

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale
Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 3-4/2018

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat, J. Sánchez-Mesa Martínez, Andry Matilla Correa.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado,Fabrizio Cerioni, Gaetano Natullo, Paola Saracini, Mario Cerbone, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Giuseppe Doria, Salvatore Villani.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, , Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Sergio Contessa, Ambrogio De Siano,Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Laura Letizia, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Giuliano Taglianetti, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

La nuova *governance* finanziaria tra processi di integrazione e sfiducia nella politica

di Gabriella Mazzei*

Sommario

1. Processi di integrazione, governance finanziaria ed erosione dei tradizionali ambiti della sovranità statale. – 2. Sovranità finanziaria e regole di bilancio. - 3. Lo spostamento dei centri decisionali relativi alle politiche fiscali. - 4. Il "commissariamento" della politica e la sfida posta all'Unione economica e monetaria.

Abstract

Nei nuovi scenari imposti dai processi di globalizzazione e integrazione, la stabilità monetaria, il controllo di disavanzi di bilancio e debito pubblico, la regolazione dell'economia reale sfuggono sempre più alla dimensione nazionale e si assiste ad una progressiva erosione dei tradizionali ambiti della sovranità degli Stati attraverso la riallocazione dei centri decisionali della politica economica e finanziaria.
Per effetto delle recenti evoluzioni del processo di integrazione europea, ed in particolare quelle relative alla condivisione di una moneta unica, il governo del debito pubblico cessa di essere patrimonio esclusivo del singolo Stato per aprirsi alla pretesa di altri Stati che condividono percorsi e strumenti in vista di un rigore di bilancio comune ed uniforme. L'impossibilità di azionare ulteriormente la leva fiscale per finanziare una spesa pubblica non più sostenuta da una crescita economica coerente impone l'introduzione di vincoli quantitativi e qualitativi ai bilanci pubblici che si traducono in pesanti condizionamenti dell'autodeterminazione pubblica in vista di obiettivi prefissati.
Di fronte a questa scomposizione del tradizionale rapporto tra autorità e politiche pubbliche di bilancio nel contesto statale e ricomposizione su basi del tutto nuove e differenti, non ha senso interrogarsi su un possibile deficit di sovranità, dovendosi ammettere, da un lato, che i processi in atto impongono coerenti risposte e strategie con l'abbandono di tradizionali categorie logico-giuridiche e consolidate metodologie di intervento, dall'altro, che tutto ciò nulla toglie alla perdurante ed essenziale rilevanza del ruolo svolto dagli Stati anche nell'ambito dei processi di globalizzazione e integrazione ed anche ai fini del loro sviluppo.

1. Processi di integrazione, *governance* finanziaria ed erosione dei tradizionali ambiti della sovranità statale

Nei nuovi scenari imposti dai processi in atto di globalizzazione e integrazione monetaria, economica e finanziaria[1], anche la stabilità monetaria, il controllo di disavanzi di bilancio e debito pubblico, la regolazione dell'economia reale sfuggono sempre più alla dimensione nazionale e si assiste ad una progressiva erosione dei tradizionali ambiti della sovranità degli Stati attraverso la riallocazione a livelli ultra statali dei centri decisionali della politica economica e finanziaria.

Il coordinamento della finanza pubblica in contesti nei quali i singoli bilanci nazionali risultano strettamente interconnessi richiede politiche macroeconomiche e di spesa corrispondentemente integrate, fino a delineare procedure e cicli comuni di programmazione e gestione dei singoli bilanci pubblici.

In questo scenario, globalizzazione, uniformità della regolazione dei mercati, arbitraggio tra sistemi giuridici, competizione tra ordinamenti[2] cambiano radicalmente dall'esterno la stessa nozione tradizionale di sovranità economica e finanziaria dello Stato[3].

L'integrazione sistemica delle economie si rispecchia nella diffusione epidemica delle crisi finanziarie e dei debiti sovrani con processi diffusivi dei fenomeni degenerativi del sistema economico o dell'assetto di bilancio pubblico che certamente i confini nazionali non sono in grado di arrestare o contenere.

Emerge la conseguente necessità di una reazione che superi la prospettiva statale e sia coerente con i processi di integrazione sovranazionale e internazionale relativi alla *governance* finanziaria[4]. Si impongono, così, come essenziali e si diffondono strutture e tecniche di governo delle crisi di dimensioni ultra statali[5].

In ambito europeo, oltre all'emergere e all'imporsi delle interconnessioni del governo della moneta con il governo del credito e del risparmio, i quali, in seguito e per effetto dell'attuazione della Unione bancaria europea, stanno diventando sempre più ambiti di prerogative europee[6], si assiste al trasferimento pro-

---

* Professore associato di Diritto privato comparato nella Università degli Studi di Roma "Unitelma Sapienza" - gabriella.mazzei@unitelmasapienza.it. Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della *double blinde peer review*.

[1] Cfr. F. CAPRIGLIONE, *La finanza come fenomeno di dimensione internazionale,* in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Padova, 2010, I, p. 122 ss.; G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011; J. HABERMAS, *Die Postnationale Konstellation*, Frankfurt, Suhrkamp, 1996; trad. it. a cura di L. Ceppa, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, 1999.

[2] Cfr. A. ZOPPINI (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Roma-Bari, 2004; P.G. MONATERI, *Lex mercatoria e competizione tra ordinamenti*, in *Soc. dir.*, 2005, p. 2229 ss.; N. IRTI, *Geo-diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2005, p. 21 ss.; A. NICOLUSSI, *Europa e cosiddetta competizione tra ordinamenti giuridici*, in *Europa dir. priv.*, 2005, p. 83 ss.

[3] Cfr. P. GILA, M. MISCALI, *I signori del rating. Conflitti di interesse e relazioni pericolose delle tre agenzie più temute dalla finanza globale*, Torino, 2012, pp. 109 ss.; Y. MÉNY, Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, 2004, p. 5 ss.; J. ZIEGLER, *La privatizzazione del mondo*, Milano 2003; J.P. FITOUSSI, *La democrazia e il mercato*, Milano, 2004; J.E. STIGLIZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2002; G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in AA.VV., *La Costituzione economica*, Padova, 1997, 31, p. 45 ss.

[4] Cfr. G. NAPOLITANO, *From the financial to the sovereign debt crisis: new trends in public law*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, p. 81 ss.

[5] Cfr. R. BIN, *La sovranità nazionale e la sua erosione,* in A. PUGIOTTO (a cura di) *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, 2013, Napoli, p. 361 ss.; J.K. GALBRAITH, *Money* (1975), trad. it. *Soldi. Conoscere le logiche del denaro per capire le grandi crisi*, Milano, 2013.

[6] Cfr. R. IBRIDO, *L'unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017; D. SORACE, *I "pilastri" dell'Unione bancaria*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016, pp. 91 ss.; F.

gressivo dei poteri di governo delle crisi dai livelli di più tradizionale espressione del potere statale verso nuovi centri nevralgici, quali la Banca centrale europea[7] e le corti giudiziarie[8].

Ulteriori forme di erosione del potere degli Stati di definire autonomamente la propria linea d'azione attraverso i tradizionali strumenti di politica economica e monetaria derivano dai programmi condizionati di sostegno economico e finanziario attuati da enti internazionali, testimonianza relativamente recente della sempre più stretta connessione multilivello delle economie, sempre più frequentemente connotati dal ricorso a condizioni specifiche e invasive in vista del perseguimento di predefiniti obiettivi, tra cui quelli relativi alla stabilizzazione finanziaria.

In questo scenario, la progressiva estensione del contenuto e della portata delle condizioni imposte da organizzazioni quali il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, la Banca Centrale Europea[9], cui sono subordinati inter-

---

CAPRIGLIONE, A. TROISI, *L'ordinamento finanziario europeo dopo la crisi. La difficile conquista di una dimensione europea*, Assago, 2014, p. 76 ss.; S. MICOSSI, *Banking union in the making*, in *Law and Economics Yearly Review*, 2013, vol. 2, part. 1, p. 80 ss.; F. CAPRIGLIONE, *L'unione bancaria europea*, Torino, 2013; F. CAPRIGLIONE, *European Banking Union. A challenge for a more united Europe*, in *Law and Economics Early Review*, 1/2013, p. 5 ss.; M. SARCINELLI, *L'unione bancaria europea e la stabilizzazione dell'Eurozona*, in *Moneta e credito*, 2013, p. 7 ss.; AA.VV., *Dal testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza legale della Banca d'Italia*, n. 75, 2013; E. WYMEERSCH, *The European Banking Union. A first Analysis*, Ghent University - Financial Law Institute, WP 2012-07, 2012; M. RISPOLI FARINA, *Verso la vigilanza unica europea*, in M. RISPOLI FARINA, G. ROTONDO, *La crisi dei mercati finanziari*, Milano, 2009, II, pag. 15 ss.; G. NAPOLITANO, *La risposta europea alla crisi del debito sovrano: il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria. Verso l'Unione bancaria*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2012, p. 747 ss.

[7] Cfr. F. CAPRIGLIONE, *La nuova gestione delle crisi bancarie tra complessità normativa e logiche di mercato*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2/2017, p. 105 ss.; R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017; C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della Banca centrale europea: beni costituzionali che intersecano ordinamento della Repubblica e ordinamento dell'Unione*, in ID. (a cura di), *La Banca centrale europea. Il custode della Costituzione economica*, Milano, 2017, p. 1 ss.; S. AMOROSINO, *I modelli ricostruttivi dell'ordinamento amministrativo delle banche: dal mercato "chiuso" alla "regulation" unica europea*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 2016, I, p. 391 ss.; L. TORCHIA, *La nuova governance economica dell'Unione europea e l'Unione bancaria*, in M.P. CHITI, V. SANTORO, (a cura di) *L'unione Bancaria Europea*, Pisa, 2016, p. 53 ss.; A. PISANESCHI, *La regolazione bancaria multilivello e l'art. 47 della Costituzione*, ibidem, p. 153 ss.; P. COSTA, *Il ruolo del Presidente della Banca centrale europea tra finzione tecnica e realtà politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, II, p. 59 ss.; L. LIONELLO, *Il nuovo ruolo della BCE nella crisi del debito sovrano europeo*, in *The Federalist*, 2015, n. 1-2, p. 17 ss.; G. BOCCUZZI, *L'Unione bancaria europea. Nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie*, Roma, 2015, *passim*; D. BUSCH, G. FERRARINI (a cura di), *European Banking Union*, Oxford, 2015; A. PISANESCHI, *Banca centrale europea, vigilanza bancaria e sovranità degli Stati, in federalismi.it*, n. 17/2014; S. ANTONIAZZI, *L'Unione bancaria europea: i nuovi compiti della BCE di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 3-4, 2014, p. 717 ss.; M. CARDI, *Quantitative easing e ruolo istituzionale operativo della BCE alla luce delle recenti deliberazioni del Consiglio direttivo*, in *federalismi.it*, n. 24, 2015, p. 11 ss.

[8] Cfr. M. PICCHI, *La legittimazione del processo di integrazione costituzionale europea alla luce delle recenti strategie economico-finanziarie: riflessioni sulla composizione dei principi di omogeneità e del rispetto dell'identità nazionale attraverso il dialogo fra Corti*, in *federalismi.it*, 19/201; F. DONATI, *La crisi dell'euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia*, in *federalismi.it*, n. 17, 2014; I. CIOLLI, *I Paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *rivistaaic.it*, n. 1, 2012.

[9] Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Unione monetaria e ruolo della BCE. Unione bancaria europea, SSM e SRM*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2016, p. 545 ss.; B. KRAUSKOPF, C. STEVEN, *The Institutional Framework of the European System of. Central Banks: Legal Issues in the Practice of the First Ten Years of its Existence*, in *Common Market Law Review*, vol. 46, n. 4, 2009, p 1144 ss.; S. CAFARO, *L'azione della BCE nella crisi dell'area dell'euro alla luce del diritto dell'Unione europea*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO, *La crisi del debito sovrano degli stati dell'area euro*,

venti e programmi di sostegno finanziario, legittimano profondi interrogativi sulla effettiva permanenza di margini di effettiva libertà di autodeterminazione delle politiche pubbliche persino rispetto a diritti fondamentali e principi democratici.
L'effettiva capacità delle strutture economiche interessate di reagire efficacemente, i rischi di successivi contagi e diffusione della crisi in corso, i conseguenti pericoli di spirali depressive con ricadute spesso rappresentate da costi elevatissimi in termini sociali, e pertanto il rischio di innescare ulteriori degenerazioni della crisi con effetti destabilizzanti, senza che però in concreto si profilino strumenti alternativi, rendono spesso solo apparente la possibilità di "scelta" rispetto a programmi di aiuti e interventi dall'esterno condizionati ad una serie di pesanti forme di cessione della sovranità da parte delle singole entità nazionali.

2. Sovranità finanziaria e regole di bilancio

A ben vedere, tali fenomeni di riposizionamento del baricentro del potere di politica finanziaria porta con sé inevitabilmente anche la ridefinizione degli stessi equilibri politici che fanno capo allo Stato. Svanisce la pretesa di definizione autonoma da parte di ciascuno Stato di percorsi e contenuti per fronteggiare i cicli dell'andamento economico, dovendo invece evidenziarsi come i margini di intervento risultino necessariamente e profondamente segnati dai fenomeni di integrazione in atto.
In tale contesto, la capacità di incidere sulle dinamiche economiche e sociali dipende dalla rapidità ed efficacia con cui lo Stato riesce ad attuare adeguate riforme interne di bilancio. E il grado di resistenza così espresso, a sua volta, finisce per incidere sull'entità delle conseguenze delle crisi fiscali e, pertanto, in ultima analisi, sulla misura della stessa legittimazione del potere statale.
Tali processi sono condizionati da difficoltà, ritardi e inefficienze nell'adattamento dipendenti da una varietà di fattori. Su questo piano, mostrano maggiore capacità di resistere agli shock economici gli Stati connotati da un grado di sviluppo economico più elevato, ma soprattutto dotati di: un sistema di *governance* economica e finanziaria che possa dirsi coeso e stabile; una regolazione di elevata qualità e tale da non impattare in modo oppressivo sullo sviluppo dell'economia; un elevato tasso di liberalizzazione e privatizzazione, quale espressione del grado di apertura dei mercati; minore pressione fiscale, in grado di lasciare alla fluttuazione dei fattori della produzione margini non erosi da una presenza avvertita come predatoria; minore incidenza complessiva di deficit e debito sul PIL e quindi capacità di determinazione delle politiche pubbliche meno condizionata dal peso dello stock di debito o dal correre incontrollato del deficit di bilancio; un assetto organizzativo incentrato su razionali forme di decentramento.
La configurazione della risposta necessaria e idonea ai fini di un efficace governo delle crisi finanziarie impone una nuova integrazione di diversi profili.
Si impone, in primo luogo, l'esigenza di riforma delle regole che comprimono crescita economica e produttività e che diminuiscono competitività e attrattività per gli investitori internazionali, in vista di un rilancio concreto verso più efficienti livelli di crescita, produttività e scambi, fronteggiando i pericoli di una possibile regressione.
Occorre, inoltre, una decisa opzione verso forme di regolazione che mettano al bando qua-

Torino, 2013, p. 61 ss.; L. CHIEFFI, *Banca centrale e sviluppi della governance europea,* in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005, p. 1085 ss.; C.A.E. GOODHART, *The Central Bank and the Financial System*, London, 1995, p. 325 ss.

lunque forma di limite, peso, vincolo ulteriore rispetto allo standard sovranazionale. Assume rilevanza su questo piano il divieto di c.d. *gold plating*[10], la cui violazione ostacola evidentemente la definizione e applicazione uniformi e coerenti della regolazione a livello internazionale e sovranazionale e si traduce, oltre che in incertezze e difficoltà per gli operatori economici in un contesto integrato, anche in inevitabili battute di arresto di quel processo di configurazione di ciascun ordinamento in senso pienamente recettivo delle potenzialità espresse dall'introduzione di standard coerenti con la dimensione ultra nazionale dei fenomeni economici.

Ciò presuppone necessariamente un contesto di bilanci pubblici sani e corrette politiche fiscali. È possibile affermare, infatti, che per scongiurare il rischio di squilibri suscettibili di condizionare le politiche pubbliche in economia è necessario predisporre un sistema di regole, auspicabilmente snello, volto a definire criteri di scelta e di condotta certi nella individuazione dei mezzi finanziari occorrenti al finanziamento della spesa pubblica nonché forme e modalità di compensazione degli effetti negativi che possano manifestarsi rispetto agli obiettivi assunti[11].

3. Lo spostamento dei centri decisionali relativi alle politiche fiscali

I processi di integrazione sovranazionale ed internazionale relativi alla *governance* finanziaria si traducono inevitabilmente in processi di erosione dei tradizionali ambiti di espressione della sovranità finanziaria degli Stati.

La globalizzazione dei fenomeni governati genera inevitabilmente esiti di corrispondente dimensione ultra nazionale anche nell'evento patologico o di crisi[12]. Le stesse dimensioni e caratteristiche dei fenomeni che si mira a fronteggiare impongono una strategia che non può prescindere da un governo delle crisi distante dall'approccio tradizionalmente espresso dall'esercizio del potere statale.

Si impone, in altri termini, una nuova forma di *governance* finanziaria che di fronte a fenomeni globali offra risposte e metodologie necessariamente destinate a svilupparsi al medesimo livello[13]. I tradizionali confini della sovranità finanziaria statale cedono, così, ad una nuova dimensione derivante dai processi di integrazione in atto nella inevitabile constatazione che il governo multilivello delle crisi impone il superamento di schemi e canoni non più in grado di rispondere alle sfide di una realtà così profondamente e rapidamente cambiata[14].

Ne deriva inevitabilmente lo spostamento di centri decisionali, trasferendosi altrove la centralità tradizionalmente occupata dai presidi espressi da un assetto democratico[15]. Le sedi rappresentative della volontà popolare, anche rispetto a decisioni che dovrebbero necessaria-

[10] Il *gold plating* implica l'obbligo, nel recepire nuove direttive, di porre mano ad una revisione e semplificazione della disciplina nazionale anche al fine di espungere regole più restrittive di quelle europee che non siano giustificate dalla necessità di tutelare interessi pubblici. Vedi Commissione Europea, *Smart regulation in the European Union*, COM(2010) 543, 8 ottobre 2010.

[11] Cfr. J.M. BUCHANAN, *Stato, mercato e libertà*, Bologna, 2006; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, p. 11 ss. e 76 ss.

[12] Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Etica della finanza mercato globalizzazione*, Bari, 2004.

[13] Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Crisi finanziaria e dei debiti sovrani. L'UE tra rischi e opportunità*, Milano, 2012; ID., *L'ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi*, Milano, 2014.

[14] Cfr. L. BARRA CARACCIOLO, *Euro e (o?) democrazia costituzionale. La convivenza impossibile tra Costituzione e Trattati europei*, Roma, 2013

[15] Cfr. J.P. FITOUSSI, *La democrazia e il mercato*, Roma, 2004; O. HOFFE, *La democrazia nell'era della globalizzazione*, Bologna, 2007.

mente coinvolgere la loro mediazione, finiscono per cedere il passo ad un "altrove" spesso costituito da organismi connotati da indipendenza e competenze tecnico-specialistiche o da organi giurisdizionali.
In entrambi i casi, è evidente lo scarto rispetto al tradizionale principio di rappresentatività democratica, finendo per delineare quello che è stato definito un "parlamentarismo di mera esecuzione"[16].
Le ragioni di questa riallocazione dei centri decisionali – formali o sostanziali – rispetto alle politiche fiscali espresse dai tradizionali organi a rappresentatività democratica risentono certamente della lezione riconducibile a quel filone interpretativo che vede nell'abuso del ricorso al deficit *spending* come strumento di acquisizione del consenso, nella interazione consueta degli attori istituzionali propri della dinamica democratica calata nella ipertrofia della presenza statale in economia, una delle ragioni di fondo dell'indebolimento strutturale del sistema economico[17].
Si descrive, in questo senso, un progressivo abbandono di regole di prudenza fiscale, seppure non scritte, tale da imporre, come necessaria reazione, la scelta di una costituzionalizzazione di regole, come quella del pareggio di bilancio, volte ad assicurare un ridimensionamento strutturale di potestà decisionali della politica del tutto indipendenti da criteri e parametri oggettivi e quantitativi.
Ne derivano ulteriori accelerazioni del processo di progressiva erosione degli spazi tradizionalmente occupati dall'autodeterminazione degli organi a rappresentatività democratica nel governo del budget pubblico rispetto a questo complesso di vincoli, anche procedurali, che ne riconducono la matrice ad un livello superiore e, soprattutto nei casi in cui si registri una integrazione monetaria, con forti accenti sovranazionali.
L'effetto risulta ulteriormente amplificato tutte le volte in cui esigenze non altrimenti differibili impongono l'accettazione di condizioni che, di fatto, sterilizzano l'autodeterminazione di politica economica, con immediate ricadute sociali, per poter accedere ad un regime di aiuti vitale per la sopravvivenza del sistema economico interessato.
Essendo i tradizionali processi decisionali democratici avvertiti come strutturalmente non in grado di garantire esiti di bilancio in equilibrio e tendenti a risolversi piuttosto in eccessi di spesa[18], l'esigenza di limitare ogni possibile variabile idonea a deviare il percorso prefissato dal prestatore degli aiuti giunge ad imporre la necessità che a presidiare e verificare il corretto ed efficace funzionamento dei programmi di intervento siano preposti organi e soggetti non espressi dalla volontà elettorale.

4. Il "commissariamento" della politica e la sfida posta all'Unione economica e monetaria

È indubbia e notevole la portata innovativa ed è profondo l'impatto sugli ordinamenti giuridici statali di tali processi, che impongono di ripen-

[16] Cfr. D.A. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014, pp. 227 ss.; Cfr. M. MORCIANO, *Pareggio di bilancio, politiche pubbliche e finanziamento dell'evasione fiscale*, in *Astrid Rassegna*, 2012, n. 153, p. 5 ss.

[17] Cfr. O. CHESSA, in *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, p. 49 ss.; C.V. DIETZE, W. EUCKEN, A. LAMPE, *Ordine economico e sociale*, in F. FORTE, F. FELICE (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, 2010; J.M. BUCHANAN, *Stato, mercato e libertà*, Il Mulino, 2006.

[18] Cfr A. CANTARO, D. LA ROCCA, *Costituzionalismo fiscale e nuovi assetti della finanza pubblica*, in F. FICHERA (a cura di) *La politica di bilancio in condizioni di stress fiscale. Profili istituzionali*, Milano, 1986.

sare consolidate categorie logico-giuridiche e consolidate metodologie decisionali e di intervento[19].

Emerge, in particolare, un più o meno vistoso ed esteso "commissariamento" della politica, che da forme di contaminazione e integrazione tra organi tecnici e politici può giungere ad una vera e propria sostituzione dei primi ai secondi.

Non sono pochi gli interrogativi sull'effettiva esistenza di condizioni di coerenza democratica sollevati da tale scenario. Ogni passo indietro sul piano della rappresentatività democratica rispetto alla disponibilità delle leve fondamentali per il governo delle scelte di politica economica e finanziaria, seppure giustificato da esigenze di efficienza, rapidità, congruenza con le azioni di istituzioni sovranazionali intervenute a contrastare gli effetti delle crisi, comporta comunque una corrispondente sostituzione (anche solo di fatto) di soggetti e organi politici ad opera di una nuova classe dirigente connotata da aspetti peculiari e differenti rispetto alla fedele espressione della volontà popolare, secondo il tradizionale paradigma democratico.

Ciò in nome di un nuovo bene comune, coerente con il rinnovato scenario imposto dalla globalizzazione dei fenomeni economici e in grado di incidere sui percorsi di autodeterminazione di ciascuno Stato in misura direttamente proporzionale al grado di integrazione economica, monetaria e finanziaria: la stabilità finanziaria[20] quale precondizione per lo sviluppo delle politiche pubbliche di settore.

La rilevanza di tale bene comune sembra prevalere rispetto a principi fondamentali quali la rappresentatività democratica rispetto alle scelte di politica economica e finanziaria[21], alimentando dubbi sulla compatibilità del nuovo assetto con i valori di fondo della complessiva architettura costituzionale[22].

Un processo determinato dalla convinzione che la gestione discrezionale della politica economica e finanziaria, rivelatasi incapace di restare immune alle pressioni derivanti dalla ricerca del consenso elettorale, richiede regole, anche costituzionali, certe e idonee a limitare il ricorso indiscriminato alla spesa pubblica in deficit e a garantire una gestione dei beni pubblici non dominata da interessi particolari o espressi da forti gruppi di interesse[23].

In questa prospettiva si collocano anche le rilevanti e recenti evoluzioni del processo di inte-

[19] Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo,* in *Dir. pubbl. eur., Rassegna on line,* 2015; R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e* governance *economica,* Bologna, 2015; B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa? Profili di diritto costituzionale europeo*, Torino, 2015; G.M. RUOTOLO, *La Costituzione economica dell'Unione Europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 23, 2012, p. 433 ss.; L.S. ROSSI, *Fiscal compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE,* in G. BUONVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal compact, Quaderni IAI*, Roma, 2012; R. DEHOUSSE, *The "Fiscal Compact": legal uncertainty and political ambiguity,* in *Notre Europe Policy Brief*, 33, 2012, p. 321 ss.; R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici,* Napoli, 2012; F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali, Rass*., 6 marzo 2012, p. 1 ss.; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio,* in *federalismi.it*, n. 14, 2012.

[20] Cfr. G. NAPOLITANO, *The Two Ways of Global Governance after the Financial Crisis: Multilateralism versus Cooperation among Governments,* in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 9, n. 2, 2011, p. 310 ss.

[21] Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato,* Milano, 2016.

[22] Cfr. P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa. Un cambio di paradigma,* in *Cultura giuridica e diritto vivente,* Special Issue, 2015.

[23] Cfr. A. ALESINA, R. PEROTTI, *The political economy of budget deficits,* in *IMF Staff Papers,* vol. 42, n. 1, 1995; A. ALESINA, G. TABELLINI, *A positive theory of fiscal deficits and government debt in a democracy,* in *NBER Working Paper Series* n. 2308, 1987.

grazione europea[24][25], ed in particolare quelle relative alla condivisione di una moneta unica, per effetto delle quali anche il governo del debito pubblico cessa di essere patrimonio esclusivo del singolo Stato per aprirsi alla pretesa degli altri Stati che condividono percorso e strumenti monetari e finanziari in vista di un rigore di bilancio comune e omogeneo[26].

In tal senso assumono rilievo gli interventi degli ultimi anni del legislatore europeo che hanno profondamente ridisegnato la *governance* economica e finanziaria europea con effetti rilevanti sull'ordinamento finanziario degli Stati membri dell'Unione europea[27].

L'impossibilità di azionare ulteriormente la leva fiscale per finanziare una spesa pubblica non più sostenuta da una crescita economica coerente con i bisogni che la prima è destinata a soddisfare impone l'introduzione di vincoli quantitativi ai bilanci pubblici. Questi, però, per essere effettivi e credibili ben presto si traducono anche in precisi e puntuali vincoli qualitativi di bilancio, e pertanto in pesanti condizionamenti delle scelte nelle quali si esprime l'autodeterminazione pubblica, guidati dall'esigenza di perseguire gli obiettivi dati[28].

Uno scenario, quello descritto, che, oltre ad essere imposto dai rischi di crisi di bilancio interne, risulta ineliminabile complemento della integrazione economica, di regolamentazione e finanziaria tra gli Stati, a maggior ragione in aree interessate da forme di integrazione monetaria.

Di fronte a questa scomposizione del tradizionale rapporto tra autorità e politiche pubbliche di bilancio nel contesto statale, e ricomposizione su basi del tutto nuove e differenti, non ha neppure senso interrogarsi su un possibile deficit di democrazia e sovranità, dovendo più realisticamente ammettere che processi integrati impongono risposte e strategie di pari livello, come reazione coerente e necessaria[29].

Tuttavia, l'avversione verso i rischi insiti nella dialettica politica espressa dalla rappresentatività popolare se, da un lato, segna un avanzamento sul piano dell'efficienza tecnica, dall'altro lato, rischia di portare un impoveri-

[24] Cfr. F. CAPRIGLIONE, A. SACCO GINEVRI, *Politica e finanza nell'Unione europea. Le ragioni di un difficile incontro*, Padova, 2015; F. CAPRIGLIONE, *Mercato regole democrazia. L'UEM tra euroscetticismo ed identità nazionali*, Milano, 2013; A. PATRONI GRIFFI, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo,* in *Dir. pubbl. eur., Rassegna on line,* 2015; R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e* governance *economica*, Bologna, 2015; B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa? Profili di diritto costituzionale europeo*, Torino, 2015; G.M. RUOTOLO, *La Costituzione economica dell'Unione Europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 23, 2012, p. 433 ss.; L.S. ROSSI, *Fiscal compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE,* in G. BUONVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal compact, Quaderni IAI*, Roma, 2012; R. DEHOUSSE, *The "Fiscal Compact": legal uncertainty and political ambiguity,* in *Notre Europe Policy Brief*, 33, 2012, p. 321 ss.; R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici,* Napoli, 2012; F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali, Rass*., 6 marzo 2012, p. 1 ss.; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio,* in *federalismi.it*, n. 14, 2012.

[25] Cfr. J TRACHTMAN, *The Economic Structure of International Law*, Cambridge, 2008, p. 196 ss.

[26] Con particolare riferimento alla situazione creatasi in Europa con la crisi dei debiti sovrani, cfr. G. NAPOLITANO, *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato "co-assicuratore"*, in *Giorn. dir. ammin*., 2010, p. 1085 ss.

[27] Cfr. G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea,* in ID. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali,* Bologna, 2012, p. 383 ss.; G. NAPOLITANO, *L'incerto futuro della nuova governance economica europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 141 ss.

[28] Cfr. R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione,* in *federalismi.it*, 2012.

[29] Cfr. E. CHITI, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione,* in *Giorn. dir. ammin*., n. 3, 2011, p. 311 ss.

mento sul piano della condivisione sociale delle scelte.

Emblematica in questo senso è la complessità del rapporto ed il difficile equilibrio tra *governance* europea e sovranità statale in ambito monetario, economico e finanziario[30], che, pur con la sua alterna storia di contraddizioni, successi e rovinose cadute, rappresenta oggi senz'altro una delle sfide più rilevanti e al tempo stesso controverse, in grado di pesare in maniera decisiva sulle prospettive di evoluzione socio-economica, di crescita individuale e sociale, e che impone un ripensamento profondo delle forme di governo di tali fenomeni.

Assume rilevanza, su questo piano, la recente istituzione dell'Unione bancaria europea, che, superando l'obiettivo della mera armonizzazione per volgere all'effettiva integrazione europea e alla più incisiva unitarietà dell'azione pubblica[31], si fonda sul carattere unitario del meccanismo di vigilanza e di risoluzione delle crisi nel settore bancario, da cui deriva la posizione di centralità e indipendenza della Banca centrale europea nonché una nuova fisionomia delle funzioni delle autorità di vigilanza nazionali, la cui attività si configura sempre più come attuazione in forma decentrata di una competenza che è propria ed esclusiva della Banca centrale europea[32].

L'affermata centralità, indipendenza e superiorità della Banca centrale europea da cui deriva l'unicità del suo comando quale autorità finanziaria posta al vertice dell'Unione monetaria europea pur incidendo sulla dialettica tra Unione e Stati membri e sui sempre nuovi equilibri tra politica monetaria europea e sovranità statale in ambito economico e finanziario, non esclude la perdurante ed essenziale rilevanza dello Stato e delle decisioni politiche statali, continuando piuttosto a svolgere un ruolo d'importanza fondamentale anche nell'ambito del processo di globalizzazione e ai fini dello stesso sviluppo dei processi di globalizzazione[33].

Di fronte all'ormai irreversibile perdita da parte degli Stati membri di ampi e sempre maggiori spazi di autonomia politica nel governo dell'economia, sarebbe, tuttavia, infondata e illusoria la pretesa delle istituzioni unitarie di risolvere gli enormi problemi posti dal governo dell'economia in Europa, prescindendo da una leale ed effettiva collaborazione con gli Stati membri sulla base di processi decisionali il più possibile partecipati e di scelte politiche il più possibile condivise in vista di programmi di interventi idonei a riavviare la crescita economica e a rafforzare l'unione sovranazionale.

---

[30] Cfr. R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e* governance *economica*, Bologna, 2015; L.S. ROSSI, *Fiscal compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in G. BUONVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal compact, Quaderni IAI*, Roma, 2012; R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici,* Napoli, 2012; F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali, Rass*., 6 marzo 2012, p. 1 ss.; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio,* in *federalismi.it*, n. 14, 2012.

[31] Cfr. S. AMOROSINO, *I modelli ricostruttivi dell'ordinamento amministrativo delle banche: dal mercato "chiuso" alla "regulation" unica europea*, in *Banca borsa tit. cred*., I, n. 4, 2016, p. 391 ss.

[32] Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Unione monetaria e ruolo della BCE. Unione bancaria europea, SSM, SRM*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2016, p. 541; V. LEMMA, *Ad un anno dal single supervisory mechanism: riflessioni per un primo bilancio*, in *Riv. trim. dir. econ*., n. 3, 2015, suppl., p. 114 ss.

[33] Cfr. in tal senso D. SICLARI, *Globalizzazione finanziaria e ruolo dello Stato. A partire dal libro di Giuseppe Di Gaspare*, in *Riv. trim. dir. econ*., n. 2, 2012, p. 152 ss.; S. SASSEN, *Una sociologia della globalizzazione*, Torino, 2008; ID., *Territorio, autorità, diritti*, Roma, 2009; D. SICLARI, *Costituzione e autorità di vigilanza bancaria*, Padova, 2007, p. 413 ss.; N. IRTI, *Teoria generale del diritto e problema del mercato*, in *Riv. dir. civ*., 1999, 1, I, 1 ss.

Questa la difficile scommessa che gli analizzati processi di integrazione pongono a chi è chiamato alle responsabilità di definire regole, procedure e strumenti di decisione e azione necessari per un domani che si auspica libero dalle incertezze e dai rischi del presente.