

La sovranità statale alla prova della crisi economica e finanziaria

Sommario: 1. Posizione del tema di indagine; - 2. I vincoli “formali” alle politiche economiche e di bilancio degli Stati; - 2.1. Le implicazioni sulla fisionomia della sovranità finanziaria; - 2.2. Segue: i “contro-limiti” fissati dalla Corte Costituzionale tedesca; - 2.3. La devoluzione ad istituzioni internazionali del potere di decisione sulle politiche economiche e finanziarie: le implicazioni sulla responsabilità politica e sulla tutela giurisdizionale 3. I vincoli “sostanziali” alle politiche economiche e di bilancio: l’esposizione del debito dello Stato sul mercato dei capitali; - 4. La tensione tra sovranità statale ed autonomia territoriale nelle decisioni finanziarie; 5. Considerazioni conclusive

1. Posizione del tema di indagine

Il presente contributo si propone di indagare le implicazioni che le misure adottate – “dentro e oltre lo Stato” - in risposta alla crisi economica e finanziaria, hanno determinato sulla fisionomia della sovranità statale¹.

L’analisi è diretta a valutare la tenuta, dal punto di vista giuridico e costituzionale, e le implicazioni, sul piano degli strumenti di accountability e di tutela giurisdizionale, dei meccanismi di controllo delle finanze pubbliche costruiti in sede sovranazionale e nazionale; la peculiarità dell’indagine discende dalla circostanza che, a differenza di quanto avvenuto ai fini della costruzione dell’ordinamento sovranazionale europeo, nella materia della politica economica e di bilancio non si assiste formalmente ad una cessione di competenze dagli Stati membri alle istituzioni dell’Ue o dagli ordinamenti nazionali ad una organizzazione sovranazionale “*che assicuri pace e giustizia tra le nazioni in condizioni di parità tra gli Stati*” (art.11 Cost.), registrandosi piuttosto l’utilizzo di fonti esterne al diritto Ue, nonché l’emersione di forme di limitazione del potere di autodeterminazione degli Stati e dello stesso ordinamento europeo, derivanti da fenomeni che rinvergono la loro matrice nei mercati finanziari.

* Dottore di ricerca in diritto amministrativo, Università degli Studi di Roma Tre

¹ Versione, parzialmente rivisitata, della relazione dal titolo “*I paradigmi tradizionali della sovranità alla prova della crisi economica e finanziaria*”, al Convegno ICON-S Italian Chapter Inaugural Conference, Roma 23-24 novembre 2018, “*Unità e frammentazione dentro e oltre lo Stato*”, panel “*Governare l’ingovernabile: l’erosione della sovranità statale da parte dei fenomeni sovra-nazionali*”.

Considerata l'ampiezza del tema, si impone una premessa metodologica per delimitare l'oggetto della presente indagine:

- l'espressione sovranità è utilizzata in questa sede come l'insieme delle potestà legislative, esecutive, di governo, di indirizzo e giurisdizionali previste in Costituzione: in questo senso, il termine "sovranità" è utilizzato come "*ordine costituzionale delle competenze*"²;
- si considera pertanto una limitazione della sovranità ogni vincolo o alterazione alla distribuzione costituzionale delle competenze (sia esso di carattere formale, cioè derivante da specifici obblighi ipostatizzati all'interno di una fonte del diritto, o sostanziale, derivante cioè dai rapporti di interdipendenza che legano gli ordinamenti nazionali, questi e l'economia, questi e i mercati finanziari);
- in un ordinamento statale composito e decentrato, l'articolazione dei poteri e competenze comprende anche - sotto il profilo della distribuzione territoriale del potere di decisione - i rapporti tra sovranità statale e autonomia delle amministrazioni territoriali;
- il tema dell'erosione della sovranità statale è in questa sede affrontato con riferimento esclusivo alla "sovranità finanziaria", intesa come il potere di autodeterminazione dello Stato-persona quanto alla definizione delle proprie politiche economiche e di bilancio.

L'oggetto di indagine così delimitato si snoda attraverso l'esame dei seguenti temi:

- i. quello dei "vincoli formali", di matrice europea e/o internazionale, alle politiche statali economiche e di bilancio derivanti dalla definizione di una nuova *governance economica europea*;

² O. Chessa, *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancora attuale*, in Rivista AIC, 3, 2017, 3. L'autore osserva, rispetto al filone dottrinale che nega l'utilità teorica del concetto di "sovranità", la necessità per il giurista positivo di confrontarsi con una simile nozione, utilizzata due volte nel testo costituzionale, nell'art. 1 e nell'art. 11 Cost.. Non è questa la sede per indagare sulla utilità teorica e pratica della categoria della sovranità: è quindi necessario precisare che nell'utilizzare detta categoria, nella presente relazione, si accede ad una nozione di sovranità consustanziale al diritto (H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto*, 1989, trad. it. a cura di A. Carrino di Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre, 1920, Milano, Giuffrè.); *contra*, a A. Morrone, *Sovranità*, relazione svolta in occasione del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio, Università degli studi di Trento, 11-12 novembre 2016, Rivista AIC, 3, 2017, 1 ss., secondo cui la rappresentazione della sovranità come sommatoria delle potestà pubbliche dello Stato, è una semplificazione data dalla confusione tra "*auctoritas e potestates*" (pag.13). Si rinvia all'A. anche per una approfondita ricostruzione storica delle diverse declinazioni della categoria della sovranità. Senza alcuna pretesa di esaustività, tra i contributi più recenti si v. F. Bilancia, *Sovranità*, *ivi*, 1 ss.; A. Morelli, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in Consulta online, 2018, 1; D. Grimm, *Sovereignty. The origin and future of a political and legal concept*, 2015, New York, Columbia University Press; L. Ferrajoli, *Iura paria. I fondamenti della democrazia costituzionale*, Napoli, 2015; A. Carrino, *Il problema della sovranità nell'età della globalizzazione. Da Kelsen allo Stato-mercato*, 2014, Soveria Mannelli, Rubbettino; R. Bin, *La sovranità nazionale e la sua erosione*, in Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali, a cura di A. Pugiotto, Jovene, Napoli, 2013; M. Loughlin, *Why Sovereignty?*, in R. Rawlings, P. Leyland and A.L. Young (eds), *Sovereignty and the Law. Domestic, European, and International Perspectives*, Oxford, 2013, 34.

- ii. quello dei “vincoli sostanziali” alle politiche statali economiche e di bilancio derivanti dall’esposizione debitoria degli Stati sul mercato (globalizzato) dei capitali;
- iii. quello delle implicazioni, sul binomio sovranità statale/autonomia territoriale, derivanti dai vincoli di bilancio imposti in sede europea e internazionale.

2. I vincoli “formali” alle politiche economiche e di bilancio degli Stati

Il potere di decisione politica sulle finanze pubbliche costituisce una delle classiche manifestazioni della sovranità statale³; l’attuale condizionamento che lo Stato incontra nell’adozione delle decisioni finanziarie appare il portato del complesso di misure adottate in sede europea ed internazionale in risposta alla crisi economica e finanziaria⁴.

L’attenzione della dottrina su questi temi si è concentrata sulle implicazioni che la crisi ha avuto sull’ “organizzazione di vertice sull’ordinamento finanziario”⁵ dell’Unione europea . Si osserva a tale riguardo che le risposte alla crisi finanziaria e del debito sovrano approntate a livello sovranazionale si caratterizzano per una tendenza alla centralizzazione di poteri e competenze in capo alle Istituzioni Ue: un simile fenomeno sarebbe riscontrabile sia con riferi-

³ S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII Convegno annuale AIC, Rivista AIC, 4, 2013, 1 ss.; F. Guella, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Università degli Studi di Trento, Collana della facoltà di giurisprudenza, 2014, 15.

⁴ Nella capacità condizionante della normativa di derivazione europea quanto all’adozione di decisioni tipicamente sovrane, parte della dottrina ha ritenuto di potervi scorgere un rilievo addirittura “costituzionale”, così R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in costituzione*, in *Federalismi*, 2012, 4, 2. In questo senso anche, R. Tarchi, *Democrazia ed istituzioni di garanzia*, in Rivista AIC, 3, 2018, 911; Id, *The Crisis and Political Decision-Making Processes: The Impact on European Constitutional Systems*, in F. Merloni, A. Pioggia (a cura di), *European Democratic Institutions and Administrations: Cohesion and Innovation in Times of Economic Crisis*, Torino, Giappichelli- Springer, 2018, 25 ss. Sui riflessi dei vincoli di bilancio esterni sulla forma di governo e sulla forma di stato, G. Rivosecchi, *Parlamento e sistema delle autonomie all’ombra del governo nelle trasformazioni delle decisioni di bilancio*, in Rivista AIC, 2012, 1, 1 ss..

⁵ M. Pellegrini, *L’architettura di vertice dell’ordinamento finanziario europeo*, in *Id* (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell’economia*, Cedam, 2016, 463-464. Sull’incidenza della crisi sull’architettura istituzionale dell’Ue si v., tra gli altri, P. Mengozzi, *La crisi dell’area euro e il perseguimento di un equilibrio tra stabilità, democrazia e diritti fondamentali*, in *Studi sull’integrazione europea*, 3, 2015, 547 ss; J. Habermas, *Democrazia, solidarietà e la crisi europea*, in *Aggiornamenti sociali*, 2014, 1, 18 ss; M. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2013, 1, 1 ss.; F. Donati, *Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’Unione europea*, in *Il diritto dell’Unione Europea*, 2, 2013, 337 ss; K. Tuori, *The European Financial Crisis - Constitutional Aspects and Implications*, in *EIU Working Papers, Law*, 2012, 28, 1 ss.; G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance europea*, in *Id* (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, 383 ss.; E. Chiti - A.J. Mendez - P.G. Teixeira (a cura di), *The European Rescue of the European Union*, Oslo, 2012, *passim*; E. Chiti, *Intervento dell’Ue. Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell’Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 3, 311 ss.; G. Della Cananea, *L’ordinamento giuridico dell’Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *Comunità int.*, 2012, 3 ss. Per un approfondimento in ordine al tema della democrazia nell’Unione Europea a seguito della crisi finanziaria, cfr. l’Editoriale, *Debt and Democracy: “United States then, Europe now”?*, in *Common Market Law Rev.*, 2012, 1833 ss.; M. Poiars Maduro, B. DeWitte, M. Kumm, *The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro: Legal and Political Issues of a Fiscal Crisis*, in *RSCAS, Policy Papers*, 2012, 8

mento al sistema di finanza pubblica (attraverso il rafforzamento delle competenze della Commissione), sia con riferimento al sistema di finanza privata (attraverso l'istituzione del Sistema europeo di vigilanza finanziaria)⁶.

L'indagine si presta ad essere affrontata anche da un diverso angolo di visuale: il processo di integrazione europea in materia di regolazione e di controllo delle finanze pubbliche (che si riassume nell'espressione *governance economica europea*) non appare (solo) connotato da una rimodulazione dell'architettura istituzionale del governo della finanza pubblica, ma si snoda attorno ad una complessa articolazione delle fonti dirette a regolare il controllo dei conti pubblici degli Stati membri, connotate dalla interazione fra standard finanziari internazionali, norme di soft law di derivazione europea ed accordi internazionali.

Le misure di risposta alla crisi si sono difatti articolate in modifiche delle fonti di diritto primario europeo, nell'adozione di atti di diritto derivato e di misure di carattere emergenziale (difficilmente collocabili nel quadro normativo europeo) nonché nella conclusione di trattati internazionali estranei alla cornice giuridica dell'Ue (seppur ad essa necessariamente collegati); ne risulta un quadro complessivo di regole di matrice economica (quantitative ed automatiche)⁷ "esterne al processo democratico"⁸, che sembrano sostituire il governo politico dell'economia. Emblematico in questo senso è l'utilizzo di strumenti di diritto internazionale (si pensi al Patto Europlus, al Meccanismo europeo di stabilità e al c.d. Fiscal Compact) che si fondano sul rilievo dell'autonomia decisionale dei singoli Stati e che, pur avvalendosi delle istituzioni proprie dell'Ue (Consiglio, Commissione, Banca centrale europea), neutralizzano il ruolo del Parlamento europeo, sollevando il problema del c.d. deficit democratico⁹; si pensi ancora alla struttura dei meccanismi decisionali nel procedimento di sorveglianza sui bilanci degli Stati, nei quali rileva la logica "politica" ed intergovernativa, con un ruolo del tutto marginale delle assemblee rappresentative.

⁶ Il tema delle risposte istituzionali alla crisi del sistema di finanza privata esula dall'oggetto della presente indagine. Tra i contributi in materia, si rinvia a M. De Bellis, *Unificazione, differenziazione e tecnificazione nella regolazione europea dei mercati finanziari*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2015, 6, 1553 ss..

⁷ Sottolinea la complessità della stratificazione delle norme in materia di vincoli di bilancio, G.M. Roberti, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, Relazione al Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, promosso da Provincia di Lecco, Cortei dei conti: Varenna-Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità, Giuffrè, Milano, 2013,3.

⁸ A. Cantaro, *Ascesa e declino dell'eccezionalismo*, in *Id* (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in Cultura giuridica e diritto vivente, Special issue, 2015, 40.

⁹ Cfr. F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia dell'Unione europea*, in Rivista AIC, 2, 2013, 1 ss.. Sul tema della mancanza di legittimità democratica delle istituzioni Ue, si rinvia, *Id*, *Trattato di Lisbona e democrazia nell'Ue*, *ivi*, 3, 2014, 1 ss.; C. Pinelli, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in Rassegna Parlamentare, 2008; P. Scarlatti, *Democrazia e istituzioni nell'Unione europea: il Trattato di Lisbona*, in Rivista AIC, 1, 2011; per un approccio critico, R. Bin, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Relazione finale, Rivista AIC; 3, 2014, 1 ss.. Sul rapporto tra democrazia e potere economico, si v. i recenti contributi di M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, L. D'Andrea, *Democrazia e potere economico: la forma del primato costituzionale*, F. Gabriele, *Democrazia e potere economico, le forme del "primato" costituzionale*, Relazioni al convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC) "Democrazia, oggi", Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena, 10-11 novembre 2017, tutti pubblicati sulla Rivista AIC, 3, 2018, rispettivamente 1 ss., 996 ss., 1019 ss..

Volendo sinteticamente ricostruire i meccanismi di risposta alla crisi approntati in sede europea ed internazionale, si può distinguere tra le misure di assistenza finanziaria agli Stati a rischio di default e le misure dirette ad implementare la governance economica europea¹⁰.

Quanto alle prime, appartengono alla categoria delle misure di carattere emergenziale gli interventi di salvataggio adottati in favore della Grecia consistenti in patti bilaterali aventi ad oggetto prestiti bancari supportati dal Fondo Monetario Internazionale (Fmi) accompagnati da un “*Memorandum of Understanding*” in cui sono stati definiti gli impegni (consistenti in specifiche riforme strutturali di politica fiscale, previdenziale, del lavoro e più in generale di politica economica e finanziaria) al cui rispetto è stata subordinata la concessione dei prestiti anzidetti¹¹; nonché l’istituzione dello *European Financial Stability Mechanism*¹² cui è seguita la costituzione, per effetto di un accordo tra gli Stati dell’eurozona, dell’*European Financial Stability Facility*¹³. Appartiene invece alla seconda categoria (cioè quella delle misure strutturali di risposta alla crisi) l’istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità¹⁴ (Mes), creato da un accordo internazionale (formalmente assentito dall’art. 136 Tfu¹⁵), al di fuori della cornice europea¹⁶.

¹⁰ Per una puntuale ricostruzione delle misure sovranazionali di risposta alla crisi del debito pubblico, si v., tra i vari contributi, F. Donati, *op. cit.*, 1 ss. e G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, *op. cit.*, 383 ss..

¹¹ *Id.*, *L’assistenza finanziaria e lo Stato co-assicuratore*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2010, 10, 1085 ss.

¹² La propagazione della crisi del debito che aveva investito lo Stato greco anche ad altri Paesi dell’UE, e l’inidoneità degli strumenti bilaterali menzionati a far fronte ad una strutturale crisi delle finanze pubbliche, ha condotto al superamento della clausola del no bail out di cui all’art. 125 del Tfu, attraverso il ricorso ad una diversa norma, ossia l’art. 122 Tfu. Tale ultima disposizione contempla una forma di assistenza finanziaria attivabile in presenza delle condizioni “eccezionali” ivi declinate (calamità naturali o circostanze eccezionali che sfuggono al controllo dello Stato), a fronte delle quali il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere un aiuto in favore dello Stato Membro che si trovi. Tale norma è stata assunta a fondamento della istituzione, con il Regolamento (UE) n. 407/2010, del Fondo; in argomento Viterbo A., Cisotta R., *La crisi della Grecia, l’attacco speculativo all’euro e le risposte dell’Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2010, 2, 980.

¹³ Esso è stato costituito in forma di società a responsabilità limitata di diritto lussemburghese, con un socio unico, il Granducato di Lussemburgo. La società ha quindi stipulato un accordo (Framework Agreement) con i sedici Stati della zona euro, i quali, in sede di sottoscrizione si definiscono azionisti della società.

¹⁴ Sull’istituzione del Mes, si rinvia a G. Napolitano, *The European Stability Mechanism: a constitutional authority in disguise*, in *The Democratic Governance of the Euro*, RSACASPP 2012, 8, 45 ss.; *Id.*, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell’Unione*, in *Giorn. di Dir. Amm.*, 2012, 5, 461 ss.. Nella dottrina straniera, si v. C. Ohler, *The European Stability Mechanism*, in *German yearbook of international law*, 2011/2014, pp. 47-74; Adam, Stanislas, Mena Parras, Francisco Javier, *The European Stability Mechanism through the legal meanderings of the Union’s constitutionalism*, in *European law review*, 2013, 6, 848 ss.

¹⁵ Ai fini della costituzione del Mes la soluzione prescelta è stata quella di una modifica integrativa della fonte primaria, consistente nell’aggiunta all’art. 136 Tfu del paragrafo 3, secondo cui “*Gli Stati membri la cui moneta è l’euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell’ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità*”. Detta modifica è stata realizzata mediante la procedura di revisione semplificata di cui all’art. 48 par. 6 TUE. Detta soluzione giuridica è stata valutata positivamente da G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità e il Fiscal Compact*, *op. cit.*, 463. Sulla opportunità dell’utilizzo della procedura di revisione semplificata e della attribuzione ai soli Stati Membri, con esclusione dell’Unione europea, del potere di istituire un simile meccanismo, v. A. Viterbo, R. Cisotta, *op. cit.*, 329; per una critica, cfr. M.P. Chiti, *Lo spazio amministrativo europeo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, I, 177.

¹⁶ La creazione di una istituzione propria dell’Unione avrebbe richiesto una revisione del Trattato in funzione estensiva delle competenze dell’UE da attuarsi secondo la procedura ordinaria di cui all’art. 48 co. 1 Tfu: dal punto di vista teorico, essa sarebbe stata la soluzione più coerente rispetto all’obiettivo di dotare l’Ue, e quindi i suoi Stati membri, di uno stabile meccanismo di assistenza finanziaria. Sul piano degli effetti, l’inquadramento del

Non diversamente da quanto accaduto per gli interventi di assistenza finanziaria in favore degli Stati in rischio di default, anche l'implementazione delle regole in materia di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri appare solo parzialmente collocabile all'interno del diritto dell'Unione. Più specificamente:

- Il *Six pack*¹⁷ (con il quale viene modificato il Patto di stabilità e crescita, attraverso l'introduzione di ulteriori vincoli nonché di criteri quantitativi di riduzione del debito pubblico, accompagnati dalla previsione di strumenti per la prevenzione di squilibri economici eccessivi) e il *Two pack*¹⁸ (che ha introdotto un calendario e regole di bilancio comuni per gli Stati membri dell'eurozona) sono interventi formalmente collocabili all'interno della cornice istituzionale e normativa dell'Ue. Si tratta di misure volte ad implementare la disciplina già contenuta nel Patto di stabilità e crescita, la cui scarsa effettività - dovuta anche all'insufficienza dell'apparato di controllo e sanzionatorio¹⁹ - è stata annoverata tra le cause che hanno determinato la propagazione della crisi dal sistema di finanza privata a quello di finanza pubblica²⁰. Il rafforzamento di dette regole è avvenuto attraverso una più puntuale procedimentalizzazione delle modalità applicative delle regole sui vincoli di bilancio, sia con riguardo alla fase preventiva (di controllo ex ante), sia con riguardo alla fase successiva (cioè quella tesa a sanzionare lo Stato in caso di violazione delle regole)²¹; la disciplina in commento

sistema di stabilità finanziaria nella cornice istituzionale europea avrebbe comportato l'applicazione all'istituzione dei principi, procedure e regole sostanziali, anche di accountability, proprie del diritto dell'Unione Europea nonché dei relativi strumenti di tutela giurisdizionale.

¹⁷ Il Six pack è composto da quattro regolamenti, emanati il 16 novembre 2011, da un regolamento emanato l'8 novembre 2011 e da una direttiva. reg. Ce n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio; reg. Ce n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio; reg. Ce n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio; reg. Ce n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio; reg. Ce n. 1177/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 novembre 2011 e dir. 2011/85/Ce del Consiglio, dell'8 novembre 2011.

¹⁸ Il Two pack è costituito dal reg. Ce n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 e dal reg. Ce n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013.

¹⁹ Tale plesso normativo si è dimostrato in concreto non effettivo, in sede di applicazione della procedura sui disavanzi eccessivi nei confronti della Germania e della Francia, che avevo sfiorato il limite del 3%. La scelta del Consiglio di non adottare sanzioni nei confronti degli Stati predetti è stata avallata dalla Cgue che nella sentenza 13 luglio 2004, causa C – 27/04, Commissione europea contro Consiglio dell'Unione europea, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 4, 2005, 57, con nota di E. Presutti, *Patto di stabilità: la Commissione ha il diritto di iniziativa nella tutela delle finanze pubbliche. Il Consiglio non può modificare le raccomandazioni adottate ai sensi dell'art. 104 CE. Sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 2004 in causa n. C-27/04 Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*; la Corte ha riconosciuto un potere discrezionale in capo all'istituzione europea in merito al procedimento sanzionatorio anche quando sia accertata la violazione dei parametri del Psc; per un commento alla sentenza si v. anche, P. Diman, M. Salerno, *Sentenza Ecofin: gli equilibri della Corte tra tensioni politiche, costituzione economica europea e soluzioni procedurali*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 1, 2005; G. Rivosecchi, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustizia sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in *cronache Rivista AIC*, 2004; O Porchia, *Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea nella governance economica europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 3, 2013, 593 ss..

²⁰ Quanto alle ragioni della propagazione della crisi sui debiti sovrani, cfr. R. Perez, *La crisi del debito pubblico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2016, 3, 679-680, in particolare, 669; A. Blundell-Wignall, *Solving the Financial and Sovereign Debt Crisis in Europe*, in *OECD Journal, Financial Markets Trends*, 2010, 20, 1 ss..

²¹ Con il reg. Ce n. 1174/2011 è stata introdotta una particolare procedura per la riduzione e la correzione degli squilibri macroeconomici che si basa su una disciplina preventiva-correttiva che vede come protagonisti Com-

sconta però i limiti del metodo intergovernativo e, in particolare, la dimensione essenzialmente politica del controllo (considerato il ruolo preponderante del Consiglio), la natura eccezionale delle sanzioni (la cui applicazione può essere bloccata con il veto a maggioranza del Consiglio), la limitatezza del controllo della Cgue²², l'estraneità del Parlamento europeo dai relativi procedimenti (preventivi e sanzionatori).

- Il patto Euro Plus²³ è invece un accordo di diritto internazionale, con cui è stato introdotto un metodo di controllo preventivo della sostenibilità e del rafforzamento della stabilità finanziaria. Con esso gli Stati membri hanno assunto l'impegno di recepire nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale le regole del patto di stabilità e crescita.
- Ha natura di accordo internazionale anche il c.d. Patto di bilancio contenuto all'interno del trattato "*On stability, coordination and governance in the economic and monetary union*" (Tscg), sottoscritto il 2 marzo 2012 da tutti gli Stati dell'Ue; esso contiene, al pari del Patto europlus, l'obbligo di introduzione del pareggio di bilancio all'interno del proprio ordinamento; sempre secondo il patto di bilancio, soltanto la regola dell'introduzione dei vincoli di bilancio negli ordinamenti nazionali è giustiziabile, mentre non può essere adita la Cgue per controversie afferenti alla violazione da parte dello Stato del contenuto di quelle regole.
- Infine, con il "semestre europeo"²⁴ si è individuata una procedura che "*modifica le fasi di bilancio all'interno degli Stati membri con un intervento ex ante che precede e accompagna il processo della loro formazione*"²⁵. Esso delinea "*una griglia temporale*"²⁶ in ordine agli adempimenti riguardanti i programmi nazionali di riforma e di stabilità e costituisce, per le sue caratteristiche, il "*primo atto di coordinamento forte volto ad intensificare la convergenza finanziaria fra gli Stati*

missione e Consiglio; dette istituzioni interagiscono fornendo raccomandazioni e piani di correzione al paese interessato con possibilità di infliggere sanzioni fino allo 0,1% del Pil. Si prevede il ricorso ad indicatori di rischio in grado di consentire la rapida individuazione e il monitoraggio degli squilibri. Ai sensi del Reg. Ce, n. 1173/2011, lo Stato può essere sottoposto a sorveglianza di bilancio rafforzata, qualora usufruisca di un'assistenza finanziaria o si trovi in gravi difficoltà di stabilità o perché soggetto a raccomandazioni e intimazioni formulate a seguito di una decisione della Commissione ai sensi dell'art. 126, n.8 e n.11 Tfue. Tra le sanzioni comminabili allo Stato membro, sono previste anche sanzioni consistenti nella costituzione di un deposito fruttifero, su raccomandazione della Commissione; è anche previsto un sistema di ammende, su decisione del Consiglio, laddove lo Stato membro non adotti misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo o fornisca un'errata rappresentazione dei dati sul disavanzo e sul debito.

²² Il riferimento è alla già citata sentenza Cgue 13.7.2004, causa C-270/2004, Commissione c. Consiglio.

²³ Si tratta di un accordo di diritto internazionale concluso a Bruxelles il 25 marzo 2011 per coordinare le politiche degli Stati aderenti finalizzato ad assicurare maggiore competitività, accrescere l'occupazione e rendere sostenibili le finanze pubbliche.

²⁴ In Italia si v. l'art. 9, comma 1 della legge 196/2009 come modificato dall'art. 1, comma 2, della L. 39/2011.

²⁵ G. De Caro, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, in M. Pellegrini (a cura di), Corso di diritto pubblico dell'economia, Cedam, 2016, 75.

²⁶ N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina del bilancio e il sistema delle fonti*, in Costituzione e pareggio di bilancio. Atti del convegno svoltosi a Roma il 18 maggio 2012, in V. Lippolis, N. Lupo, G. M. Salerno e G. Scaccia (a cura di), Il Filangieri. Quaderno 2011, Napoli, Jovene, 2012, 125.

*membri e a creare vincoli sempre più stretti fra questi e gli organi dell'Ue, in un processo di centralizzazione del potere di intervento di tali organi deputati, per l'appunto, a svolgere l'attività di controllo preventivo sulle manovre di finanza pubblica*²⁷. Il semestre europeo è programmato sulla base di un calendario comune che *"intreccia secondo scadenze prefissate e con parametri definiti, le attività delle istituzioni europee e di quelle nazionali"*²⁸: in particolare, per il primo periodo di ogni anno si ha una procedura tra Commissione e governo che inizia con delle raccomandazioni della Commissione, cui seguono la presentazione del programma nazionale di stabilità e convergenza (comprensivo della politica di bilancio e delle riforme e degli interventi strutturali) e la verifica successiva da parte della Commissione.

2.1. Le implicazioni sulla fisionomia della sovranità finanziaria

Dal (seppur brevemente tratteggiato) quadro delle misure di risposta alla crisi dei debiti sovrani emerge immediatamente la complessità indotta dalla progressiva stratificazione normativa, sia per quanto attiene alla formale collocazione delle fonti (alcune di diritto europeo, altre di diritto internazionale), sia per quanto attiene all'ambito soggettivo di applicazione delle relative disposizioni (diverso a seconda che si tratti di misure assunte nell'ambito dell'UE, piuttosto che con trattati internazionali), sia per quanto attiene al coordinamento tra le diverse fonti e tra le istituzioni ivi contemplate, chiamate allo svolgimento di compiti nell'ambito delle procedure ivi previste²⁹.

L'interazione fra gli standard finanziari internazionali, le norme di soft law di derivazione eurounitaria, ed un complesso di atti e documenti nei quali vengono in concreto definite le strategie di bilancio, nonché il perdurante utilizzo nella regolazione della materia che ci occupa di fonti esterne al quadro normativo dell'Ue (i.e. trattati internazionali) e di atti di rafforzamento della competenza di coordinamento dell'Ue, appare il portato dei limiti all'estensione dei poteri dell'Ue in ambiti che costituiscono *"l'essenza della sovranità nazionale"*³⁰.

In altri termini e più chiaramente, essa appare il portato della formale allocazione, in assenza di una modifica dei Trattati istitutivi Ue in senso estensivo delle sue competenze in materia economica e finanziaria, della politica economica e di bilancio a favore degli Stati.

L'assenza di una formale allocazione della competenza in materia di politica economica e di bilancio a favore dell'Ue porta ad indagare se e secondo quali meccanismi essa si

²⁷ G. Luchena, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, in Studi di diritto pubblico, Collana diretta da F. Gabriele, Bari, 2017, 92.

²⁸ G. De Caro, *op. cit.*, 75.

²⁹ G. M. Roberti, *op. cit.*, 17.

³⁰ *Ibidem*, 18. L'autore osserva che un formale trasferimento all'Ue della competenza in materia di politica economica e di bilancio determinerebbe "una alterazione definitiva dei rapporti Stati membri – Unione, trasformando quest'ultima da entità intergovernativa sovranazionale in uno Stato di carattere sostanzialmente federale".

sia realizzata³¹. In questo senso, se l'erosione della sovranità è intesa come alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze, occorre valutare quali siano le implicazioni delle nuove regole di matrice sovranazionale sul versante interno, ossia sul procedimento di determinazione delle decisioni di politica economica e finanziaria³². Il processo che si è svolto nell'Unione economica e monetaria con riferimento alle regole sui bilanci e sulle decisioni di spesa, ha condotto a livello interno all'adozione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 rubricata "Introduzione del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", con cui l'ordinamento ha provveduto a recepire – con un'ampia maggioranza, in tempi brevi e con un dibattito parlamentare limitato³³ - le nuove regole di bilancio di matrice sovranazionale³⁴: da un lato, sono state introdotte norme relative all'equilibrio³⁵ del bilancio, al ricorso all'indebitamento da parte dello Stato, degli enti territoriali e delle pubbliche amministrazioni e alla sua sostenibilità, attraverso la modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.³⁶; dall'altro lato, è stata prevista una

³¹ Assume in primo luogo rilievo la sottoposizione delle decisioni finanziarie nazionali ad una approvazione ex ante in sede europea nell'ambito del procedimento che coinvolge il Governo, la Commissione e il Consiglio Ecofin. Con il Semestre europeo, la discussione e l'approvazione dei bilanci in sede nazionale appare condizionata dal preliminare intervento da parte delle Istituzioni Ue. Le scansioni temporali e procedurali del Semestre europeo consentono di sottoporre la manovra finanziaria alle linee dettate a livello sovranazionale e segnano la "centralizzazione, intesa come potere di intervento delle istituzioni europee" delle decisioni finanziarie, così C. Buzzachi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015, 18.

³² Sul tema, N. Lupo e G. Rivosecchi, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi di forma di governo*, in *La democrazia italiana: forme, limiti e garanzie*, R. Cerreto (a cura di), Roma, Edizioni solaris, 2010, 288 ss.; G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico italiano tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007.

³³ In questo senso, si veda, tra gli altri, v. G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma – Bari, Laterza, 2016, 64.

³⁴ A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 10 gennaio 2012, non riconduce la riforma costituzionale ad un obbligo giuridico, ma ad un obiettivo politico di rassicurazione dei mercati finanziari; nello stesso senso anche, M. Luciani, *Indagine conoscitiva delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio*, seduta di lunedì 17 ottobre 2011, resoconto stenografico, 9-11. Di diverso avviso, Cabras, *Il pareggio di bilancio in Costituzione; una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in www.forumcostituzionale.it, 27 gennaio 2012. A tale proposito cfr. anche, F. Bilancia, *op. cit.*, 2, che critica il testo della riforma costituzionale parlando di "conclamata urgenza con cui si è dato avvio al progetto di revisione costituzionale sotto la forsennata pressione delle istituzioni europee, dei governi di alcuni Stati membri dell'UE, delle istituzioni finanziarie internazionali e dei mercati nella grave crisi di affidabilità del debito pubblico italiano"; C. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014, e *Id.*, *Il c.d. "pareggio di bilancio" tra Costituzione e legge n. 243 del 2012: le radici (e gli equivoci) di una riforma controversa*, in *Studium iuris*, 2014, 1.

³⁵ La specificità della scelta del revisore costituzionale italiano di introdurre il concetto di equilibrio di bilancio in luogo del "pareggio" previsto nel titolo della legge di riforma costituzionale, è stata approfondita da A. Brancasi, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, VII, Giuffrè, Milano, 2012. La discussione della dottrina in merito a tale principio è tesa ad evidenziare come il concetto di 'equilibrio' si distingua da quello del 'pareggio'; in tale prospettiva si sottolinea che per equilibrio deve intendersi il saldo strutturale sostenibile delle spese, su cui agiscono vari parametri, quali il tasso di crescita del Pil, lo stock esistente di debito, la sua sostenibilità, il suo ritmo e percorso di riduzione, i vincoli all'indebitamento ed al ricorso al nuovo debito. Si veda M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva dei controlli di costituzionalità*, Relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte Costituzionale, Roma, 2013; *Id.* *La riforma dell'art. 81 della Costituzione*, relazione al Convegno su L'evoluzione della contabilità pubblica al servizio della collettività, Roma 10 marzo 2016, in *Riv. Corte Conti*, 2016, 3-4, 459 ss.; D. Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in federalismi.it, 2013, 6; F. Bilancia, *Note critiche sul cd "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, 2; R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in federalismi.it, 10, 2012.

³⁶ L'art. 2 della legge di revisione aggiunge un primo comma all'art. 97 Cost., ai sensi del quale "le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"; l'art. 3 trasferisce la materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici" dalla potestà

legge rinforzata per la disciplina del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri per assicurare l'equilibrio tra entrate e spese e la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni³⁷.

La scelta di introdurre nel testo costituzionale i vincoli contenutistici e procedurali mutuati dal nuovo quadro di regolazione sovrastatale e internazionale delle finanze pubbliche, ha l'effetto di determinare una contrazione dell'autonomia decisionale delle autorità nazionali, costituzionalmente subordinata al rispetto dei vincoli esterni (europei o internazionali). Più specificamente, facendo leva sul rinvio³⁸ contenuto negli artt. 97, 117 e 119 Cost. all'ordinamento giuridico europeo e ribadito agli artt. 2, 3 e 4 della legge 243/2012 (ossia la legge di attuazione del comma 6 dell'art. 81 Cost.), si può rilevare che la nozione di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito appare legata al rispetto dei parametri definiti in sede sovranazionale nei documenti di programmazione finanziaria. Se ne ricava che l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito, non appaiono concetti dotati di stabilità e generale acquisizione: il loro significato appare, viceversa, naturalmente mutevole, in quanto declinato di volta in volta nei menzionati documenti di programmazione finanziaria. Ciò è confermato dall'art. 4 co. 2 della L. 243/2012 che per quanto concerne la sostenibilità del debito pubblico dispone che i documenti di programmazione nazionale *“stabiliscono obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea”*. Anche la disciplina dell'equilibrio del bilancio risponde alla stessa logica: ai sensi del comma 3 dell'art. 3 rubricato *“Principio dell'equilibrio dei bilanci”* (contenuto nel capo II della legge rinforzata dedicato all'equilibrio e alla sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche) *“i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono, per ciascuna annualità del periodo di programmazione, obiettivi di saldo del conto consolidato articolati per sottosettori, tali da assicurare almeno il conseguimento degli obiettivi medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo nei casi previsti dagli articoli 6 e 8. Nei medesimi documenti sono indicate le misure da adottare per conseguire gli obiettivi del saldo del conto consolidato”*.

L'art. 6 disciplina gli eventi eccezionali che consentono uno scostamento del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico. Si tratta (i) dei periodi di grave recessione economica, (ii) di eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato. In entrambi i casi spetta al Governo,

legislativa concorrente a quella esclusiva dello Stato; l'art. 4 interviene invece sull'art. 119 Cost., in relazione all'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali.

³⁷ Il provvedimento in parola è stato approvato con legge 24 dicembre 2012, n. 243 recante *“Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'art. 81 sesto comma della Costituzione”*; per un commento in merito ai contenuti della legge, si v., tra gli altri, G. Lo Conte, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli Editore, 2015, 171 ss.

³⁸ Sulla natura del rinvio cfr. Tosato, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Convegno Corte Costituzionale *“Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, 22-23 novembre 2013, 11-12 secondo cui “poiché la legge costituzionale e quella di attuazione fanno un rinvio generico al diritto dell'Unione, il rinvio può ritenersi applicabile non solo alle norme passate ma anche a quelle future. Ne consegue che se quest'ultime non formassero oggetto di appositi atti di recezione, l'adeguamento si realizzerebbe per effetto della riforma ora adottata”*. Di diverso avviso è invece G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola di bilancio*, in rivista AIC, 3, 2012, 225 secondo cui il rinvio contenuto all'art. 97 Cost. non avrebbe natura di rinvio mobile. L'A. non mette tuttavia in dubbio la necessità di ricostruire la nozione di equilibrio di bilancio e di indebitamento coerentemente alla disciplina di derivazione sovranazionale.

sentita la Commissione europea, presentare alle Camere, per le conseguenti deliberazioni, una relazione di aggiornamento degli obiettivi in funzione di adattamenti ai predetti eventi. L'art. 8 a sua volta disciplina il meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto all'obiettivo programmatico strutturale (al netto di quelli fondati sull'anzidetto art. 6) rimettendo sempre al Governo la definizione delle misure di "rientro" necessarie.

Dette forme di concertazione preventiva delle decisioni finanziarie appaiono elementi condizionanti l'autodeterminazione dello Stato nelle scelte di politica economica e di bilancio che non può quindi più ritenersi allocata, sotto tale profilo, soltanto a livello statale.

Una simile erosione di spazi di sovranità finanziaria non è avvenuta formalmente tramite una modifica dei Trattati istitutivi dell'Ue (la politica economica e di bilancio resta una competenza, dal punto di vista del diritto Ue, degli Stati membri); conseguentemente, il fenomeno descritto non appare inquadrabile nella cornice dell'art. 11 Cost. che, come noto, consente le cessioni di sovranità, in condizioni di parità con gli altri Stati, in favore di ordinamenti che garantiscano pace e giustizia fra le Nazioni (nel cui ambito è stata ricondotta la devoluzione di competenza in favore dell'Ue).

La penetrazione delle regole di matrice europea e internazionale in materia di vincoli di bilancio all'interno dell'ordinamento statale e la conseguente erosione di spazi di sovranità, è stata, piuttosto, assicurata dalla costituzionalizzazione di quei vincoli (artt. 81 co. 6 in combinato disposto con la legge n.243/2012 e artt. 97, 117 e 119 Cost.) e dal contestuale rinvio alle regole procedurali e di contenuto stabilite "nell'ordinamento giuridico europeo"³⁹, senza la previsione formale di "contro-limiti" o garanzie istituzionali finalizzate ad assicurare un perdurante ruolo del circuito Parlamento-Governo nella definizione delle politiche statali economiche e di bilancio. In altri termini, la garanzia del rispetto sostanziale dei predicati economici europei e quindi il limite altrettanto sostanziale della sovranità dello Stato, non sembra passare (solo) attraverso la formalizzazione di rapporti istituzionali di tipo gerarchico o di sovra-ordinazione (il richiamo alla "coerenza" con l'ordinamento europeo contenuto agli artt. 97, 117 e 119 Cost. appare in sé insufficiente a definire rapporti inquadrabili in senso verticale come vincolanti), ma si realizza anche attraverso la concreta definizione contenutistica di concetti economici⁴⁰.

2.2. Segue: i "contro-limiti" fissati dalla Corte Costituzionale tedesca

La potenziale incidenza delle riforme descritte sulla fisionomia della sovranità statale emerge dai dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalla Corte Costituzionale tedesca con riguardo ad alcune misure adottate all'indomani della crisi.

³⁹ Si v. sul tema F. Sucameli, *La iurisdictio contabile e la tutela degli interessi diffusi nell'ottica di attuazione domestica del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, in *federalismi.it*, 2017, 21, 1 ss., in particolare pag. 43.

⁴⁰ Corte dei Conti, Sez. Riun. Controllo, Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti delle procedure di bilancio, Roma, giugno, 2015.

Con la sentenza del 12 settembre 2012 il Tribunale costituzionale federale tedesco⁴¹ si è pronunciato su quattro ricorsi di costituzionalità e un conflitto interorganico presentati per sospendere la fase di integrazione dell'efficacia delle leggi federali di autorizzazione alla ratifica del "Trattato sul Meccanismo europeo di Stabilità", del "Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'Unione economica e monetaria" e della legge federale sulla "Decisione del Consiglio europeo che modifica l'art. 136 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'Euro"⁴².

La Corte Costituzionale ha rigettato i dubbi di costituzionalità, rilevando, quanto ai meccanismi di sostegno degli Stati a rischio di fallimento, che l'impegno in misure di assistenza finanziaria intanto può ritenersi legittimo in quanto sia garantita una discussione e una deliberazione in merito da parte del *Bundestag*, nonché, quanto al *Fiscal Compact*, che la sua ratifica non avrebbe comportato per la Repubblica federale tedesca alcun vincolo irreversibile riguardo ad una specifica politica di bilancio. Il principio di identità costituzionale, quale limite al processo di integrazione europea, viene fatto coincidere con il principio del potere e correlativa responsabilità del *Bundestag* quanto alle decisioni di politica economica e finanziaria. Il giudice ha inoltre specificato che non è sufficiente, affinché sia assicurato il principio di identità costituzionale, che il Parlamento approvi eventuali decisioni di aiuti finanziari, essendo necessaria una sua partecipazione nel procedimento che porta alla decisioni relative alla loro concessione.

Appare utile notare che nella giurisprudenza della Corte Costituzionale tedesca, il Parlamento assurge a parametro per valutare la tenuta del principio democratico anche con riferimento alle decisioni di bilancio⁴³.

⁴¹ Giova rammentare che la Corte costituzionale tedesca è stata costantemente investita in relazione alle misure di salvaguardia della stabilità degli Stati dell'eurozona di volta in volta adottate dalle Istituzioni europee e finalizzate a tenere sotto controllo i tassi di interesse, per neutralizzare attacchi speculativi e scongiurare rischi di default degli Stati. Sul tema, si v. G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, 370 ss.

⁴² 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 disponibile su <http://goo.gl/JiU5Qu> e nella versione inglese su <http://goo.gl/Z2Z6m1>; per un commento alla sentenza, M. Bonini, *Delle prerogative parlamentari nell'Europa dei fallimenti di Stato (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 19 giugno 2012)*, in *Quad. cost.*, 2012, 4, 891 ss; R. Bifulco, *Il custode della democrazia parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2011, 3, 1 ss; M. Bonini, *Il "BVerfG", giudice costituzionale o "signore dei trattati"? Fondo "salva - stati", democrazia parlamentare e rinvio pregiudiziale nella sentenza del 12 settembre 2012*, in *Rivista AIC*, 2012, 4, 1 ss; P. Ridola, *"Karlsruhe locuta causa finita?" Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *Federalismi*, 2012, 18, 1 ss; A. De Petris, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una guida alla lettura*, in *Federalismi*, 2012, 18, 1 ss. L. Muzi, *La tutela della democrazia tedesca di fronte al procedimento di integrazione UE: una rassegna sulla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Nomos*, 2013, 3.

⁴³ Per un'analisi più approfondita della rilevanza del ruolo del Parlamento come baluardo del principio democratico nelle decisioni del tribunale federale tedesco, si v. G. Rivosecchi, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *rivista AIC*, 2012, 3, 18 ss..

La decisione pronunciata in sede cautelare dal Tribunale Costituzionale federale, è stata confermata nel merito, con la sentenza del 18 marzo 2014⁴⁴ dichiarativa della conformità delle leggi di approvazione del Mes e del Fiscal Compact alla Costituzione tedesca⁴⁵.

Nel sistema tedesco la legittimità degli interventi adottati in sede sovranazionale e internazionale è passata attraverso la rivendicazione del ruolo centrale del Parlamento e, in generale, della dinamica istituzionale Parlamento-Governo nella formazione dell'indirizzo politico nella materia di bilancio, formalmente assicurato da specifiche garanzie istituzionali previste in sede di trasposizione dei meccanismi di gestione della crisi. Viceversa, nel nostro ordinamento la trasposizione dei vincoli di bilancio non si è accompagnata dalla previsione di "contro-limiti" a salvaguardia della tutela di spazi di sovranità ed in particolare a tutela della perdurante ascrizione del potere di decisione finanziaria alla dinamica istituzionale governo-parlamento⁴⁶.

In assenza di una cessione di sovranità formalmente realizzata attraverso la modifica dei trattati istitutivi dell'Ue, sembra delinarsi, nel settore in esame, una sorta di erosione della sovranità "a geometria variabile", essenzialmente dipendente dalle scelte dei singoli ordinamenti nazionali, a loro volta legate al peso politico e alla solidità economica e finanziaria di partenza; la sovranità economica e finanziaria risulta invece irrimediabilmente compressa nei casi in cui lo Stato ricorra a forme di assistenza finanziaria, che in ragione del principio di condizionalità, impongono l'assoggettamento "a *rigorose, quanto invasive, misure eteronome*"⁴⁷. In simili ipotesi, la cessione di sovranità avviene attraverso un meccanismo pattizio (un vero e proprio contratto) con cui lo Stato cede uno spazio della propria sovranità, seppur in via "provvisoria", alla istituzione finanziaria internazionale interessata, dietro la prestazione di assistenza economica.

2.3. La devoluzione ad istituzioni internazionali del potere di decisioni politiche e finanziarie: le implicazioni sulla responsabilità politica e sulla tutela giurisdizionale

Quanto al secondo ambito di riflessione, ossia quello relativo alle ripercussioni della scelta di utilizzare fonti ed istituzioni esterne all'Ue nella regolazione della materia della finanza pubblica, si fa riferimento alla scelta di istituire un meccanismo di assistenza finanziaria tramite un trattato internazionale, connesso al diritto Ue, ma formalmente ad esso estraneo.

⁴⁴ Per un commento alla sentenza, si v. Id, *Il Trattato sul MEs e il Fiscal Compact al vaglio del Tribunale Costituzionale federale e della Corte di Giustizia*, in Giorn. Dir. Amm., 2014, 5, 478 ss.

⁴⁵ La Corte ha ribadito i limiti già declinati nella decisione in sede cautelare, ovvero, da un lato, la necessità che l'impegno finanziario della Germania nel Fondo salva Stati non superi il tetto massimo fissato; dall'altro, il necessario coinvolgimento del Parlamento nelle decisioni di bilancio.

⁴⁶ G. Rivosecchi, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in Rivista AIC, 1, 2012, 2 osserva che detta trasposizione "rischia di affievolire il principio di responsabilità delle decisioni finanziarie degli attori istituzionali, con particolare riferimento al processo di deresponsabilizzazione non soltanto dei governi, ma anche delle stesse assemblee parlamentari".

⁴⁷ G.M. Roberti, *op. cit.*, 21.

La collocazione di procedure, strumenti, organi, istituzioni al di fuori della cornice istituzionale europea sembra determinare due rilevanti conseguenze: (i) l'inapplicabilità dei principi (essenziali al processo decisionale democratico) di trasparenza, di controllo ed di accountability previsti dal diritto europeo; ii) l'insussistenza o la compressione della competenza giurisdizionale della Cgue.

Entrambi i profili sono stati oggetto delle riflessioni del Parlamento europeo che ha criticato la scelta di istituire un meccanismo europeo di assistenza finanziaria al di fuori della cornice del diritto Ue⁴⁸: le perplessità sollevate dal Parlamento europeo derivavano dalla constatazione che la qualificazione del Mes come istituzione esterna alla cornice istituzionale Ue avrebbe determinato la non sottoposizione dei relativi procedimenti alle regole procedurali di garanzia previste dall'ordinamento europeo e l'arretramento dei meccanismi di tutela giurisdizionale.

Il tema è, invero, connesso a quello degli strumenti a tutela delle posizioni giuridiche dei soggetti sacrificati o limitati nel godimento dei loro diritti dalle c.d. misure di austerità che, seppur richiedono, ai fini della loro adozione, la mediazione del singolo Stato, sono comunque riconducibili, in ragione della stretta condizionalità, alle decisioni assunte in seno al Mes (in cui operano sia istituzioni dell'Ue - Commissione e Bce-, sia istituzioni internazionali, ossia il Fmi).

La creazione di istituzioni al di fuori della cornice istituzionale europea aventi poteri e competenze relativamente all'adozione delle misure anti-crisi (ma sostanzialmente operanti in funzione delle politiche economiche dell'Unione e in favore dei soli Stati membri della zona euro), appare idonea a produrre effetti di deresponsabilizzazione politica e giuridica. Per un verso, la concessione di misure di assistenza da parte del Mes, in ragione del principio di stretta condizionalità, obbliga lo Stato beneficiario all'adozione di una serie di misure attinenti a scelte di politica fiscale, previdenziale, del mercato del lavoro (consistenti in tagli alla spesa pubblica, riforme delle pensioni, della sanità, della giustizia, del sistema bancario e fiscale, dell'organizzazione amministrativa)⁴⁹; lo Stato, sotto tale profilo, appare come mero esecutore di una politica finanziaria vincolata (con effetti di sottrazione della responsabilità quanto alla scelta di adottare le misure di riforma); il Mes, nella sua veste di istituzione finanziaria internazionale, non risponde a logiche e meccanismi di accountability. Per altro verso, si determina la sottrazione dei processi decisionali e degli atti della istituzione internazionale alla tutela giurisdizionale dinanzi alla Cgue; ed infatti, la giurisprudenza in materia⁵⁰ si connota per il rifiuto

⁴⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 23 marzo 2011 sul progetto di Decisione del Consiglio europeo che modifica l'art. 136 TFUE

⁴⁹ Cfr. decisione 2010/320/UE adottata dal Consiglio, relativa allo Stato greco, che ha imposto una riforma dei principi fiscali e delle aliquote delle imposte dirette, con soppressione altresì di una serie di previgenti esenzioni; la riduzione dei trattamenti pensionistici più elevati; la riduzione/abolizione di gratifiche ed indennità del pubblico impiego; aumento di aliquote IVA ed accise; la riduzione dei costi della PA; la riforma del sistema pensionistico; modifiche di organizzazione delle strutture pubbliche, anche al fine di rafforzare il sistema di vigilanza e controllo e di ridurre l'influenza del potere politico su taluni plessi dell'amministrazione; la riforma della contrattazione salariale; un regime dei salari minimi, con congelamento triennale dei minimi vigenti; riforma delle condizioni di entrata ed uscita dal mercato del lavoro; promozione della vendita dei farmaci generici; riforma del regime degli appalti; misure di liberalizzazione e pro-concorrenziali.

⁵⁰ Cgue, 27.11.2012, causa C-370/12 – Thomas Pringle c. Government of Ireland, con commento, tra gli altri, di E. Chiti, *Il Meccanismo Europeo al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2013, 2, 148-149 e

a sindacare la validità di simili misure alla luce del diritto dell'Unione Europea ed in particolare della Carta dei diritti fondamentali⁵¹.

L'aporia del sistema appare evidente: la devoluzione delle scelte di politica economica e di bilancio ad istituzioni economiche internazionali ha l'effetto di sottrarre al processo democratico le decisioni che sulla base di quelle regole vengono assunte. I provvedimenti adottati dal Mes (a) non sono assoggettati al rispetto delle fonti del diritto europeo, ivi compresa la Carta dei diritti fondamentali, (b) sono avulsi dal controllo parlamentare, (c) rifuggono dalle regole di accountability previste dal diritto Ue - che avrebbero consentito (almeno parzialmente) un recupero di un simile *vulnus* – (d) e, infine, si sottraggono al controllo giurisdizionale.

3. I vincoli “sostanziali” alle politiche economiche e di bilancio: l’esposizione del debito dello Stato sul mercato dei capitali

Il complesso delle norme vigenti in ambito sovranazionale in materia di finanziamento del debito, implicano che lo Stato debba oggi finanziarsi facendo ricorso al mercato finanziario; il sistema dell'Uem⁵² attribuisce difatti alla Bce “*il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote all'interno della comunità*”⁵³, privando gli Stati di una delle modalità tradizionali di finanziamento del debito pubblico, ossia l'emissione di nuova moneta⁵⁴; contestualmente, la previsione della clausola del no bail out⁵⁵, esclude che la Bce possa assolvere le funzioni di prestatore di ultima istanza acquistando titoli di debito degli Stati sovrani non autonomamente assorbiti dal mercato finanziario⁵⁶.

Cgue, Causa C-62/14, Gauweiler e altri vs BCE, con commento di Bassan, *Le operazioni non convenzionali della Bce al vaglio della Corte Costituzionale tedesca*, in Riv. di dir. intern. 2014, 2, 361 ss.; A. Cardone, *L'obliterazione dello Stato di crisi: la Corte Ue ri(con)duce le misure non convenzionali della Bce al diritto ordinario dei trattati*, in Giur. Cost., 2015, 4, 1533 ss.; F. Pennesi, *Il programma Omt ed il controllo giudiziale delle Corti europee sull'azione della Bce*, in Forum Quad. Cost., 2016, 1 ss.

⁵¹ Cfr. Cgue, C-128/12 *Sindicatos dos Bacarios do Norte and Others*; C-264/12 *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins*. Per una critica, A. Baraggia, *Le misure di stretta condizionalità nel prisma delle Corti europee*, in AA.VV. *La domanda inevasa: dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, il Mulino, Bologna, 2015, 342, secondo cui per effetto di una simile giurisprudenza della Cgue “*un'area che inevitabilmente risente dell'influenza dell'Unione e in cui le Istituzioni dell'Unione stessa svolgono un ruolo di primo piano (Commissione in primis nella negoziazione e monitoraggio della condizionalità) risulta essere priva di tutela giurisdizionale*”.

⁵² La Bce e Sebc da essa diretto, hanno il compito di definire e attuare la politica monetaria dell'Unione, di svolgere le operazioni sui cambi, di detenere e gestire le riserve ufficiali di valuta estera e degli Stati membri e di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento.

⁵³ Art. 128 Tfue.

⁵⁴ R. Perez, *La crisi del debito pubblico*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2016, 3, 669.

⁵⁵ Gli artt. 123 e 124 del Tfue, vietano, rispettivamente, alla Bce e alle altre banche centrali nazionali di concedere forme di facilitazione creditizia in favore delle autorità o organismi pubblici dell'UE ovvero degli Stati membri ovvero di acquistare direttamente presso questi i titoli di del loro debito, nonché qualunque misura che offra all'Unione o agli Stati Membri forme di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie.

⁵⁶ L'Uem ha privato le banche centrali nazionali della tradizionale funzione di agire come prestatori di ultima istanza, sia concedendo prestiti alle banche in crisi di liquidità, sia nei confronti dei governi nazionali, ossia acquistando titoli del debito dei Paesi membri.

Il ricorso all'indebitamento da parte degli Stati ha storicamente costituito uno strumento per l'affermazione dello Stato sociale, inteso quale ordinamento che finanzia, attraverso la spesa pubblica, un sistema di prestazioni e di servizi in favore dei cittadini⁵⁷. L'ampliamento delle funzioni pubbliche e la conseguente necessità di reperire una maggiore quantità di entrate⁵⁸, ha difatti progressivamente determinato un incremento del ricorso al mercato dei capitali da parte degli ordinamenti⁵⁹; una simile tendenza ha subito un arresto per effetto della creazione di un sistema di mercato integrato, quale quello delineato dalla Unione europea; come osservato in dottrina, mentre in un mercato chiuso lo Stato "è *padrone assoluto della moneta e dei cambi*"⁶⁰, in un sistema integrato lo Stato perde la capacità di governare i tassi di interesse che dipendono dall'andamento generale dei mercati globalizzati, a loro volta legati alla credibilità dello "Stato-debitore"⁶¹.

Lo Stato si trova quindi ad operare nel mercato dei capitali alla stessa stregua di un soggetto privato, cedendo quote del proprio debito ad investitori stranieri, fondi di investimento, assicurazioni, istituzioni finanziarie internazionali oppure da altri Stati.

L'esposizione degli Stati sul mercato dei capitali produce rilevanti conseguenze, da cui scaturiscono condizionamenti alla capacità di autodeterminazione dello Stato quanto alle proprie politiche economiche e di bilancio. Più specificamente, i titoli di debito pubblico sono acquistati nell'ambito di un mercato che ha assunto dimensioni globali e all'interno del quale il prezzo dei titoli pubblici è influenzato dalle agenzie di rating⁶², secondo un meccanismo per effetto del quale più basso è il rating, più basso è il prezzo dei bond e più alto è il tasso di

⁵⁷ M.S. Giannini, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bulzoni, Roma, 1984, 24, osserva che la crescita di rilevanza e di dimensione della finanza pubblica è collegata al dilatarsi della spesa sociale. Sul tema del debito pubblico si v. anche A. Crismani, *Il problema della gestione del debito pubblico*, in L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Jovene, Napoli, 2012; per una ricostruzione storica dell'evoluzione del ricorso all'indebitamento da parte degli Stati moderni, cfr. J. Attali, *Come finirà? L'ultima chance del debito pubblico*, Fazi Editore, Roma, 2010. Sulla nozione di Stato Sociale si v. a mero titolo esemplificativo A. M. Sandulli, *Stato di diritto e stato sociale*, in Nord e Sud, 1963, 8 ss; A. Villani, *Stato sociale di diritto: decifrazione di una formula*, Macerata, 1966; A. Barcellona, *Stato di diritto e principio democratico*, in *Democrazia e diritto*, 1990, 245 ss

⁵⁸ G. Pesce, *La sostenibilità del debito della pubblica amministrazione nella nuova costituzione finanziaria dello stato*, Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2015, 2, 532 rileva che "il deficit o disavanzo di bilancio è il sistema cui ricorrono gli Stati che hanno assunto vasti compiti sociali o di sostegno all'occupazione, specie in fasi avverse dell'economia, allo scopo di finanziare spese per investimenti e rilanciare la crescita. Si tratta di regola antitetica rispetto a quella del pareggio di bilancio la cui sistemazione teorica si deve al modello keynesiano degli anni Trenta e delle nuove sfide imposte dal modello sociale degli Stati democratici del XX secolo. La contropartita è il debito pubblico, questa volta non più eventuale e straordinario ma consolidato". Sul tema cfr. anche I. Visco, *Sviluppo dell'economia e stabilità finanziaria: il vincolo del debito pubblico*, Atti del 63° Convegno di Studi Amministrativi: La tutela degli interessi finanziari della collettività nel quadro della contabilità pubblica, Varenna, 2017, 9 ss; R. Perez, *La finanza pubblica*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Giuffrè, Milano, 2003, 593

⁵⁹ In tal senso R. Perez, *La finanza pubblica*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Giuffrè, Milano, 2003, 593.

⁶⁰ G. Pesce, *La sostenibilità del debito della pubblica amministrazione nella nuova costituzione finanziaria dello stato*, Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2015, 2, 533.

⁶¹ Si parla di "Stato debitore", come tipo di Stato che dipende non solo dal prelievo fiscale ma anche dalla fiducia dei creditori: W. Streek, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata dal capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013, 68 e ss.

⁶² Le agenzie di rating sono munite del potere di influenzare gli investitori, in quanto chiamate a valutare l'affidabilità degli operatori nei mercati.

interesse⁶³; sotto concorrente profilo, il debito pubblico collocato sul mercato dei capitali viene acquistato da finanziatori (pubblici o privati) dal cui gradimento dipende la capacità dello Stato di rifinanziare il debito esistente⁶⁴:

Dal quadro tratteggiato emerge che il rendimento dei titoli del debito pubblico sfugge alla determinazione della politica, ed è affidato a dinamiche di mercato: da un lato, lo Stato ha visto scemare la propria sovranità sulla gestione del debito e, dall'altro, lo Stato deve occuparsi del rilievo assunto dalla propria reputazione e credibilità nei confronti degli investitori, alla pari di qualsiasi altro operatore economico che intenda rivolgersi al mercato per finanziare la propria attività⁶⁵. Il debito diventa una categoria che si sottrae alla capacità di gestione del singolo sistema nazionale (e quindi condizionato da scelte di politica economica e finanziaria ascrivibili all'indirizzo politico, ed in definitiva dipendente – sia pure indirettamente – dal circuito rappresentativo del sistema democratico), ed è inciso da fenomeni mercatori, reputazionali, congiunturali, che hanno come sfondo l'economia globale⁶⁶.

Di qui una frantumazione “di fatto” e sostanziale (che non trova la propria fonte nella normazione) del potere di autodeterminazione dello Stato nelle scelte di politica economica e finanziaria verso centri privati di potere, i cui giudizi (talvolta espressi sulla base di semplici previsioni)⁶⁷, condizionano le scelte di politica economica e finanziaria non solo dei singoli ordinamenti nazionali, ma anche delle stesse istituzioni dell'Ue.

⁶³ Sul tema cfr. tra gli altri, C. Pinelli, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2012; G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della crisi*, Napoli, 2012, 27 ss.

⁶⁴ Per comprendere l'incidenza dei mercati finanziari sulle scelte economiche e finanziarie di uno Stato, si pensi che nell'ottobre 2009 il solo annuncio del nuovo governo greco che il rapporto deficit/PIL era pari al 12,5% anziché al 3,7% (come comunicato dal precedente esecutivo), comportò immediatamente la reazione dei mercati finanziari con un forte deprezzamento dei titoli del debito pubblico greco. La crisi del debito dello Stato Greco, si è estesa poi rapidamente ad altri Paesi quali Portogallo, Irlanda, Italia e Spagna (PIIGS).

⁶⁵ Osserva A. Carrino, *Il problema della sovranità nell'età della globalizzazione*, Da Kelsen allo Stato-Mercato, 2014, 168 che “i fenomeni di internazionalizzazione dell'economia hanno attaccato e messo in crisi solo di riflesso la sovranità dello Stato, perché oggetto primo di questo attacco è stata in realtà l'autonomia decisionale delle politiche statali...ciò che è in crisi è la sovranità economica dello Stato”.

⁶⁶ Si delinea un meccanismo per effetto del quale esistono “sedi non politiche....che sono sottratte alla sovranità....ci sono soggetti che prevedono sempre tutto e si permettono di decidere quanto sia affidabile il debito pubblico italiano o tedesco, assegnare delle A e dei meno, decidendo con loro bacchetta la sorte economica degli Stati sovrani e dei loro abitanti”, così R. Bin, *op. cit.*, 380; L. Ferrajoli, *op. cit.*, 24-26, individua quali aspetti della crisi odierna dello Stato di diritto, sia la fine del monopolio esclusivo della produzione normativa, di cui esempio emblematico è costituito dal processo di integrazione europea, sia la subordinazione della politica all'economia: “non sono più gli Stati con le loro politiche che disciplinano i mercati, imponendo loro regole, limiti e vincoli, ma sono i mercati che disciplinano e governano gli Stati. Non sono più i governi e i parlamenti democraticamente eletti che regolano la vita economica in funzione di interessi pubblici e generali, ma sono i mercati che impongono agli Stati politiche antidemocratiche e antisociali...”.

⁶⁷ In questo senso si v. F. Donati, *Uguaglianza, diritti umani e vincoli di bilancio*, in *federalismi*, 2018, 21, 1 ss., che osserva che uno dei fattori cruciali nella perdita di sovranità degli Stati in materia di politica economica e di bilancio, è il c.d. rating di un paese. A tale proposito, l'A. richiama il caso dell'Argentina, osservando che “nel corso del 2018 stante il livello del debito pubblico e la mancanza di un tasso di crescita tale da assicurare i mercati sulla capacità dello Stato di assolvere alle proprie obbligazioni, non è più stato possibile convincere gli investitori ad acquistare titoli di del debito argentino ad un tasso di interesse ragionevole. Il Paese è stato quindi costretto a chiedere l'intervento del Fondo monetario internazionale che, nel giugno 2018, ha accettato di erogare fino a 50 miliardi di dollari di aiuti, mediante un finanziamento condizionato all'adozione di un drastico programma di taglio della spesa pubblica al fine di ristabilire l'equilibrio del rapporto deficit/PIL” (pag.3).

Quanto al primo profilo, secondo un certo orientamento⁶⁸ essi hanno avuto capacità condizionante la stessa scelta (esclusa l'esistenza di un obbligo giuridicamente vincolante)⁶⁹ di inserire nel testo della nostra Costituzione le regole di equilibrio di bilancio. In buona sostanza, la riforma costituzionale n.1/2012 è stata ricondotta ad una precisa esigenza ovvero quella di ricostituire agli occhi dei mercati finanziari la "reputazione" (appunto finanziaria) del Paese, cercando di circoscrivere gli effetti speculativi sui titoli del debito pubblico derivanti dal basso livello di rating.

Quanto al secondo profilo, si osserva che la necessità di ridare fiducia ai mercati è stata assunta a fondamento dell'adozione di misure "non convenzionali" da parte della Bce. Occorre rammentare che la Bce è stata creata come istituzione indipendente e non politica: la crisi finanziaria ha coinvolto, invece, tale istituzione in decisioni che per la loro natura marcatamente "politica" hanno suscitato un acceso dibattito circa la loro compatibilità con il mandato tecnico proprio della Bce.

Più specificamente, il 14 maggio 2010 la Bce ha adottato il Security Market Programme⁷⁰ volto a ristabilire la corretta trasmissione al mercato delle decisioni della banca centrale ormai compromessa dalla crisi dei debiti sovrani⁷¹, per effetto del quale sono stati acquistati titoli di debito sovrano degli Stati più esposti sul mercato finanziario. Nel 2012 la Bce ha deciso di adottare un sistema di operazioni di acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario (c.d. *Outright Monetary Transaction*) volto a consentire "una calmierazione dello spread relativo ai debiti degli Stati sovrani più in difficoltà"⁷². Le omt, consistenti nell'acquisto di titoli di debito pubblico degli stati in difficoltà economica, non sono mai state attuate; appare utile però rilevare che è stato sufficiente l'annuncio del loro utilizzo da parte della Bce per produrre effetti positivi sui tassi di interesse dei titoli sovrani. Infine, nel gennaio 2015 la Bce ha deciso di adottare il c.d. *Quantitative Easing*⁷³, finalizzato all'acquisto di titoli di debito pubblico sul mercato secondario per un ammontare progressivamente modificato dalla stessa Bce⁷⁴.

⁶⁸ C. Bergonzini, *op. cit.*, 149 che evidenzia "...l'intento del Governo italiano di giovare del c.d. effetto annuncio nei confronti dei partner europei e degli investitori internazionali, per recuperare credibilità in un momento di estrema debolezza sui mercati finanziari" e A. Brancasi, *op. cit.*

⁶⁹ Né il Patto Europlus né il Fiscal Compact contemplavano un simile obbligo, così M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in http://www.astrid-online.it/rassegna/06-02-2013/Luciani_Varenna-2012.pdf, 6.

⁷⁰ Decisione della Banca Centrale Europea del 14 maggio 2010, G.U.U.E. 2010 L 124, 8. Sul tema v. Draghi, Conferenza stampa del 6 Settembre 2012, *Introductory statement to the press conference (with Q&A)*, nonché BCE, Press release, 6 September 2012 — *Technical features of Outright Monetary Transactions*, entrambi reperibili sul sito internet della BCE, <http://www.ecb.int>.

⁷¹ Considerando n.2 della Decisione della BCE del 14 marzo 2010 n. 5.

⁷² F. Mattassoglio, *Dalla banca d'Italia alla banca centrale europea: come sono cambiate le modalità di finanziamento del debito pubblico*, in Riv. It. Di Dir. Pubbl. Com., 2016, 5, 1146.

⁷³ Per le modalità di acquisto dei titoli pubblici si rinvia a "Implementation aspects of the public sector purchase programme" e a "Q&A on the public sector purchase programme", entrambi consultabili in <http://www.ecb.europa.eu/mopo/liq/html/pspp-qa.en.html>; su questi temi v. M. Annunziata, *The ECB's QE decision*, in www.voxeu.org, 23 gennaio 2015; P. De Grauwe, *The European Central Bank: Lender of Last Resort in the Government Bond Market?*, in Cesifo working paper, 2011, 13, 3569

⁷⁴ Cfr. Paces, Repasi, *Quantitative Easing in Europe. What it is, why it is legal and how it works*. EUROCEFG Commentary. Consultato il 14/12/2015 su http://euro.cefg.eu/fileadmin/Files/Idc/Euro_CEFG/EUROCEFG_Commentary_on_Quantitative_Easing_in_Europe_1_.pdf

Le misure non convenzionali adottate dalla Bce hanno sollevato diverse contestazioni essenzialmente riconducibili alla natura ultra vires delle operazioni intraprese; secondo tale prospettiva esse non rientrerebbero nel mandato della Bce e violerebbero l'articolo 123 Tfeue; nell'ambito di tale dibattito si sono confrontate le opinioni di coloro che le ritengono escluse dal divieto di bail out⁷⁵, con quelle di coloro che ne affermano un evidente contrasto con la rigida normativa europea⁷⁶. Per quanto rileva in questa sede, esse appaiono rivelative dei condizionamenti che lo stesso ordinamento sovranazionale europeo subisce dall'esposizione debitoria sul mercato finanziario e che hanno condotto di fatto, all'assunzione di nuove funzioni da parte della Bce⁷⁷.

4. La tensione tra sovranità statale ed autonomia territoriale nelle decisioni finanziarie

La disciplina della distribuzione territoriale del potere finanziario è uno degli aspetti attraverso i quali si declina il modo d'essere delle relazioni tra i livelli di governo in un ordinamento composito; una simile conformazione delle competenze, che contribuisce a definire la forma di Stato (federale, regionale, accentrato), è tipico oggetto delle "politiche costituzionali"⁷⁸, così come la disciplina dell'allocazione del potere di decisione finanziaria tra i diversi livelli di governo è tematica "costituzionale...perché declinata come garanzia o limitazione del potere pubblico, in quanto quest'ultimo sia connesso a sfere sovrane (per la tutela di interessi pubblici unitari) o a sfere autonome (per la tutela di interessi pubblici differenziati)"⁷⁹.

La nostra Costituzione ha, sin dalle origini, accolto il principio dell'autonomia territoriale (art. 5 Cost.) delineando una forma di Stato in cui le regioni e gli altri enti territoriali, disciplinati dal Titolo V della parte seconda, godono di una autonomia costituzionalmente riconosciuta.

⁷⁵ F. Capriglione, G. Semeraro, *Il Security Market Programme e la crisi dei debiti sovrani. Evoluzione del ruolo della BCE*, in Riv. trim. dir. dell'ec., 2011, 264.

⁷⁶ V. G. Gasparini Casari, *Una calda estate. Note preliminari sulla crisi dei debiti sovrani*, in Dir. dell'economia, 2011, 539 ss.

⁷⁷ L'implementazione dei compiti della Bce attraverso l'adozione di misure non convenzionali di politica monetaria, è stata sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale tedesca che, chiamata a valutare la conformità delle Outright monetary transactions al mandato della Bce, ha rinviato la questione alla Corte di Giustizia dell'Ue. Si tratta del primo rinvio pregiudiziale della Corte tedesca, Cfr BVerfG, 2 BvR 2728/13 vom 14.1.2014, Absatz-Nr. (1 - 105), sentenza consultabile in inglese sul sito della Corte, su http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140114_2bvr272813en.html; per un commento, cfr. Bassan, *Le operazioni non convenzionali della Bce al vaglio della Corte Costituzionale tedesca*, in Riv. di dir. intern. 2014, 2, 361 ss.. Sul rinvio si è pronunciata la Cgue, Causa C-62/14, Gauweiler e altri vs BCE, ritenendo legittimo il programma adottato dalla Bce in quanto riconducibile nell'alveo della politica monetaria il cui obiettivo principale è costituito dal perseguimento della stabilità dei prezzi, interpretando gli artt. 127, par. 1, e 282, par. 2, nel senso che il perseguimento della stabilità dei prezzi non impedisce alla BCE di adottare delle misure che possono avere effetti anche sulla stabilità finanziaria. Per un commento alla decisione della Cgue, si v. F. Pennesi, *Il programma Omt ed il controllo giudiziale delle Corti europee sull'azione della Bce*, in Forum Quaderni Costituzionali, 2016, 1 ss.

⁷⁸ R. Bifulco, *Le relazioni intergovernative finanziarie negli Stati composti tra Costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino, 2011, 1 ss.. Sul rapporto tra Stato e autonomie territoriali sotto l'angolo di visuale delle regole finanziaria e di bilancio, si v., tra i contributi più recenti, G. Rivosecchi, *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in Dir. Pubbl., 2018, 2, 385 ss..

⁷⁹ F. Guella, *op. cit.*, 15.

La sfera di potere di cui godono gli enti territoriali (in quanto enti derivati), è circoscritta dalla stessa Costituzione che, al contempo, pone la garanzia dell'autonomia territoriale e i limiti alla sua esplicazione, rispetto alla sovranità statale (la dicotomia sovranità statale/autonomia territoriale risulta affermata nella giurisprudenza costituzionale quale elemento distintivo la forma di stato regionale rispetto a quella federale⁸⁰).

Il concetto di autonomia sta ad indicare “la libertà di determinazione consentita ad un soggetto, esplicantesi nel poter di darsi una legge regolativa della propria azione o, più comprensivamente, la potestà di provvedere alla cura di interessi propri e quindi di godere e di disporre dei mezzi necessari per ottenere un’armonica e coordinata soddisfazione degli interessi medesimi”⁸¹. L’autonomia finanziaria costituisce una delle espressioni della più generale autonomia organizzativa riconosciuta a detti enti⁸².

L’art. 119 Cost. nella sua versione originaria (anteriore alla riforma costituzionale n.3/2001), si limitava al riconoscimento dell’autonomia finanziaria delle Regioni, con il limite del rispetto delle leggi dello Stato. A seguito della legge costituzionale n.3/2001 di modifica del titolo V parte seconda della Costituzione, è stato riconosciuto il principio di autonomia finanziaria, intesa come autonomia di entrata e di spesa, non solo delle Regioni ma anche di Comuni, Province e Città metropolitane. Tale novella costituiva una indicazione specifica verso un assetto autonomistico della finanza pubblica, al quale corrispondeva, una consequenziale limitazione del potere di ingerenza dello Stato inteso come livello di governo centrale. Contemporaneamente, l’unità dell’ordinamento veniva conservata mediante la previsione di un certo margine di intervento da parte del livello di governo centrale sotto il profilo del coordinamento tra l’attività finanziaria dello Stato e quella degli enti sub-statali.

La trasposizione dei vincoli economici e finanziari derivanti dagli obblighi assunti dallo Stato in sede europea e internazionale in materia di governo della finanza pubblica, ha inciso sul predetto assetto giuridico e istituzionale⁸³. Con la legge costituzionale n.1/2012, attraverso

⁸⁰ Corte Cost. n.365/2007 secondo cui gli enti territoriali seppur autonomi non possono assurgere al rango di enti sovrani in quanto “la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni”; per un commento critico, si v. O. Chessa, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n.365 del 2007*, in *forumcostituzionale*, 2007.

⁸¹ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, IX Edizione, Cedam, Padova, 1976, 824. M.S. Giannini, *Il problema delle autonomie locali*, in *Il Corr. Amm.*, II, 1946; Id., *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, 1959, 356 ss.; Id., *Autonomia. (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1971, 851. Con riferimento all’autonomia finanziaria degli enti territoriali, G. Pastori, *Amministrazione e finanza locale tra autonomia e responsabilità*, in *Il dir. dell’ec.*, 1, 1995, 1 ss.; L.A. Mazzarolli, *L’interesse nazionale contro la finanza regionale*, in *Giur. cost.*, 2, 1991, 1197 ss.; A. Brancasi, *Uguaglianze e disuguaglianze nell’assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir. Pubbl.*, 3, 2002, 909 ss.; P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Reg.*, n. 6, 2001; G. della Cananea, *L’articolo 119 della Costituzione (commi 3-6)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, Utet, 2006.

⁸² D. De Grazia, *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le ist. del fed.o*, 2002, 2, 268, osserva che l’autonomia finanziaria è questione trasversale che investe profili come la riserva di legge contenuta nell’art 23 Costituzione, il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, il nuovo modello di distribuzione delle competenze amministrative, il tema dei controlli.

⁸³ A. Ruggeri, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali. Simul stabunt vel simul cadent*, in *Consulta online*, 2017, 3, 409 ss., osserva a pag. 413 che “l’intensificarsi dei vincoli discendenti dagli atti eurounitari ha comportato e comporta una vistosa alterazione dell’ordine costituzionale delle competenze...”.

la modifica diretta degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. il legislatore costituzionale ha introdotto norme relative all'equilibrio del bilancio e al ricorso all'indebitamento che si rivolgono allo Stato, agli enti territoriali e alle pubbliche amministrazioni; ha modificato il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni spostando la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato; all'art. 119 sono stati introdotti obblighi e responsabilità in capo agli enti territoriali, la cui attuazione è avvenuta con la l. 243/2012 agli artt. 9 e ss.; il riconoscimento dell'autonomia di entrata e di spesa è conferita "nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci", fermo l'obbligo di concorrere ad assicurare "l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"; inoltre, diversamente da quanto stabilito a livello statale, per le regioni e gli enti locali è stata esclusa la possibilità di ricorrere all'indebitamento per far fronte agli effetti del ciclo economico o ad eventi eccezionali⁸⁴: in questi casi, è lo Stato ad intervenire in aiuto attraverso il finanziamento dei servizi essenziali e delle prestazioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali (art. 11 L. 243/2012)⁸⁵.

Com'è noto la Corte Costituzionale aveva già riconosciuto, sulla base degli artt. 117 co. 3 e 119 co. 2 Cost., il concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica⁸⁶. La costituzionalizzazione del vincolo del "concorso" delle autonomie territoriali "ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea" sembra rafforzare il margine di intervento costituzionalmente riconosciuto allo Stato nel governo della finanza pubblica. A tale proposito, è stato osservato

⁸⁴ In realtà le scelte imposte a livello sovranazionale hanno avuto ripercussioni sui rapporti infra-statali già prima della riforma costituzionale n.1/2012; ci si riferisce al Patto di Stabilità interno con cui il legislatore nazionale ha esteso il rispetto dei parametri e degli obblighi sanciti dal Patto di Stabilità a livello europeo alle amministrazioni territoriali impegnandole a fornire un contributo nella garanzia del raggiungimento della stabilità della finanza pubblica. Ciò sulla base dell'assunto secondo cui se lo Stato è obbligato in sede europea e internazionale al rispetto dei vincoli di carattere finanziario, allora tale ruolo istituzionale giustificerebbe una posizione di preminenza del livello centrale nel governo della finanza pubblica nel rapporto con gli enti sub-statali, anche, in un ordinamento fondato sul principio autonomistico. Si v. V. Cerulli Irelli, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento*, in *Il lav. nelle pubbl. amm.*, 2006, 5, 807

⁸⁵ Osserva R. Bifulco, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in Id - O. Roselli, *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2012, 139 che le misure normative sollecitate dalla crisi "sono all'origine di una torsione della forma di Stato" e ciò "sia nell'assetto dei rapporti tra Stato e società, in ragione della loro incidenza su una certa accezione di Stato sociale", sia "in senso territoriale, in ragione di una forte spinta all'accentramento".

⁸⁶ Corte Cost., n.17/2004 e n.36/2004, in *Giur. cost.* 2004, 1. La Corte Costituzionale ha talvolta evidenziato il carattere finalistico del concorso, rilevando che "tale finalità dell'azione di coordinamento finanziario consegue che «a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia», ma altresì la determinazione di norme puntuali, quali quelle relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti. La fissazione di dette norme da parte del legislatore statale è diretta, infatti, a realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario - che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali - (v. sentenze n. 376 del 2003 e n. 35 del 2005) e, proprio perché viene «incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno», è idonea a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sentenza n. 64 del 2005)", *Corte Cost.* n.417/2005, in *Giur. cost.* 2005, 6 .

che la tendenza attuale sarebbe quella di una “...crescente ricentralizzazione...”⁸⁷ e di una svolta verso forme di governo accentrate del nostro Paese⁸⁸.

Una simile considerazione non sorprende dal punto di vista storico; ed infatti la soluzione tradizionalmente adottata nei sistemi istituzionali di tipo federale (o regionale) per fronteggiare situazioni di crisi è stata proprio quella di comprimere la capacità di spesa delle autonomie territoriali⁸⁹.

L'elemento di peculiarità, tornando al binomio sovranità statale/autonomia territoriale, sembra piuttosto da rinvenirsi nella circostanza che il limite all'autonomia finanziaria delle amministrazioni territoriali non sembra posto in favore di esigenze unitarie dell'ordinamento giuridico statale che giustificano (dal punto di vista dei rapporti sovranità/autonomia) una ri-espansione della dimensione sovrana statale (si pensi alle esigenze di tutela dell'unità giuridica e della finanza pubblica tradizionalmente assunte nella giurisprudenza della Corte Costituzionali a valori tali da giustificare “l'accentramento” delle funzioni seppur in un contesto istituzionale autonomistico), bensì ai fini del rispetto degli obblighi di matrice europea ed internazionale in materia di finanza pubblica. Con la specificazione che detti limiti, per effetto dei rinvii contenuti nella Costituzione, penetrano all'interno dell'ordinamento e si traducono in vincoli che si rivolgono non più solo allo Stato, ma direttamente agli enti territoriali sub statali, così erodendo un ulteriore spazio all'apprezzamento sovrano dell'ordinamento, ossia quello afferente alla declinazione all'interno (nei rapporti tra amministrazioni statali e territoriali) degli obiettivi di risparmio.

È vero che una simile erosione è pur sempre avvenuta per effetto di una scelta dello Stato sovrano (la modifica costituzionale e i contestuali rinvii all'ordinamento europeo e internazionale) ma è vero anche che una volta adottata la scelta a monte, attraverso la concreta definizione delle modalità di cessione della competenza, lo spazio della scelta sovrana risulta compresso in favore dell'apertura dell'ordinamento verso regole esterne che si impongono ormai non solo più allo Stato persona, ma anche alle sue articolazioni.

5. Considerazioni conclusive

⁸⁷ L. Bobbio, *Il sistema degli enti locali*, in Istituto dell'Enciclopedia italiana-Treccani, L'Italia e le sue regioni, Roma, 2015, I, 63 ss.

⁸⁸ M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Federalismi*, 2012, 24, 6; G. Chiara, *Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Forum dei quad. cost.*, 2018, 1 ss.; A. Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Riv. AIC*, 2014, 1, 1 ss.; F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Riv. Trib. Dir. trib.* 2012, 2, 350 ss.; G. M. Napolitano, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Riv. Giur. Del Mezz.*, 2013, 1-2, 91 ss.; *contra*, si v. E. Jorio, *Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui Comuni e sul sistema sanitario*, in *Federalismi*, 2012, 10, 7, secondo cui le modifiche all'art. 119 Cost. rappresentano “non una limitazione all'autonomia finanziaria delle entrate e delle spese, bensì una sua esaltazione da esercitarsi, com'è naturale che sia, nel naturale rispetto dei vincoli economici e finanziari comunitari”.

⁸⁹ Il precedente cui si fa riferimento quale esempio di accorpamento in favore del livello centrale delle responsabilità in materia di governo dell'economia, è costituito dalle politiche del New Deal realizzate a seguito della depressione del 1929.

Alla luce della premessa metodologica opzionata in questa sede (ossia quella secondo cui il concetto di sovranità sarebbe stato inteso come complesso delle potestà legislative, esecutive, di indirizzo, giurisdizionali costituzionalmente ordinate e attribuite), che è neutrale rispetto ad una accezione di sovranità che postula invece l'assolutezza, l'illimitatezza e la concentrazione di poteri⁹⁰, l'espressione utilizzata finisce con il coincidere con quella di "Stato", i cui poteri - quale ordinamento normativo relativamente centralizzato - incontrano una limitazione nelle regole concordate in sede internazionale ed europea. Sicché l'analisi condotta in questa sede - che ha messo in luce che il potere di decisione finanziaria, tradizionalmente appannaggio dello Stato, appare oggi frantumato ("oltre lo Stato") non solo a beneficio delle istituzioni dell'Ue (Consiglio e Commissione), ma anche di istituzioni finanziarie ed economiche internazionali (quali il Fmi e il Mes) e di soggetti privati (agenzie di rating, investitori, creditori) -, potrebbe comportare conclusioni del tutto fisiologiche⁹¹.

In realtà, l'elemento di peculiarità che si rinviene nel fenomeno descritto con riguardo ai vincoli "formali" alle politiche economiche e di bilancio dello Stato, affonda le sue radici in un dato, poco evidenziato nella letteratura in materia, e cioè che la limitazione all'esercizio delle competenze prima appannaggio esclusivo dell'ordinamento nazionale, non ha seguito i paradigmi dell'art. 11 Cost.. Per un verso, tale limitazione delle competenze in materia di politica economica e di bilancio non è avvenuta in "condizioni di parità con gli altri Stati": ed infatti, come si è sottolineato, il potere di autodeterminazione dello Stato appare diverso a seconda del peso politico ed economico dell'ordinamento a cui ci si riferisce, sino ad essere totalmente compreso nel caso di stipulazione di patti bilaterali aventi ad oggetto il trasferimento di spazi di sovranità in cambio di sostegno finanziario; inoltre, detta limitazione non è avvenuta neanche in favore di un ordinamento sovranazionale, bensì appare frantumata in favore di istituzioni internazionali, oppure in favore delle istituzioni Ue ma secondo meccanismi procedurali e decisionali del tutto particolari, che attraverso la formalizzazione di quelle regole in accordi intergovernativi, rifuggono dal complesso di garanzie procedimentali e giurisdizionali stabilite dall'ordinamento dell'Ue.

Sul versante interno, il meccanismo che ha assicurato la penetrazione dei vincoli extra statali è stato quello della modifica costituzionale diretta degli artt. 81, 97, 117, 119, accompagnata dal contestuale rinvio all'ordinamento giuridico europeo. La necessità di una simile modifica costituzionale appare il portato della impossibilità, sotto il profilo formale, di riferirsi a diverse disposizioni (art. 11 o 117 Cost.) per assicurare la cogenza all'interno dei vincoli assunti in sede sovra statale. È infatti per effetto della ipostatizzazione in Costituzione di concetti che derivano il loro contenuto da fonti extra ordinamentali che si è assicurata la loro penetrazione all'interno del sistema giuridico nazionale; a tale proposito, è utile notare che sia l'art. 97 co. 1 Cost. che le disposizioni contenute nella citata legge n.243/2012, contengono rinvii alle fonti extra statali o meglio "all'ordinamento giuridico europeo". Si è però dimostrato che le fonti

⁹⁰ A. Spadaro, *Dalla sovranità monistica all'equilibrio pluralistico di legittimazioni del potere nello stato costituzionale contemporaneo*, Rivista AIC, 2013, 3, 1 ss.

⁹¹ Diverso sarebbe se si muovesse da una concezione di sovranità come potere *legibus solutus*: in tal caso l'analisi condotta metterebbe in evidenza l'impossibilità di ritenere esistente una simile categoria giuridica che per definizione entra in crisi tutte le volte che ci si confronti con i fenomeni sovranazionali ed internazionali.

di regolazione della materia non sono tutte collocabili all'interno della cornice istituzionale dell'Ue: certamente non lo sono le fonti che hanno previsto l'obbligo per gli Stati contraenti di introdurre nei propri ordinamenti disposizioni che rendessero quelle regole cogenti, ossia il patto europlus e il fiscal Compact, entrambi trattati internazionali esterni all'ordinamento Ue, né lo sono quelle che hanno istituito il meccanismo di sostegno finanziario degli Stati dell'Ue.

Tra le implicazioni più evidenti della peculiare stratificazione delle fonti in materia di regolazione della finanza pubblica vi è quello dell'arretramento sia delle forme di responsabilità politica, essenzialmente neutralizzata tramite il riferimento ad un complesso di regole quantitative ed economiche che costituirebbero il fondamento (neutrale) delle decisioni di politica economica e di bilancio, sia delle forme di tutela giurisdizionale: per un verso, l'asse tra vincoli europei e principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio appare potenzialmente in grado di marginalizzare la rilevanza dell'intervento del giudice costituzionale, quanto alla possibilità (tutte le volte che vengono in rilievo misure sovra statali adottate per finalità di tutela degli equilibri finanziari) di attivare il meccanismo dei contro-limiti, avendo quelle regole di matrice europea assunto formalmente la veste di regole costituzionali interne; per altro verso, in sede sovra statale, (i.) la natura essenzialmente politica delle decisioni assunte in seno al Mes e la sua collocazione al di fuori del tessuto normativo europeo, ha determinato una sostanziale insindacabilità delle determinazioni assunte in quella sede; (ii.) gli atti di soft law adottati nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche (sub specie di raccomandazioni e pareri) e della procedura di sorveglianza multilaterale di cui al par. 4 dell'art. 121 Tfeue, in quanto atti giuridicamente non vincolanti non sono impugnabili dinanzi alla Cgie; (iii.) la competenza della Cgie con riferimento al fiscal Compact è limitata alla ipotesi di violazione dell'obbligo di recepire la regola del pareggio di bilancio nell'ambito dei propri ordinamenti; (iv.) gli interventi adottati dalla Bce, dietro il velo della indipendenza e della natura tecnica delle sue decisioni, rifuggono da un sindacato stretto di legittimità.

Le rilevate incertezze sul piano giuridico istituzionale europeo, hanno sollecitato una riflessione in ordine al futuro della *governance economica europea*: l'alternativa, de iure condendo, sembra porsi tra una maggiore centralizzazione della politica economica e fiscale degli Stati membri, con conseguente cessione formale della sovranità in materia economica e di bilancio, e tra il decentramento, che postula che la politica economica e fiscale sia lasciata al controllo degli Stati membri⁹².

⁹² Ciò è stato messo in evidenza in un articolo (dal titolo *Europe at the Crossroads*) firmato congiuntamente dai governatori della Banque de France e della Bundesbank, pubblicato contemporaneamente su *Le Monde* e *Süddeutschen Zeitung* l'8 febbraio 2016, in cui si legge: "*More integration appears to be the most straightforward solution to restore confidence in the euro area, as it would foster common strategies for public finances and reforms, and thus growth. To that end, euro-area member states would clearly have to allow a comprehensive sharing of sovereignty and powers at the European level, which, in turn, would require greater democratic accountability. [...] It is up to politicians to design the new framework, but they could build on, for example, the following factors: an efficient and less fragmented European administration, to build a common Treasury for the euro area in conjunction with an independent fiscal council; and a stronger political body for policy decisions, under parliamentary control. [...] However, if governments and parliaments in the euro area were to shy away from the political dimension of a fully-fledged union, this would leave just one viable option — a decentralized approach based on individual responsibility and even stronger rules. Under this scheme, the fiscal rules, which have already been reinforced through the fiscal compact and the European semester in particular, would have to be strengthened. In such a regime of*

Il 6 dicembre 2017 la Commissione europea, muovendo dalle riscontrate criticità del sistema (ed in particolare dal fatto che, attualmente, la materia è regolata da norme di rango primario e di rango secondario a cui si sono aggiunti accordi intergovernativi, quali il Trattato cd. Fiscal Compact e il Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità), ha presentato un pacchetto di iniziative che comprende, l'istituzione di un Fondo monetario europeo "ancorato all'ordinamento giuridico dell'Ue", l'integrazione "nella sostanza" del c.d. Fiscal compact nell'ordinamento giuridico dell'unione, la previsione di nuovi strumenti di bilancio per la garanzia della stabilità nella zona euro, la figura del ministro europeo dell'economia e delle finanze, l'emissione di titoli di debito pubblico europei (c.d. Eurobonds)⁹³.

Si tratta di una riforma ambiziosa, mossa dall'obiettivo di realizzare una maggiore integrazione nel settore della politica economica e di bilancio, la cui realizzazione concreta postula l'abbandono del metodo intergovernativo nella gestione della materia e la condivisione tra gli Stati membri di ulteriori spazi di sovranità in favore dell'ordinamento sovranazionale, unitamente alle garanzie di accountability e di tutela giurisdizionale quale portato della riconduzione delle regole e delle procedure nella cornice giuridica e istituzionale dell'Ue.

increased individual responsibility, we would also have to make sure that risk, including that of sovereign exposures, is properly taken into account by all stakeholders — not least to reduce the vulnerability of banks should sovereigns run into financial troubles. [...] Taking this direction would retain national sovereignty within the euro area — with a correspondingly lower level of solidarity”

⁹³ Il pacchetto di misure proposto dalla Commissione europea muove dalle prospettive delineate nella relazione dei cinque presidenti *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Rapporto curato dal presidente della Commissione, in collaborazione con il presidente del Consiglio europeo, il presidente dell'Euro Gruppo, il presidente della Bce e il presidente del Parlamento europeo (giugno 2015). In quella sede è stata presentata una tabella di marcia che contempla quattro passaggi: 1. un'unione economica autentica; 2. un'unione finanziaria che garantisca integrità limitando i rischi per la stabilità finanziaria; 3. un'Unione di bilancio che garantisca sia la sostenibilità che la stabilizzazione del bilancio; 4. un'unione politica che ponga le basi di tutto ciò che precede attraverso un autentico controllo democratico. Su questi temi, si v. F. Capriglione, *Regolazione europea post crisi e prospettive di ricerca del diritto dell'economia: il difficile equilibrio tra politica e finanza*, in Riv. Tri. Dir. Pr. Civ., 2016, 2, 537.