, 2017/2.
- RENZSCH W., *German federalism in historical perspective: Federalism as a substitute for a national state*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 1989.
- RICARDO D., *Essay on the funding system*, in J.R. MCCULLOCH, *The Works of David Ricardo, Life and Writings of the Author*, Londra, 1888.
- RIDOLA P., *La Costituzione, la politica e il conflitto in una pagina di storia della scienza giuridica italiana*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011.
 - *Le trasformazioni della rappresentanza politica*, in P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011.
 - *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016.
- RIVOSACCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007.
 - *Fiducia parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, 2008.
 - *Il Parlamento*, in F. ANGELINI e M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica: atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, Jovene, 2012.
 - *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012/3.
 - *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2013/1-2.

- *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 2016/3.
- RODDEN J., *Soft budget constraints and German federalism*. in *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, MIT press, Londra, 2003.
- RODOTÀ S., *Cittadinanza: una postfazione*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
 - *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica*, in *Filosofia politica*, 2007.
 - *Antropologia dell' "homo dignus"*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2010.
 - *Lo scippo della Costituzione*, su *La Repubblica*, 20 giugno 2012.
- RODRÍGUEZ I. G., *Directiva 2014/107/UE del Consejo, de 9 de diciembre de 2014, que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad [DOUE L 359, de 16-XII-2014]*, in *Ars Iuris Salmanticensis*, 2015/1.
- RODRIK D., *La globalizzazione intelligente*, Bari, 2015.
 - *Economic Rules. Why economics works, when it fails, and how to tell the difference*, in *Oxford University Press*, 2015/1.
- ROGGEA K. S., SCHNEIDER M. e HOFFMANN V. H., *The innovation impact of the EU Emission Trading System — Findings of company case studies in the German power sector*, in *Ecological Economics*, 2012/74.
- ROMAGNOLI U., *Articolo 40*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979.
- ROMANO S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1945.

- *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, Milano, 1990.
- *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, Milano, 1990.
- ROMBOLI R., *Composizione del collegio giudicante e assegnazione delle cause nei giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996.
 - *L'“obbligo” per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015.
- ROSANVALLON P., *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Roma 2012.
- ROSPI M., *L'invecchiamento attivo della popolazione all'interno della coesione sociale tra generazioni: gli strumenti della multilevel governance per nuovi sistemi di welfare*, in *Rivista AIC*, 2018/3.
- ROSSANO D., *Ancora in tema di crisi dell'euro. Il caso “Grecia” e le sue implicazioni sulla moneta unica*, in *Rivista di diritto pubblico italiano comparato ed europeo*, 2015/3.
- ROSSI L. S., *L'Unione europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013/4.
 - *Fiscal compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in G. BOVICINI e F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, in *Quaderni IAI*, Roma, 2015.
- ROSSOLILLO G., *Fiscal compact, Meccanismo europeo di stabilità ed Europa a due velocità: proposte istituzionali per un governo della zona euro*, in *Il Federalista*, 2012/2.

- *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata, in Diritto dell'Unione europea, 2013/4.*
- ROUSSEAU J. J., *Il contratto sociale (1762)*, trad. it., Milano, Feltrinelli, 2014.
- RUGGERI A., *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Cosultaonline*, 2012.
 - *Dal legislatore al giudice, sovranazionale e nazionale: la scrittura delle norme in progress, al servizio dei diritti fondamentali*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. 18. Studi dell'anno 2014*, Torino, 2015.
- RUGGE G., *La competenza arbitrale della Corte di Giustizia dell'Ue ed il Fiscal Compact*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2013/1.
- RUGGIE J. G., *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic System*, in *International Organization*, 1982/2,
- RUINI M., *Prefazione a I precedenti storici della Costituzione (studi e lavori preparatori)*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1958.
- RUSCONI E., *La crisi di Weimar. Crisi di sistema e sconfitta operaia. La fine di una democrazia*, Torino, Einaudi, 1977.
- S. GORDON, *Juncker's European investment plan: the rhetoric versus reality*, in *Financial Times*, 2017.
- SABBATINI P., *Keynes e la "grande crisi"*, Roma - Bari, Laterza, 2004.
- SAITTO F., *Economia di mercato e regolazione statale: la controversia tedesca sulla wirtschaftsverfassung e il "posto" dell'art. 41 della costituzione italiana*, in *Janus*, 2011/5.
 - *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "costituzione economica" in Germania*, Milano, 2016.

- *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, 2016/3.
- *Ragionando sul trattato di maastricht come momento di "frattura": processo di integrazione europea e trasformazioni del sistema economico*, in *Il Politico*, 2019/2.
- SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Giappichelli, Torino, 2000.
 - *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2013/4.
- SALERNO G. M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2012/3.
- SALMONI F., *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e costituzione*, Cedam, 2019, Milano.
- SALVEMINI G., *Ruolo della Presidenza della Repubblica*, in G. SALVEMINI, *I guardiani del bilancio: una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, Marsilio, 2003.
- SALVEMINI M. T., *L'indipendenza della Banca centrale e il divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro*, in *Il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica*, 2008/5.
- SAMUELSON R., *Why the Economic Situation In Italy Matters*, in *Real markets*, 2016/1.
- SANTACROCE L., BOTTALICO L. L. e CHARITOS I. A., *The impact of COVID-19 on Italy: a lesson for the future*, in *The international journal of occupational and environmental medicine*, 2020/3.
- SAPIR A., AGHION P., BERTOLA G., HELLWIG G., PISANI-FERRY J., ROSATI D., VINÁLS J., WALLACE H., BUTI M., NAVA M. e

SMITH P., *An agenda for a growing Europe: The Sapir report*. OUP Oxford, 2004.

- SARCINELLI M., *La Costituzione italiana e la moneta: un incontro mancato*, in *Rivista di Politica Economica*, 2006 /4.
- SARNOWSKI J. e PAWEL S., *European compact against tax fraud, VAT solidarity and new dimension of effective and coherent tax data transfer*, Springer, Berlino-Heidelberg, 2020.
- SASSEN S., *Espulsioni. brutalità e complessità nell'economia globale*, Il Mulino, 2016
 - *Cinque domande a Saskia Sassen sui costi della globalizzazione*, il Mulino, 2019.
- SBAILÒ C., *Weimar, un laboratorio per il costituzionalismo europeo. Scienza giuridica e crisi dei valori occidentali*, Troina, 2007.
- SCACCIA G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012/3.
 - *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014.
- SCAGLIARINI S., *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2019/2.
- SCHARPF F. W., *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford, 2002.
 - *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, in *MPIfG Working Paper*, 2003/1.
 - *Community and Autonomy. Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*, Frankfurt, 2010.
 - *The asymmetry of European integration, or why the Eu cannot be a "social market economy"*, in *Socio-Economic Review*, 2010/8.

- *Political legitimacy in a non-optimal currency area*, in *MPIfG Discussion Paper*, 2013/15.
- *After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy*, in *European Law Journal*, 2015.
- SCHIMMELFENNIG F., *Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis*, in *Journal of European Public Policy*, 2015/2.
- SCHMITT C., *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954*, Berlin, 1958.
 - *Il custode della costituzione (trad. it.)*, A. CARACCILO (a cura di), Milano, 1981.
- SCHRATZENSTALLER M., *The EU own resources system, reform needs and options*, in *Intereconomics*, 2013/5.
 - *Reform Options for the EU's System of Own Resources*, in *Revue de l'OFCE*, 2014/1.
- SCHREYER M., *Does the EU need a tax of its own?*, in *Intereconomics*, 2001/6.
- SCHULZE H., *La Repubblica di Weimar. La Germania dal 1918 al 1933*, Bologna, 1993.
- SCIASCIA M., *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Giuffrè, Milano, 1997.
- SCICLUNA N., *European Union Constitutionalism in Crisis*, Abingdon, 2015.
- SHUANGGE W., *Less is More - A Critical View of Further EU Action towards a Harmonized Corporate Governance Framework in the Wake of the Crisis*, in *Washington University Global Studies Law Review*, 2013/12.
- SICLARI D., *La Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli*, in *Percorsi di diritto amministrativo*, 2012.
- SIJBREN C. e SHOUP C. S., *Coordination of value-added taxes*, in C. SIJBREN (a cura di) *Tax coordination in the European Community*, Springer, Dordrecht, 1987.

- SILVESTRI G., *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Ediesse, Roma, 1997.
 - *Costituzionalismo e crisi dello stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013/4.
- SIMMEL G., *The sociology of Conflict*, in *The American Journal of Sociology*, 1904.
- SIMONCINI M., *Nuovi regolatori e vecchi principi nel diritto dell'UE. Poteri e limiti delle autorità europee di vigilanza finanziaria*, in *Nomos*, 2016.
- SINZHEIMER H., *Verhandlungen der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung. Stenographische Berichte*, Berlino, 1919.
- SKIDELSKY R., *John Maynard Keynes: Volume One: Hopes Betrayed 1883-1920*, London, 1983.
- SŁOMCZYŃSKI W. e ŻYCKOWSKI K., *Mathematical aspects of degressive proportionality*, in *Mathematical Social Sciences*, 2012/63.
- SMEND R., *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, Tübingen, 1923.
- SNYDER T., *La paura e la ragione. Il collasso della democrazia in Russia, Europa e America*, Rizzoli, 2018.
- SOMEK A., *The cosmopolitan constitution*, Oxford Constitutional Theory, 2014.
- SOMMA A., *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismo*, in *DPCE.it*, 2015.
 - *Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, in *DPCE Online*, 2019/4.
 - *Europa, sovranità e ordine economico nel prisma delle teorie federaliste*, in *DPCE Online*, 2020/1.

- SOMMERMANN K. P., *Integrationsgrenzen des Grundgesetzes und Europäischer Verfassungsverbund: Brauchen wir eine neue Verfassung?*, in *DÖV*, 2013/18.
- SORIERO G., *Le politiche di coesione in europa tra austerità e nuove sfide*, in M. CARABBA, R. PADOVANI e LAURA POLVERARI (a cura di), *Rapporto 2018 sull'Economia del Mezzogiorno-SVIMEZ*, Il Mulino, Bologna, 2016.
- SOROS G., *Eurobonds or euro-exit: the choice is Germany's*, in *The Guardian*, 2013.
- SPADARO A., *Dalla "sovranità" monistica all'"equilibrio" pluralistico di legittimazione del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, in *Rivista AIC*, 2017/3.
- SPANÒ M., *Financial assets overhang in Europe*, in *Journal of Post Keynesian Economics*, 2015/3.
- SPINELLI A., *L'avventura europea*, Il Mulino, 1972.
- SPINELLI F. e VASSALLI M., *Il costituzionalismo monetario e fiscale nel mondo*, in *Studi e Note di Economia*, 1996/1.
- SPRINGFORD J. e TILFORD S., *Why Germany's trade surplus is bad for the eurozone*, in *Boulevardexterieur*, 2013/12.
- STEVANATO D., *Il MES tra deficit democratico e sovranità perduta*, in *Giustiziafiscale.com*, 2016.
- STIGLITZ J. E., *The euro and its threat to the future of Europe*, Regno Unito, Allen Lane, 2016.
- STOCKHAMMER E., *Neoliberal growth models, monetary union and the Euro crisis. A post-Keynesian perspective*, in *New Political Economy*, 2016/4.
- STOCKMAR C. E. A., *Studien zum preußischen Staatsrecht, II, Gesetz und Verordnung*, in *Zeitschrift für deutsches Staatsrecht und deutsche Verfassungsgeschichte*, 1867/1.
- STOLLEIS M., *Origins of the German Welfare State: Social Policy in Germany to 1945*, Berlin, 2013.

- STOLPER G., *German Economy, 1870-1940: Issues and Trends*, Routledge, 2017.
- STORNAIUOLO G., *Il sistema di perequazione fiscale in Germania e gli effetti sulla riduzione dei divari*, in *Rivista economica del Mezzogiorno* 2012/3.
- STRAUMANN T., *1931, Debt, crisis and the rise of Hitler*, Oxford University Press, 2019.
- STREECK W., *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000/1.
 - *The Crises of Democratic Capitalism*, in *New Left Review*, 2011/71.
 - *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2013.
- STROZZI G., *Limiti e controlimiti nell'applicazione del diritto comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009.
 - *Diritto dell'Unione europea*, Giappichelli Editore, 2017.
- SUNSTEIN C. R., *Incompletely Theorized Agreements*, in *Harvard Law Review*, 1995.
- SYLLA R. e WILSON J. W., *Sinking funds as credible commitments: Two centuries of US national debt experience*, in *Japan and the World Economy*, 1999/2.
- TARELLO G., *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Bologna 1970.
- TESAURO G., *Costituzione e norme esterne*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2009.
 - *Alcune riflessioni sul ruolo della Corte di giustizia nell'evoluzione dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2013/3.
- TIBERI G., *La riforma della legge "La Pergola"*, in *Quaderni costituzionali*, 2005.

- TOMMASI C., *Dal «Kaiserreich» a Weimar: la forma di governo in Germania e Hugo Preuss*, in G. GOZZI e P. SCHIERA (a cura di), *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima Guerra Mondiale*, Bologna, 1987.
- TORRES R., *Incomplete crisis responses: socioeconomic costs and policy implications*, in *International Labour Review*, 2010.
- TOSATO G. L., *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, Il Filangeri, 2012.
 - *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012/3.
 - *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno. Relazione al seminario "Il principio dell'equilibrio del bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012 (Corte costituzionale, Roma, 22 novembre 2013)*, in *Cortecostituzionale.it.*, 2013.
- TOSI L. e BAGGIO R., *Lineamenti di diritto tributario internazionale*, Padova, 2013.
- TRIFFIN R., *Gold and the Dollar Crisis. The Future of Convertibility*, in *Yale University Press*, 1969.
- TRIMARCHI M., *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2017/3.
- TUORI K. e TUORI K., *The Eurozone crisis: a constitutional analysis*, Cambridge University Press, 2013.
- TUORI K., *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, in *EIU Working Papers*, 2012/28.
- TUSHNET M., *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Sodal Welfare Rights*, in *Comparative Constitutional Law*, Princeton, N.J. Princeton University Press, 2008.

- URBINATI N., *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, Donzelli, 2009.
- VALLÉE S., *Options for a European Recovery Fund*, in *DGAP Kommentar*, 2020.
- VAN VOOREN B. e WESSEL R. A., *EU external relations law: text, cases and materials*, Cambridge University Press, 2014.
- VANISTENDAEL F. et al., *Op-Ed: “European Solidarity Requires EU Taxes”*, in *EU LAW LIVE*, 2020.
- VARESE E. e BUFFAGNI S., *Dazi e regimi doganali nell'Unione europea*, Giappichelli, 2012.
- VAROUFAKIS Y. e HOLLAND S., *Eurobonds: not a question of “whether” but one of “who will issue them” and “who will back them”*, in *yanisvaroufakis.eu*, 2019.
- VAROUFAKIS Y., *Euro crisis & europe’s denial*, in *yanisvaroufakis.eu*, 2014.
- VASQUEZ K. G., *Portuguese Social and Solidarity Economy’s ‘Substantive Meaning:’ Constructing an Alternative Path to European Cohesion*, in *Forum for Social Economics*, 2020.
- VAUBEL R., *Eine Public-Choice-Analyse der Deutschen Bundesbank und ihre Implikationen für die Europäische Währungsunion*, in D. DUWENDAG e J. SIEBKE (a cura di), *Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion*, in *Publications of the Verein für Socialpolitik, new series*, 1993/220.
- VEGAS G., *Il bilancio pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2014.
 - *Il nuovo bilancio pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- VERDUN A. e ZEITLIN J., *Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*, in *Journal of European Public Policy* 2018/25.
- VERLOEN VAN THEMAAT P. e GORMLEY L., *Prohibiting Restriction of Free Trade within the Community: Articles 30-36*

of the EEC Treaty, in *Northwestern Journal of International Law & Business*, 1981.

- VERNATA A., *L'Ufficio parlamentare di bilancio: tra virtualità ausiliarie e soggettività eurounitaria*, in *Diritto pubblico*, 2017/2.
- VERON N., *European Parliament election results: The long view*, in *Bruegel Working Papers*, 2019. *Giustiziascale.com*, 2016.
- VERONESI P., *Sulle tracce dei concetti di "Nazione" e di "Unità nazionale"*, in *Quaderni Costituzionali*, 2011.
 - *Se non ora, quando? Il conflitto promosso dai senatori costretti a votare senza discutere né conoscere la legge di bilancio (ord. cost. n. 17 del 2019)*, in *Le regioni*, 2019.
- VILÀ G., MEISSNER C. M., MCKEE M. e STUCKLER D., *The economic consequences of the 1953 London Debt Agreement*, in *European Review of Economic History*, 2019.
- VINCI F., *L'efficacia dei fondi strutturali europei processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, FrancoAngeli, Milano, 2013.
- VIOLANTE T., *The Eurozone crisis and the rise of the Portuguese Constitutional Court*, in *Quaderni Costituzionali*, 2019/1.
- VISCO I., *La crisi dei debiti sovrani e il processo di integrazione europea, intervento al seminario "Il federalismo in Europa e nel mondo"*, 2013.
- VITAGLIANO G., *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma, 1910.
- VITERBO A. e CISOTTA R., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2012/2.
- VON BOGDANDY A. e DANN P., *International Composite Administration: Conceptualizing Multi-Level and Network Aspects in the Exercise of International Public Authority*, in A. VON BOGDANDY, R. WOLFRUM, J. VON BERNSTORFF, P. DANN e

- M. GOLDMANN (a cura di), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Heidelberg, Springer, 2009.
- VON HAYEK F. A., *The pure theory of capital*, University of Chicago Press, 2007. In tal senso: A. GLYN, *Social democracy in neoliberal times: the left and economic policy since 1980*, Oxford University Press, 2001.
 - WALKER N., *Late Sovereignty in the European Union*, in ID. (a cura di), *Sovereignty in transition*, Portland, Oregon, 2017.
 - WALSH C. E., *Recent Central-Bank Reforms and the Role of Price Stability as the Sole Objective of Monetary Policy*, in *NBER Macroeconomics Annual*, 1995/10.
 - WEBER M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, V ed., Tübingen, 1972.
 - WEILER J. H. H., *The constitution of the Common Market Place: Text and context in the evolution of the free Movement of Goods*, in P. GRAIG e G. DE BURCA, *The evolution of EU Law*, Oxford, 1999.
 - *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003.
 - WILKINS M., EKBOM A., SALMON A., SIX J.-M., LYSENKO T. e TAHIRI S., *Europe's Investment Plan Surges To €500 Billion, But Is It Working?*, 2017.
 - WROBEL R., *Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank: Eine Erfolgsgeschichte*, in *Ordnungspolitische Diskurse*, 2018/1.
 - ZAGREBELSKY G. e MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012.
 - ZAGREBELSKY G., *La Corte costituzionale e il legislatore*, in P. BARILE, E. CHELI e S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1988.
 - *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988.
 - *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art 1*, Einaudi, 2013.

- ZAGREBELSKY G., CHENAL R. e TOMASI L., *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2016.
- ZERVAKIS P. A., *L' "integrazione differenziata" Una via alternativa all'integrazione classica?*, in *Il Federalista*, 2006/3.
- ZIELONKA J., *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2015.
- ZORZI GIUSTINIANI A., *Parlamento Europeo e parlamenti Nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in *Nomos*, 2015/3.
- ZUCMAN G., *La richesse cachée des nations*, Parigi, 2013.

Sitografia

- <http://aei.pitt.edu>
- <http://aragonrural.org>
- <http://curia.europa.eu>
- <http://dati.istat.it>
- <http://publications.europa.eu>
- <http://sollevazione.blogspot.it>
- <http://www.mef.gov.it>
- <http://www.ong.it>
- <http://www.realinstitutoelcano.org>
- <http://www.rgs.mef.gov.it>
- <http://www.sipotra.it>
- <https://archive.intereconomics.eu>
- <https://archivio.camera.it>
- <https://ec.europa.eu>

- <https://euobserver.com>
- <https://eur-lex.europa.eu>
- <https://europa.eu>
- <https://global.handelsblatt.com>
- <https://icds.ee/its-the-rules-stupid-estonia-in-the-eu-mff-negotiations>
- <https://it.businessinsider.com>
- <https://it.reuters.com>
- <https://voxeu.org>
- <https://www.bancaditalia.it>
- <https://www.bankingsupervision.europa.eu>
- <https://www.bundesbank.de>
- <https://www.bundesverfassungsgericht.de>
- <https://www.cbo.gov>
- <https://www.centroeinaudi.it>
- <https://www.consilium.europa.eu>
- <https://www.corriere.it>
- <https://www.corteconti.it>
- <https://www.eca.europa.eu>
- <https://www.ecb.europa.eu>
- <https://www.eesc.europa.eu>
- <https://www.eib.org>
- <https://www.esm.europa.eu>
- <https://www.euronews.com>
- <https://www.europarl.europa.eu>
- <https://www.imf.org>
- <https://www.istat.it>

- <https://www.jd-giuliani.eu>
- <https://www.linkiesta.it>
- <https://www.nytimes.com>
- <https://www.politico.eu>
- <https://www.quirinale.it>
- <https://www.repubblica.it>
- <https://www.reuters.com>
- <https://www.senate.gov>
- <https://www.socialistsanddemocrats.eu>
- <https://www.terre-net.fr>

Altre fonti

- AA. VV., *VIII Rapporto RBM - Censis sulla Sanità Pubblica, Privata ed Intermediata. La Salute è un Diritto. Di Tutti*, 2017.
- ARCHIVIO GENERALE DELLO STATO, *Le Caratteristiche della Costituzione italiana nel quadro del costituzionalismo moderno*, in *Archivio Gaspare Ambrosini*, Inv. 48/175.
- ATTI DELLA ASSEMBLEA COSTITUENTE, *La Costituzione nei lavori della Seconda Sottocommissione*, in *Seduta del 24 Ottobre 1946*.
- BANCA D'ITALIA, *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, in M. FRANCESE E A. PACE (a cura di), in *Questioni di Economia e Finanza*, 2008/31.
- BVerfG *urteil*: 2134/92, 2159/92, 89/93, 155/93, 987/10, 1390/12, 2728/13, 2731/13, 859/15.
- C. cost. sent.: 1/1956, 3/1957, 51/1957, 38/1960, 67/1960, 21/1961, 123/1962, 31/1965, 45/1965, 98/1965, 1/1966, 31/1969,

248/1986, 103/1989, 455/1990, 61/1991, 163/1993, 240/1994, 267/1998, 309/1999, 252/2001, 354/2008, 10/2010, 152/2010, 247/2010, 270/2010, 248/2011, 264/2012, 62/2013, 88/2014, 238/2014, 10/2015, 70/2015, 275/2016.

- CASTELLI AVOLIO G., *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato. Relazione del Presidente della Commissione finanze e tesoro, onorevole Castelli Avolio, presentata al Presidente della Camera il 17 febbraio 1955*, in *Atti della Camera, II legislatura*, 1603-A e 1603-bis-A.
- CGUE sent.: C-26/62, C-6/64, C-11/70, C-279/93, C-286/94, C-340/95, C-401/95, C-47/96, C-35/98, C-409/04, C-384/04, C-370/12, C- 62/14, C-64/2014, C-304/18.
- Consiglio di Stato ellenico sent.: 464/2013, 602/2013.
- DELORS J., *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, 1989.
- DEUTSCHE BUNDESBANK, *Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975, Festschrift zum 100jährigen*, in *Bestehen der Deutschen Bundesbank*, 1987.
- GENTILONI P., *Making Tax Work For All, Commissioner speech*, 2020.
- *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati, Roma, 1976.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *La spesa dello Stato dall'unità d'Italia. Anni 1862-2009*, 2011.
 - *Un'Unione economica e monetaria da completare e rafforzare*, Roma, 2015.
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, Roma, 1946.
- MONTI M., DAIANU D., FUEST C., GEORGIEVA K., KALFIN I., LAMASSOURE A., MOSCOVICI P., ŠIMONYTE I., TIMMERMANS F. e

VERHOFSTADT G., *Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie. Sintesi e raccomandazioni*, 2016.

- OECD, *Action plan on Base Erosion and Profit shifting*, Parigi, 2013.
- RUDING O. et al., *Conclusions and Recommendations of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*, 1992.
- SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, Bologna, Il Mulino, 2002.
 - *Rapporto 2015 sull'Economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
 - *Rapporto 2019 sull'economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2019.
- TAVIANI P. E., *Assemblea Costituente*, in *Commissione per la Costituzione*, III Sottocommissione.
- Tribunal Constitucional sent.: 399/2010, 396/2011, 353/2012, 413/2014, 575/2014, 194/2015.
- UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Lo stato della sanità in Italia*, Focus Tematico, 2019/6.
- WERNER P. et al., *Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union*, in the *Community Supplement to Bulletin II 1970 of the European Communities*, 1970.

Il tuo indirizzo e-mail

cnsdmn@unife.it

Oggetto:

Dichiarazione di conformità della tesi di Dottorato

Io sottoscritto Dott. (Cognome e Nome)

Censi Damiano

Nato a:

Cesena

Provincia:

Forlì-Cesena

Il giorno:

10.10.1992

Avendo frequentato il Dottorato di Ricerca in:

DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E ORDINAMENTI NAZIONALI

Ciclo di Dottorato

33

Titolo della tesi:

POTERE DI SPESA E VINCOLI DI BILANCIO TRA UEM E STATI MEMBRI Le possibilità di una stabilizzazione economico-finanziaria in una prospettiva giuridico-costituzionale

Titolo della tesi (traduzione):

SPENDING POWER AND BUDGET CONSTRAINTS BETWEEN EMU AND MEMBER STATES The chances of a financial-economic stabilization in a juridical-constitutional perspective

Tutore: Prof. (Cognome e Nome)

Greggi Marco

Settore Scientifico Disciplinare (S.S.D.)

IUS/05

Parole chiave della tesi (max 10):

Uem, economic governance, vincoli di bilancio, potere di spesa, spending power, ECB, Bundesverfassungsgericht, NGEU, principio democratico, social rights

Consapevole, dichiara

CONSAPEVOLE: (1) del fatto che in caso di dichiarazioni mendaci, oltre alle sanzioni previste dal codice penale e dalle Leggi speciali per l'ipotesi di falsità in atti ed uso di atti falsi, decade fin dall'inizio e senza necessità di alcuna formalità dai benefici conseguenti al provvedimento emanato sulla base di tali dichiarazioni; (2) dell'obbligo per l'Università di provvedere al deposito di legge delle tesi di dottorato al fine di assicurarne la conservazione e la consultabilità da parte di terzi; (3) della procedura adottata dall'Università di Ferrara ove si richiede che la tesi sia consegnata dal dottorando in 2 copie di cui una in formato cartaceo e una in formato pdf non modificabile su idonei supporti (CD-ROM, DVD) secondo le istruzioni pubblicate sul sito: <http://www.unife.it/studenti/dottorato> alla voce ESAME FINALE – disposizioni e modulistica; (4) del fatto che l'Università, sulla base dei dati forniti, archiverà e renderà consultabile in rete il testo completo della tesi di dottorato di cui alla presente dichiarazione attraverso l'Archivio istituzionale ad accesso aperto "EPRINTS.unife.it" oltre che attraverso i Cataloghi delle Biblioteche Nazionali Centrali di Roma e Firenze; DICHIARO SOTTO LA MIA RESPONSABILITA': (1) che la copia della tesi depositata presso l'Università di Ferrara in formato cartaceo è del tutto identica a quella presentata in formato elettronico (CD-ROM, DVD), a quelle da inviare ai Commissari di esame finale e alla copia che produrrò in seduta d'esame finale. Di conseguenza va esclusa qualsiasi responsabilità dell'Ateneo stesso per quanto riguarda eventuali errori, imprecisioni o omissioni nei contenuti della tesi; (2) di prendere atto che la tesi in formato cartaceo è l'unica alla quale farà riferimento l'Università per rilasciare, a mia richiesta, la dichiarazione di conformità di eventuali copie; (3) che il contenuto e l'organizzazione della tesi è opera originale da me realizzata e non compromette in alcun modo i diritti di terzi, ivi compresi quelli relativi alla sicurezza dei dati personali; che pertanto l'Università è in ogni caso esente da responsabilità di qualsivoglia natura civile, amministrativa o penale e sarà da me tenuta indenne da qualsiasi richiesta o rivendicazione da parte di terzi; (4) che la tesi di dottorato non è il risultato di attività rientranti nella normativa sulla proprietà industriale, non è stata prodotta nell'ambito di progetti finanziati da soggetti pubblici o privati con vincoli alla divulgazione dei risultati, non è oggetto di eventuali registrazioni di tipo brevettale o di tutela. PER ACCETTAZIONE DI QUANTO SOPRA RIPORTATO

Firma del dottorando

Ferrara, li 3.05.2021 (data) Firma del Dottorando 

Firma del Tutore

Visto: Il Tutore Si approva Firma del Tutore 