

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCLXVII

EDOARDO C. RAFFIOTTA

**IL GOVERNO MULTILIVELLO
DELL'ECONOMIA**
Studio sulle trasformazioni
dello Stato costituzionale in Europa



Bononia University Press

Bononia University Press
Via Farini 37, 40124 Bologna
tel. (+39) 051 232 882
fax (+39) 051 221 019

www.buponline.com
e-mail: info@buponline.com

© 2013 Bononia University Press
Tutti i diritti riservati

ISBN 978-88-7395-870-3

Stampa: Editografica - Rastignano (BO)

Prima edizione: ottobre 2013

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

La presente monografia è stata sottoposta a procedura di valutazione da parte di una commissione di lettura nominata nell'ambito della Giunta di Dipartimento.

*A mia madre Elisabetta e a mio padre Paolo,
a Loro devo tutto*

RINGRAZIAMENTI

Nel momento di chiudere il presente studio è forte il senso di riconoscenza nei confronti di chi ha contribuito al suo sviluppo. Una gratitudine che desidero esprimere in queste poche parole destinate ai principali “protagonisti”.

Il primo ringraziamento, la mia massima riconoscenza, va ad Andrea Morrone. È lui ad aver orientato e plasmato i miei interessi scientifici così come oggi hanno preso forma, non facendomi mai mancare suggerimenti e indicazioni, dei quali spero di aver fatto buon uso. Lo ringrazio in particolare di avermi sempre distolto dal “pessimismo della ragione”, alimentando quotidianamente “l’ottimismo della volontà”.

Grazie ancora a Emilio Castorina, sempre al mio fianco, sin dai miei “primi passi” nell’intricato mondo universitario, anche in questa occasione mi ha indirizzato e sostenuto con i suoi preziosi consigli.

Sono particolarmente grato, altresì, a Tommaso F. Giupponi, non solo per aver letto questo lavoro, fornendomi utili spunti, ma soprattutto per avermi sempre dimostrato, in particolare nei momenti più difficili, la sua sincera amicizia.

Per gli indispensabili suggerimenti nelle varie fasi della redazione del presente studio, vorrei ringraziare: Antonio Carullo, Manuel Medina Guerrero, Simone Calzolaio, Germán M. Teruel Lozano.

Desidero manifestare la mia gratitudine inoltre a tutti gli amici del Gruppo di ricerca “bolognese” con i quali ho quotidianamente il piacere di lavorare: Diletta Tega, Chiara Bologna, Simone Calzolaio, Federico Pedrini, Corrado Caruso, Chiara Camposilvan, Fran-

cesca Minni, Caterina Domenicali, Francesco Conte, Marta Morvillo, Elena Pattaro.

Grazie al Direttore Giovanni Luchetti e ai componenti della Giunta del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna per aver valutato positivamente e accolto il presente studio all'interno della prestigiosa Collana del Seminario giuridico nell'anno del suo centenario.

Un ringraziamento del tutto speciale è quello che rivolgo ad Augusto Barbera, al quale sono riconoscente, non solo per non avermi fatto mai mancare spunti e suggerimenti unici, ma, soprattutto, per avermi trasmesso, sin dai primi giorni in cui ho avuto la fortuna di conoscerlo, una grande passione per il Diritto, aiutandomi a comprendere attraverso le sue lenti di "Studioso delle Istituzioni" la ragione dei nostri studi.

Fuori dai Dipartimenti e dalle Aule universitarie, desidero rivolgere un sentito ringraziamento a Ellen Bernhardt per aver con me condiviso i sacrifici che, alcune volte, la ricerca impone, e le gioie che la stessa spesso concede.

Edoardo C. Raffiotta

*They are ill discoverers that think there is no land,
when they can see nothing but sea*

(F. BACON, *The Advancement of Learning*, 1605, Libro II, Cap. 7)

CAPITOLO I

IL GOVERNO DELL'ECONOMIA TRA GLOBALE E LOCALE

SOMMARIO: 1. Il governo dell'economia nello Stato composto. – 2. Economia globale e crisi dello Stato. – 3. Economia globale e sviluppo locale: dalla globalizzazione alla “glocalizzazione”. – 4. Premesse per una ricerca sulle trasformazioni del governo dell'economia in Europa.

1. *Il governo dell'economia nello Stato composto*

L'economia ha sempre rappresentato per lo Stato moderno un complesso fenomeno da governare, non una semplice materia, tra le tante oggetto di disciplina giuridica¹, direttamente connessa alle forme di Stato di qualsiasi ordinamento costituzionale². In tal sen-

¹ Non bisogna dimenticare che per molto tempo buona parte dei giuristi hanno teso a escludere un collegamento tra economia e diritto, come rilevato da M.S. GIANNINI, *Economia (disciplina della)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIV, 1965, pp. 276 ss.; Id., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1995, pp. 12 ss.

² Tradizionalmente – si veda P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato: le forme di Stato e le forme di Governo, le Costituzioni moderne*, Milano, Giuffrè, 1988 – in particolare nel diritto costituzionale, l'azione di poteri pubblici nell'economia è utilizzata per distinguere le differenti forme di Stato, al fine cioè di indagare il rapporto tra autorità e libertà. Così l'economia liberista è quella tipica dello Stato liberale, in cui “minimo” risulta l'intervento dei poteri pubblici nel mercato, perché ruolo preminente svolge la proprietà privata dei mezzi di produzione, e in cui sono prevalentemente private le decisioni economiche. Al contrario, in quella socialista l'economia collettivizzata si caratterizza

so, la particolare attenzione per l'economia e il suo governo pare derivare dalla constatazione che è da essa – dal suo sviluppo – che lo Stato ottiene le risorse per funzionare, ma, soprattutto, per realizzare i fini e i programmi enunciati nella sua Costituzione.

Del resto, questo sembrerebbe lo schema enucleabile, in particolare, dalla lettura delle “Costituzioni economiche”³ del '900 – di cui si dirà nelle prossime pagine – laddove alla definizione di un più o meno chiaro modello economico da realizzare, segue sempre un'articolata disciplina sul c.d. “governo dell'economia”. Con questa espressione, tradizionalmente, in modo descrittivo, si intende l'azione svolta dai pubblici poteri sull'economia: dalla previsione e disciplina delle politiche economiche, ai singoli interventi esecutivi volti a promuovere o garantire lo sviluppo. Previsioni e provvedimenti con cui il potere pubblico interviene nella sfera economica, i quali, ovviamente, mutano al mutare dell'organizzazione istituzionale e, soprattutto, del modello economico che si intende realizzare⁴.

per la prevalenza della proprietà pubblica e delle politiche pubbliche, limitando la proprietà privata e la libera azione nel mercato.

³ Come si dirà meglio, la locuzione “Costituzione economica” nella tesi proposta dagli “ordoliberali” della Scuola di Friburgo è stata intesa – soprattutto nel dibattito seguito alla Costituzione di Weimar in Germania – al fine di individuare un'autonomia tra la Costituzione economica e politica. Nel presente studio, al contrario, tale locuzione è utilizzata solo al fine di descrivere le disposizioni costituzionali connesse all'economia. Dunque, chiarite le finalità descrittive, nel prosieguo, la locuzione “Costituzione economica” sarà menzionata senza l'uso delle virgolette. Più ampiamente su tale nozione si veda F. COCOZZA, *Riflessioni sulla nozione di «Costituzione economica»*, in *Diritto dell'economia*, 1992, pp. 71 ss.

⁴ Come si avrà modo di ricostruire in seguito, la nozione di governo dell'economia muta nel tempo: l'economia e l'intervento pubblico mutano e si influenzano reciprocamente. Tale rapporto è reso bene evidente da F. GALGANO, *Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici*, in *Trattato di Diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia, la Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1977, Vol. I, pp. 3 ss.; e, più di recente, S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 7 ss. Tale nozione, in particolare, risulta lucidamente definita da T. PADOA-SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 26, per il quale nella moderna economia di “mercato” con la locuzione “governo dell'economia” si intende descrivere l'azione dei pubblici poteri nei confronti dell'economia: “governo” infatti esprime l'insieme delle disposizioni che prevedono e disciplinano le politiche economiche; gli istituti e gli atti volti ad eseguirle e attuarle. Per “economia” invece si intende il “libero merca-

È in primo luogo per le suddette ragioni che tradizionalmente il governo dell'economia è considerato come una funzione esclusivamente riservata allo Stato, sovrano, *superiorem non recognoscens*⁵, esclusivo titolare della "decisione politica globale"⁶. Non a caso, le Costituzioni economiche del '900 sono attente nel fornire allo Stato non solo strumenti per garantire e limitare le libertà economiche a seconda dei fini posti, in ossequio alla propria forma di

to", che – seppur in continua trasformazione – può ancora oggi essere descritto come il luogo in cui liberamente la domanda degli acquirenti incontra l'offerta dei venditori. L'A. ricorda come tale nozione di "governo dell'economia" prenda origine – nelle sue linee fondamentali – dal pensiero economico-politico dell'illuminismo e in particolare è dovuto all'opera di Thomas Hobbes, che nel suo *Leviatano* per primo immaginava l'intervento dello Stato al fine di eliminare le esternalità connesse all'azione degli individui. Tale riflessione, ripresa e rielaborata nelle teorie di Bentham e poi di Locke, valorizza l'azione del mercato, proponendo per primi un intervento minimo dello Stato nell'economia (noto appunto come "governo minimo").

⁵ Nella tradizionale esperienza dello Stato moderno va ricordata la riflessione di MAX WEBER, per il quale il governo dell'economia doveva essere assoluto monopolio degli Stati. In tal senso, in particolare, dell'A. si vedano *Storia economica: linee di una storia universale dell'economia e della società*, trad. di S. BARBERA, Roma, Donzelli, 2007, pp. 249 ss.; *Economia e società. Dominio*, trad. a cura di E. HANKE e M. PALMA, Roma, Donzelli, 2012, pp. 15 ss. Nelle ricordate opere WEBER evidenziava, forse per primo, la stretta connessione tra le evoluzioni dell'economia e le collegate trasformazioni dello Stato. Secondo l'A. – in *Economia e società*, cit., pp. 214 ss. – il rapporto tra Stato ed economia era lo stesso che intercorre tra "potere e ricchezza": la disponibilità di beni economici, il potere economico, era infatti per Weber allo stesso tempo conseguenza e fine del "dominio".

⁶ Il riferimento è ovviamente a CARL SCHMITT il quale nella sua celebre opera *Il custode della costituzione*, trad. a cura di A. CARACCILO, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 149 ss. anche a proposito del governo dell'economia rilevava che l'unità della *decisione politica globale* si ricompone attraverso la Costituzione, che assicura così il trionfo della politica e dello Stato sulla società e sull'economia, dell'unità sulla pluralità. L'A. nella stessa opera (pp. 114 ss.) nell'affrontare la sua critica alla "policrazia nell'economia pubblica" ribadiva come l'"unità economica" fosse l'unica garanzia per un'efficiente economia dello Stato. Più di recente, seppur attraverso una chiave di lettura differente – ma sempre in tema di rapporti tra economia e diritto, sulla possibile prevalenza della decisione politica sulla regola economica – il dibattito è stato riaperto soprattutto a seguito della riflessione di N. IRTI (a cura di), *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1999, a partire dalla sua prima opera *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

Stato, ma, altresì, per governare unitariamente l'economia nazionale realizzando, dove necessario, il perseguimento delle funzioni sociali. Tale esigenza non sembra emergere – o comunque rileva in modo assai differente – nelle Costituzioni liberali dell'800⁷, le quali pur riservando alla legge le garanzie a tutela delle – poche – libertà economiche attribuite ai singoli individui, non prevedevano disposizioni inerenti al governo dell'economia⁸, volte, dunque, a disporre interventi pubblici finalizzati al perseguimento di un “benessere diffuso”⁹.

La necessità di assicurare allo Stato il governo dell'economia, la sua cura, la sua uniformità, o meglio, la sua unità, emerge con maggiore evidenza negli ordinamenti costituzionali composti. È in

⁷ Basti pensare allo Statuto Albertino, del 15 febbraio 1848, che all'art. 6 garantiva la “libertà del commercio e dell'industria” definendoli come “principii fondamentali del diritto economico dello Stato”, e all'art. 8 fissava l'inviolabilità di tutte “le proprietà”. Si ricordino ancora la Costituzione di Francoforte, del 28 marzo 1849, la quale, oltre a definire inviolabile la proprietà (art. 164), anche intellettuale, riservava all'Impero la competenza esclusiva in materia di commercio. Analoga disciplina era prevista, rispettivamente agli art. 6 e 7 della Costituzione dell'Impero germanico del 16 aprile 1871. Per un'introduzione e analisi dei citati testi costituzionali tedeschi si rinvia a F. LANCHESTER *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn: introduzione e testi*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 31 ss. Similmente, la Costituzione spagnola di Cadice del 19 marzo 1812, all'art. 4, al capo primo, disponeva che “la nazione è obbligata a conservare e proteggere con leggi savie e giuste la libertà civile, le proprietà e gli altri diritti legittimi di tutti gl'individui che la compongono”; sull'evoluzione delle libertà economiche nelle Costituzioni spagnole a partire dalla Costituzione del 1812 G.R. RICO RUIZ, *La libertà di impresa nella Costituzione economica spagnola: con particolare riguardo al principio di libera concorrenza*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Costituzione economica e libertà di concorrenza*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 37 ss. Per una più generale riflessione sui diritti e sulla loro evoluzione nelle Costituzioni dell'800, si veda P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005, vol. 1, pp. 3 ss.

⁸ Come evidenzia M. BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 49 ss., tale impostazione del resto si giustificava in forza del modello economico preferito dalla predominante classe borghese che propendeva per un intervento minimo dello Stato nell'economia, privilegiando l'iniziativa economica e la proprietà privata.

⁹ Come si vedrà tra un attimo, è questo il modello accolto dalla Costituzione di Weimar, la cui originalità nei fini rispetto alle precedenti esperienze costituzionali è stata messa in evidenza già da C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946, pp. 59 ss.

tali ordinamenti, infatti, che si realizza il primo “governo multilivello” dell'economia¹⁰. Le materie di rilievo economico, infatti, pur essendo ripartite tra le funzioni di vari livelli territoriali – più che in altri settori – risultano oggetto di espresse garanzie attraverso istituti di governo che consentono allo Stato (o alla Federazione) di intervenire direttamente nell'economia assicurando la sua unità. Tale dato sembra apparire costante ed enfatizzato in quelle Costituzioni a ordinamento federale o regionale che espressamente regolano la materia economica, o meglio, che prevedono una Costituzione economica.

Detto modello ideale è evidente nella Costituzione di Weimar¹¹. La Costituzione tedesca del 1919 rappresenta la prima disciplina sistematica dell'economia¹², nella quale lo Stato moderno si confronta apertamente con quest'ultima e le sue regole, iniziando – seppur in un contesto assai differente da quello odierno – a disporre un articolato governo dell'economia¹³. La Costituzione te-

¹⁰ Seppur non comparabile rispetto all'odierno e complesso contesto economico – di cui si tratterà nel prossimo paragrafo – gli ordinamenti composti che contemplano una Costituzione economica rappresentano le prime “fucine” per la riflessione delle complesse questioni che oggi attanagliano il dibattito giuridico. Come è stato osservato – G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 401 ss. – il trasferimento di competenze economiche alle Autonomie territoriali ha rappresentato sin dalle origini un modo per ammodernare il governo dell'economia e favorire lo sviluppo economico nazionale attraverso quello locale.

¹¹ O. DE JUAN ASENJO, *La Constitucion economica espanola*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1984, p. 11, notava che dal 1919, anno in cui fu promulgata la Costituzione di Weimar, il tema della Costituzione economica è divenuto un argomento di studio tipico del Diritto costituzionale.

¹² Definito da P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 56 ss., come un “vero e proprio mutamento dell'assetto economico generale”.

¹³ Si veda in particolare la “Parte seconda” del Testo costituzionale dell'11 agosto 1919 (consultabile su www.dircost.unito.it) recante “i diritti ed i doveri fondamentali dei tedeschi” ed in particolare il principio di eguaglianza contenuto nell'art. 109 e diritti sociali come quelli menzionati nel capo II inerente alla “vita collettiva” e al capo IV su “educazione ed istruzione”. L'importanza della Costituzione di Weimar – su cui si tornerà anche nel capitolo IV – è altresì dimostrata dai molti studi italiani ad essa dedicati, tra cui si ricordi, senza pretese di completezza, D. DONATI, *Corso di Costituzioni straniere: la Costituzione dell'Impero Germanico, appunti tratti dalle lezioni*, E. TOSATO (a cura di), Padova, La Litotipo,

desca del '19 prevedendo, come noto, un'organizzazione federale¹⁴, assegnava uno spazio – seppur “indefinito” – ai *Länder* nel governo dell'economia, sia nella definizione delle politiche economiche¹⁵, sia nell'attuazione di specifici interventi di esecuzione definiti dalla Federazione¹⁶. Allo Stato centrale, però, restavano chiari e incisivi poteri di chiusura – che si aggiungevano alla generale prevalenza del diritto federale su quello dei *Länder*¹⁷ – alcuni dei quali sembravano enucleare una prima nozione di “unità economica”. In tal senso sembrerebbe doversi intendere la locuzione contenuta nella clausola di supremazia all'art. 9 per cui, ove si fosse manifestato “il bisogno di una regolamentazione uniforme”, il *Reich* avrebbe potuto legiferare – oltre che a tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica – “nella cura del benessere pubblico”¹⁸, garanzia che si aggiungeva al più generale potere di veto (art. 12) che comunque lo Stato poteva opporre alle leggi dei *Länder* nei casi in cui avessero compromesso “il benessere della generalità dello Stato”¹⁹. Tali locuzioni,

1926; C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit.; F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar: il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985.

¹⁴ Anche se, sulla natura dell'ordinamento composto di Weimar, si vedano le riflessioni di J. LUTHER, *L'esperienza costituzionale di Weimar: federalismo o regionalismo?*, in D. PREDA, C. ROGNONI VERCELLI (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo: l'eredità di Carlo Cattaneo*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 413 ss.

¹⁵ Il riferimento è alla competenza legislativa di attuazione dei *Länder* ai sensi dell'art. 10 e in particolare dell'alinea 4, le cui materie risultano espressamente connesse all'economia, quali: “diritto fondiario, ripartizione della terra, regime di colonizzazione interna e del patrimonio familiare, vincoli della proprietà fondiaria, regime delle abitazioni e distribuzione della popolazione”. Ma il riferimento è, soprattutto, alla competenza legislativa generale concorrente dei *Länder*, disposta all'art. 12, ove il *Reich* non avesse fatto uso del suo potere legislativo e la materia non fosse competenza esclusiva della Federazione.

¹⁶ Considerato che, ai sensi dell'art. 14, le leggi del *Reich* – se non disposto diversamente – erano eseguite “dalle autorità dei *Länder*”.

¹⁷ Così l'art. 7 sulle competenze esclusive del *Reich*, ma lo stesso art. 12, e, più specificamente, l'art. 13.

¹⁸ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., p. 58 osservava come la vera novità apportata dalla Costituzione di Weimar fosse la subordinazione dell'attività dei singoli socialmente rilevante rispetto alle finalità di interesse pubblico. Il principio di eguaglianza, infatti, era affermato in modo sostanziale e non più, come in passato, solo formale.

¹⁹ Articolo precedente e direttamente connesso alla più generale fattispecie

che giustificano in ogni caso l'intervento legislativo della Federazione, sembrano fortemente connesse al Capo V della Costituzione repubblicana del '19 nella parte in cui disciplinava la "vita economica" (artt. 151-165): diritti e libertà economiche che solo allo Stato centrale spettava garantire e limitare attraverso la competenza esclusiva delle leggi del *Reich*. In tale capo, infatti, al di là del riparto tra le competenze legislative tra gli enti territoriali, la Costituzione di Weimar – come si avrà modo di chiarire – sembrava affidare un ruolo di "scopo" allo Stato, finalizzato (art. 151) ad assicurare che l'ordinamento della vita economica tendesse "a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo" e specificando "in questi limiti è tutelata la libertà economica dei singoli". Tale fattispecie poteva essere direttamente connessa alla summenzionata clausola di supremazia dell'art. 9, nonché, altresì, con gli altri Capi (in particolare il II "vita collettiva" e il IV "educazione ed istruzione") in cui si assicurano i primi "diritti sociali". Una funzione sociale che spettava allo Stato garantire uniformemente, laddove le singole realtà regionali non fossero state in grado di farlo. Lo Stato dunque come vertice del governo dell'economia regola e interviene nel mercato al fine di tutelare le libertà economiche e, se necessario, limitarle per assicurare la funzione sociale, realizzando un possibile diffuso benessere e, altresì, sviluppando e bilanciando libertà e uguaglianza²⁰.

Tra gli ordinamenti federali non si può non ricordare il particolare caso dell'ordinamento costituzionale degli Stati Uniti d'America, nel quale la Costituzione ripartiva tra la Federazione e gli Stati le competenze economiche senza, però, disporre istituti di intervento dello Stato centrale a garanzia dell'unità economica.

dell'art. 13 per cui "Il diritto del *Reich* prevale su quello dei *Länder*". A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 177, ha rilevato la centralità di tali disposizioni citate, come uno dei primi esempi di clausole di supremazia a tutela degli interessi nazionali, per le quali rilevavano anche, anzi, soprattutto, interessi economici al fine del "benessere pubblico" definito nell'art. 9. Più in generale sui rapporti tra *Reich* e *Länder* nella Costituzione di Weimar si rinvia a R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995, pp. 75 ss.

²⁰ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit.

Come noto, soprattutto dopo gli anni '30, a seguito dell'avvio delle politiche del “*New Deal*” della presidenza Roosevelt, in risposta alla grande depressione economica del 1929, per opera della Corte suprema si inaugurò una giurisprudenza volta a riaccentrare competenze legislative in materia economica, facendo leva sulla c.d. *commerce clause* ovvero la terza clausola contenuta nell’VIII sezione dell’art. 1 della Costituzione statunitense che consente al Congresso di “disciplinare il commercio con le Nazioni straniere, fra i diversi stati dell’Unione e con le tribù indiane”²¹.

La locuzione “unità economica”²², quale clausola di garanzia e chiusura del governo dell’economia, è invece espressamente menzionata all’art. 72 comma 2 alinea 3 della Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, sin dal testo originale del 1949²³.

Rispetto alla precedente Costituzione di Weimar, la Legge fondamentale ha assegnato un ruolo assai più rilevante al *Land* nella disciplina di istituti connessi all’economia; ma, soprattutto, più in generale, nello sviluppo economico di ciascuna Regione²⁴, lo

²¹ L’utilizzo della *commerce clause* quale clausola di supremazia finalizzata ad accentrare le competenze degli Stati in capo alla Federazione si sviluppa, in particolare, a seguito della decisione del celebre caso *National Labor Relations Board vs. Jones & Laughlin*. Per una dettagliata ricostruzione della giurisprudenza della Corte suprema statunitense, anche precedente al citato caso, nonché sull’utilizzo della “clausola del commercio” si rinvia a R.L. STERN, *The Commerce Clause and the National Economy, 1933-1946*, in *Harvard Law Review*, vol. LIX, n. 5, 1946, pp. 653 ss., più di recente C. BOLOGNA, *Stato federale e national interest: le istanze unitarie nell’esperienza statunitense*, Bologna, BUP, 2010, pp. 91 ss. e 143 ss.

²² Non è un caso, dunque, che i principali studi in tema siano rinvenibili nella dottrina tedesca. Tra i tanti contributi si veda C. CALLIES, *Die Justitiabilität des Art. 72 Abs. 2 GG vor dem Hintergrund von kooperativem und kompetitivem Föderalismus*, in *DÖV*, 1997, pp. 896 ss.; V. M. KENNTNER, *Normgeberwille und Verfassungsinterpretation – zur «historischen» Auslegung von Art. 72 Abs. 2 GG n. F.*, in *VBilBW*, 1999, pp. 289 ss. Di recente hanno dedicato particolare attenzione a tale tema F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell’evoluzione del regionalismo italiano*, Torino, G. Giappichelli, 2012; W. NOCITO, *Dinamiche del regionalismo italiano ed esigenze unitarie*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 121 ss.

²³ Tale locuzione, infatti, sarà riformata e ulteriormente specificata con la riforma costituzionale del 1994, ma sul punto si rinvia al capitolo IV.

²⁴ Del resto non si può sottovalutare come tale impostazione fosse coerente con il più generale indirizzo dei governanti militari alleati, i quali preferivano au-

stesso diritto dell'economia, infatti, rientra tra le competenze concorrenti dell'art. 74, per cui i *Länder* hanno competenza legislativa nel caso, e nella misura in cui il *Bund* non legiferi. Ad ogni modo, però, il governo dell'economia resta saldamente nella competenza statale. A ben guardare, le materie economiche risultano distribuite principalmente tra gli elenchi delle competenze esclusive²⁵, posta, comunque, la centralità della competenza federale nella competenza concorrente e la generale prevalenza del diritto federale su quello dei singoli Stati (fissato espressamente all'art. 31). Comunque come detto, l'art. 72 c. 2, sin nella sua versione originaria, ha disposto che (in qualsiasi caso) la Federazione ha "il diritto di emanare norme legislative qualora sussista la necessità di una regolamentazione legislativa federale, purché: (...) lo esiga la tutela dell'unità giuridica od economica e in particolare la tutela dell'uniformità delle condizioni di vita al di fuori del territorio di un singolo *Land*". Ne segue che l'"unità economica" è espressamente, in ogni caso, motivo di legittimazione della competenza legislativa statale, sembrando fugare qualsiasi dubbio che la materia economica – rispetto agli altri settori materiali – fosse nella principale competenza dello Stato²⁶.

Come notato, la necessità di assicurare l'unità economica non è una peculiarità dello Stato federale, ma di ogni ordinamento composto. Similmente alla Costituzione di Weimar²⁷, infatti, analogo

mentare i poteri dei *Länder* – tra l'altro protagonisti della fase costituente – ostacolando concentrazioni di poteri e di funzioni in capo alla Federazione, favorendo piuttosto una cooperazione tra enti territoriali. Sul punto si rinvia a F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 22 ss.; F. LANCASTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn: introduzione e testi*, cit., pp. 104 ss.

²⁵ Ad esempio, ai sensi dell'art. 73, sono materie esclusive: "il sistema valutario e monetario"; "l'unità del territorio doganale e commerciale, i trattati di commercio e di navigazione, la libertà di circolazione delle merci, gli scambi commerciali e i pagamenti con l'estero"; "il sistema postale e le telecomunicazioni"; e, si noti bene, "la protezione giuridica industriale, i diritti d'autore e quelli degli editori".

²⁶ M. MISTÒ, *Il principio unitario nella Germania riunificata quale emanazione della "clausola di necessità" ex art. 72, c. 2 Grundgesetz*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003, pp. 36 ss.

²⁷ Testo costituzionale che il Costituente spagnolo del 1931 aveva bene presente, ma si veda più ampiamente R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 24 ss.

schema è individuabile nello Stato regionale disegnato dalla Costituzione della II Repubblica spagnola del 1931²⁸. La Carta costituzionale riconosceva un espresso ruolo della Regione nello sviluppo della propria economia territoriale sin dal momento in cui legittimava la creazione di una nuova “*Región Autónoma*”, specificando che una o più province potevano costituirsi in Regione quando avessero in comune – oltre che un patrimonio storico e culturale – una “organizzazione economica” (art. 11)²⁹. Lo Stato centrale manteneva poche (anche se centrali) materie economiche tra le competenze esclusive³⁰, assegnandone la maggior parte alla competenza concorrente (art. 15) coinvolgendo dunque direttamente le comunità autonome³¹, alle quali tra l'altro restavano, altresì, tutte quelle materie economiche non espressamente menzionate, confluenti nella competenza residuale regionale (art. 16)³². Anche in questo caso, però, allo Stato rimanevano strumenti di chiusura a garanzia dell'unità anche economica della Repubblica. In tal senso,

²⁸ Il testo della “*Constitución de la República española*” del 9 dicembre 1931 è consultabile su www.dircost.unito.it/cs/cs_index.shtml. Modello cui l'Assemblea costituente italiana si era fortemente ispirata nella formulazione della parte seconda del Titolo V della Costituzione e il cui modello regionale, altresì, fu in gran parte ripreso nella vigente Costituzione spagnola del 1978. Sul punto, L. CALIFANO, *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 2 ss.

²⁹ L'importanza di tale, seppur breve, esperienza costituzionale (1931-36) per una riflessione sullo Stato regionale, è messa in evidenza da G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2005, p. 799.

³⁰ Così art. 14 commi: “12 Sistema monetario e gestione fiduciaria della banca; 13 Principi generali in materia di comunicazione, compagnie aeree, postali, telegrafiche, radiofoniche; 14 Cavi sottomarini e risorse idriche, sfruttamento e impianti elettrici, quando il flusso di acque fuori della Regione autonoma o il trasporto di energia fuori della sua competenza; 18 Controllo della produzione e del commercio delle armi”.

³¹ Art. 15 commi: “2 Legislazione in materia di proprietà intellettuale; 5 Regime per l'estrazione e la silvicoltura, l'agricoltura e l'allevamento, in quanto rilevanti per la difesa della ricchezza e del coordinamento della economia nazionale; 6 Ferrovie, autostrade, i canali, i telefoni e i porti di interesse generale; 12 Socializzazione delle imprese naturali ed economiche e delimitazione con legge della proprietà”.

³² Nel corso della seconda Repubblica spagnola furono approvati i primi statuti autonomi di Catalogna, Paesi Baschi, Galizia.

l'art. 21 prevedeva una generale clausola di supremazia, per cui il diritto dello Stato prevaleva sempre su quello delle Regioni autonome (salvo che per le competenze esclusive definite nei loro rispettivi statuti). In ogni caso, l'art. 19 disponeva che lo Stato potesse fissare, per mezzo di una legge, l'uniformità dell'ordinamento giuridico delle Regioni autonome, qualora lo richiedesse l'armonia tra gli interessi locali e l'interesse generale della Repubblica. A tali disposizioni di carattere generale, poi, anche la Carta del '31 collegava espressamente le disposizioni della Costituzione economica, assegnando alla legge dello Stato – come nella Costituzione di Weimar – garanzie e limiti delle libertà economiche³³.

Il summenzionato schema sembra confermato e, anzi, rafforzato nello Stato autonomico spagnolo del 1978. La Costituzione spagnola, infatti, pur accogliendo, come noto, una distribuzione territoriale del potere, sembra mostrare – come si dirà meglio nel capitolo V – molta attenzione nel riservare allo Stato il governo dell'economia, disponendo particolari competenze volte a realizzare l'unità dell'economia nazionale. In tal senso, all'unità e indivisibilità della Nazione spagnola (art. 2³⁴) e ai più generali poteri di uniformità legislativa (art. 150 c. 3³⁵), si aggiungono le specifiche competenze legislative esclusive dello Stato nelle principali materie economiche (art. 149 c. 1³⁶), tra cui, in primo luogo, la competen-

³³ Tra cui in primo luogo la proprietà contemplata all'art. 4.

³⁴ “La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e Regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime”.

³⁵ “Qualora l'interesse generale lo esiga, lo Stato potrà adottare leggi che stabiliscano i principi necessari per armonizzare le disposizioni normative delle Comunità Autonome, anche in caso di materie attribuite alla loro competenza. Spetta alle *Cortes Generales* valutare questa esigenza, deliberando a maggioranza assoluta di ogni Camera”.

³⁶ In particolare, alinea: 1 “La disciplina delle condizioni fondamentali che garantiscano l'eguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali”; 6 “legislazione commerciale” e “processuale”; 7 “legislazione del lavoro”; 8 “legislazione civile”; 9 “Legislazione sulla proprietà intellettuale e industriale”; 10 “Regime delle dogane e tariffario; commercio estero”; 11 “Sistema monetario, valute, cambio e convertibilità, basi dell'ordinamento creditizio, banca e assicurazioni”.

za legislativa esclusiva in materia di “principi fondamentali e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica” (art. 149 c. 1 alinea 13), la quale direttamente si collega al Titolo VII (economia e finanze) della Costituzione che espressamente assegna al Governo numerosi strumenti per coordinare e dirigere la politica economica nazionale.

La stessa Costituzione italiana del 1948, pur non individuando chiaramente un modello economico – oggetto di uno dei più complessi dibattiti in Costituente³⁷ – non pareva avere dubbi circa il ruolo dello Stato quale protagonista – diretto o indiretto – nel governo dell'economia. In tal senso, anche se la funzione legislativa è stata distribuita tra lo Stato e le Regioni, la Costituzione del '48 riservava al primo (lo Stato) la disciplina delle politiche economiche e gli interventi nel mercato. È la legge statale, infatti, a garantire le libertà economiche sancite nella prima parte della Costituzione (artt. 41-47), nonché, ai sensi dell'art. 117 Cost. (e degli statuti speciali), a disciplinare le materie economiche. Invero, seppure talune competenze regionali concorrenti – ed esclusive delle Regioni speciali – fossero strettamente legate allo sviluppo economico del territorio regionale³⁸, tali competenze restavano sempre soggette, oltre che ai principi fissati nelle leggi cornice, soprattutto al limite dell'interesse nazionale (direttamente connesso dalla stessa Corte costituzionale all'economia del Paese)³⁹. L'esigenza di assicurare l'unità dell'economia attraverso istituti di governo affidati alla competenza statale – come si vedrà – è emersa anche dopo la ri-

³⁷ Per una più ampia trattazione si rinvia al capitolo III.

³⁸ Per ricordarne solo alcune – e rinviando la trattazione più nel dettaglio al capitolo III – si pensi all'originaria versione dell'art. 117 Cost. che attribuiva alla competenza legislativa concorrente: fiere e mercati; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; acque minerali e termali; cave e torbiere; agricoltura e foreste; artigianato; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale. Per primo in tema si veda M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 215 ss. Di recente, dopo la riforma del 2001, A. MORRONE, *Gli strumenti di politica economica dopo il Titolo V*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2008, pp. 9 ss.

³⁹ Corte costituzionale sentenze 16 febbraio 1963, n. 12, e 10 febbraio 1964, n. 4. Cfr. A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., p. 176.

forma costituzionale del Titolo V nel 2001, quando, seppur formalmente, trovava ingresso nel testo costituzionale la locuzione “unità economica” (art. 120 c. 2), e, allo stesso tempo, veniva meno – almeno in apparenza – il limite dell’interesse nazionale direttamente connesso dalla Corte costituzionale alla uniformità altresì delle politiche economiche nazionali.

Come si avrà modo di verificare nel dettaglio, nei prossimi capitoli, il governo dell’economia e la necessità di fronteggiare le crisi economiche, che ciclicamente si sono proposte, hanno rappresentato frequentemente – almeno negli ordinamenti costituzionali in questa sede indagati – occasione per limitare ulteriormente le competenze in origine assegnate alle Autonomie territoriali, tanto nelle esperienze regionali, quanto in quelle federali, comportando un generale accentramento di funzioni in capo allo Stato centrale, non solo limitatamente alle materie economiche, ma altresì, nei casi in cui non fossero espressamente previste clausole di supremazia a tutela dell’unità economica⁴⁰.

Tuttavia, rispetto ai modelli originari previsti dalle Costituzioni menzionate, oggi, molto è cambiato. Anzitutto è mutato l’oggetto da governare: l’economia. Di conseguenza, nell’attuale contesto, differente risulta anche il suo governo, che non pare più di competenza esclusiva dello Stato nazionale, venendo meno altresì la sua funzione di chiusura, come visto, tradizionalmente ricondotta alla nozione di unità economica.

2. *Economia globale e crisi dello Stato*

Nell’attuale contesto economico, ogni giorno – ai più, in modo imprevedibile – gli operatori dei mercati spostano ingenti capitali orientando i propri investimenti a favore di alcune economie regionali e nazionali – investendo nei mercati o in titoli di debito pub-

⁴⁰ Come verificato già negli anni ‘80 dal celebre studio di E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las Autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980.

blico – spesso, a scapito di altri Paesi, in alcuni casi, segnando il destino di Governi⁴¹ o, addirittura, la stabilità, non solo economica, ma sociale, di intere nazioni⁴².

Seppur imprevedibile, quasi sempre, la scelta degli investitori – che sembrano operare come padroni del mercato seguendo esclusivamente le loro regole⁴³ – è determinata anche a seguito di valutazioni sui possibili riflessi che le scelte politiche, o gli interventi pubblici assunti dai governi nazionali, potranno comportare sullo sviluppo economico di un determinato mercato, altresì, dimostrando affidabilità e stabilità dell'economia di quel territorio. Per tale ragione, è sempre più frequente che scelte politiche e riforme strutturali di singoli Stati siano orientate proprio nel senso di acquisire “fiducia” sui mercati⁴⁴, la quale ormai sembra avere come unità di misura le scale di valutazione delle più note “agenzie di rating”, le cui previsioni hanno in alcuni casi assunto la veste di veri e propri atti di indirizzo delle politiche pubbliche⁴⁵.

⁴¹ Caso emblematico, in Italia, potrebbe essere rappresentato dalle dimissioni che, nel novembre 2011, ha rassegnato il Governo presieduto da Silvio Berlusconi a seguito dell'elevato livello raggiunto dai tassi di interesse dei titoli di Stato, che mettevano in seria crisi la sostenibilità del debito italiano. Su tale caso si tornerà nel capitolo III.

⁴² Scenario descritto da G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 9 ss. Il riferimento più diretto è alle recenti cronache seguite alla crisi economico-finanziaria che ha interessato molti ordinamenti europei, specialmente quelli i cui debiti sovrani erano particolarmente esposti. Basti ricordare i casi di: Irlanda, Portogallo, Grecia, Cipro, e, in parte, seppur con effetti meno catastrofici, anche i casi di Italia e Spagna. Ma sul punto di tornerà diffusamente nel capitolo II.

⁴³ Questo è uno dei problemi che seguono alla già ricordata riflessione di N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, cit.

⁴⁴ Sempre con riferimento al caso italiano – pur non avendo risolto lo stress del debito sovrano italiano – il subentro del Governo Monti nel dicembre 2011 – e la contestuale attuazione di alcune delle riforme economiche indicate nella celebre lettera dei Governatori della Banca centrale europea Draghi-Trichet del 5 agosto 2011 – ha comportato, seppur per un breve periodo, una riduzione di oltre 250 punti del c.d. indice *spread* assestatosi sotto la quota di 300 punti (Cfr. www.it.reuters.com/article/topNews/idITMIE8BA00U20121211).

⁴⁵ F. GALGANO, *Globalizzazione dell'economia e universalità del diritto*, in *Politica del diritto*, 2009, p. 180, notava che “il rapporto fra Stato e mercato si è invertito: è il mercato, – o meglio sono le agenzie transnazionali di *rating* – che giudicano i titoli del debito pubblico emessi dagli Stati e che condizionano la poli-

Eppure quasi mai il destino di un singolo Paese è segnato esclusivamente dalle sue scelte politiche, tradotte in disposizioni giuridiche di promozione o limitazione dell'economia di mercato. In alcuni casi le scelte di chi investe sono indipendenti dalle stesse politiche dei singoli ordinamenti, dipendendo piuttosto da analisi macroeconomiche connesse alle generali condizioni dell'area economica regionale (artificiale o geografica)⁴⁶ a cui un singolo Stato è legato⁴⁷.

tica finanziaria di questi ultimi". Non a caso, anche nella crisi dei debiti sovrani europei, l'apice della crisi e la conseguente attivazione degli aiuti finanziari è quasi sempre seguita alle valutazioni delle principali agenzie di *rating*. Per restare sempre al caso della Grecia, il quasi *default* del debito ellenico viene comunemente individuato nella data del 25 luglio 2011, quando l'agenzia Moody's taglia il *rating* greco – di altri tre livelli rispetto al passato, nel giro di pochi mesi – da Caa1 a Ca. Per una decisa critica sul "potere" di tali Agenzie, C. PINELLI, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, su www.costituzionalismo.it, 1 giugno 2012; F. PARMEGGIANI, *La regolazione delle agenzie di rating tra tentativi incompiuti e prospettive future*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2010, pp. 121 ss.

⁴⁶ Tra quelli artificiali, si intendono i processi di integrazione economica più o meno avanzati, tra cui si possono includere processi più politici come l'UE, o organizzazioni esclusivamente economiche come l'ASEAN, il MERCOSUR, il NAFTA, l'APEC, l'EFTA, l'ALCA, l'OPEC, ovviamente, come osserva S. FABBRINI, *Oltre Lisbona: l'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2009, n. 3, pp. 349 ss., l'UE non può essere assimilata alle altre organizzazioni economiche regionali che si sono sviluppate: queste ultime, infatti, non dispongono di un sistema istituzionale strutturato come quello dell'Unione. Per una trattazione più ampia S. FABBRINI, *European Regionalism in Comparative Perspective: Features and Limits of the New Medievalism's Approach to World Order*, in *Agora Without Frontiers: A Quarterly Journal of International Economy and Politics*, 2009, pp. 438 ss. Nel secondo caso invece il riferimento è a *trend* economici che seppur slegati da organizzazioni internazionali, di frequente subiscono influenze solo per la vicinanza geografica: è il caso dei mercati asiatici, che pur non avendo un'organizzazione economica o politica che li coordini, sovente subiscono o giovano dell'andamento dei mercati dell'area geografica, in cui i fatti economici di una Regione, i legami orizzontali e verticali, interagiscono e si condizionano a vicenda, indipendentemente da una programmazione o organizzazione.

⁴⁷ Ad esempio, nel caso europeo e, in particolare, riguardo alla crisi dei debiti sovrani dei Paesi dell'Eurozona, va ricordato che le azioni speculative poste in essere dai mercati sui titoli di Stato, in particolare, di Grecia, Portogallo, Spagna ed Italia, indipendentemente dalle riforme interne e da quelle europee (di cui si tratterà nel capitolo II) si sono fortemente limitate solo dopo la decisione, assunta dal Consiglio Direttivo della Banca centrale europea in data 6 settembre 2012, di avviare un nuovo piano di acquisti di titoli di Stato dell'area euro denominato

Pare evidente che questo è il risultato degli effetti che l'economia – prima transnazionale e poi sempre più globale⁴⁸ – ha prodotto nei confronti degli Stati e dei loro ordinamenti interni (sociali, giuridici, economici). Già a partire dagli anni '80 – forse, molto prima che i governi nazionali comprendessero tali mutamenti – l'economia cambia e travolge gli Stati, realizzando una trasformazione radicale di modelli e soggetti protagonisti dell'ordine mondiale⁴⁹. Favorite dal progresso tecnologico, che ha ridimensionato le barriere naturali degli scambi e delle comunicazioni, le economie nazionali si collegano, favorendo il commercio internazionale e gli investimenti diretti all'estero: nascono così aziende multinazionali con sedi legali e stabilimenti in più Stati⁵⁰. In tale ambiente proliferano gli scambi commerciali esteri e gli andamenti delle borse nazionali sono sempre più connessi tra loro, divenendo frequente che il calo degli scambi di una borsa europea abbia effetti negativi su quel-

«*Outright Monetary Transactions*», volto a eliminare le distorsioni del mercato (sul punto si tornerà nel capitolo II). Cfr. www.ecb.int/pub/mb/editorials/2012/html/MB1209_editorial_box_it_OMT_12938.pdf.

⁴⁸ Al contrario dell'economia internazionale o transnazionale – come spiega F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 27 ss. – quella globale perde “una connotazione nazionale. Non sono solo le merci a circolare oltre i confini nazionali; la stessa organizzazione produttiva e distributiva si disloca e si ramifica all'estero”.

⁴⁹ L'economia globale sembra rappresentare un'evoluzione ulteriore rispetto alla celebre riflessione cui era giunto C. SCHMITT, *Il nomos della terra: nel diritto internazionale dello jus publicum europaeum*, trad. a cura di E. CASTRUCCI, Milano, Adelphi, 1991; nonché nei saggi raccolti in *L'unità del mondo: e altri saggi*, Roma, A. Pellicani editore, 1994, il quale anche analizzando l'ordinamento internazionale e “globale”, utilizzava sempre i modelli dello Stato moderno sovrano.

⁵⁰ Nota F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, cit., che le attuali rilevazioni statistiche “mettono in evidenza che nove fra le quindici maggiori imprese del nostro tempo hanno più del 50% del loro patrimonio all'estero e cinque più del 70%; sette hanno all'estero più del 50% e tre più del 70% dell'occupazione”. Dunque, sempre F. GALGANO, più di recente, in *Globalizzazione dell'economia e universalità del diritto*, cit., p. 179, osserva che “gli odierni protagonisti della globalizzazione sono, piuttosto che gli Stati, le imprese transnazionali. La Shell ha un patrimonio estero pari al 67,8% del totale, e una occupazione estera pari al 77,9%; la Volkswagen ha un patrimonio estero pari all'84,8% ed una occupazione estera pari al 44%; ma la Nestlé è l'impresa più globalizzante, con un patrimonio estero pari all'86,9% ed una occupazione estera pari al 97%”.

li dei Paesi asiatici, o americani (e viceversa)⁵¹. L'indice più comune per valutare il grado d'integrazione dell'economia mondiale è il rapporto fra esportazioni e prodotto interno lordo (PIL) nei diversi Paesi, ed è proprio a seguito di tali trasformazioni dell'economia che si assiste alla creazione ed espansione di aree d'integrazione regionale – come le Comunità europee o il *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) – le quali accentuano i processi di liberalizzazione degli scambi tra i Paesi membri, favorendo, altresì, il mantenimento di barriere commerciali nei confronti degli altri Stati, aumentando l'incidenza delle “macro Regioni” sull'economia globale, e di istituzioni connesse a tale sviluppo come il WTO (*World Trade Organization*)⁵², o il G6⁵³ (poi G8, G20).

Il risultato pare quello di una *governance* globale, con regole proprie sempre più indipendenti dagli Stati⁵⁴, la cui sovranità, dunque, risulta sempre più erosa⁵⁵. Una trasformazione radicale di modelli e soggetti protagonisti dell'ordine mondiale, o meglio, di

⁵¹ Va ricordato che l'aumento degli scambi internazionali è uno degli obiettivi della Conferenza di Bretton Woods del 1-22 luglio 1944 (presso l'omonima località del New Hampshire), in cui, a conclusione del secondo conflitto mondiale, si stabilirono le regole delle relazioni commerciali e finanziarie tra i principali Paesi industrializzati del mondo per rilanciare l'economia in crisi. A seguito di tali accordi, per rilanciare e regolare il nuovo scenario economico nacquero le prime “istituzioni globali” tra cui: *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), il Fondo Monetario Internazionale (FMI), la Banca Mondiale (BM).

⁵² La cui Costituzione è frutto di negoziati tra i paesi aderenti al GATT iniziati nel 1986 e conclusi con l'“Accordo di Marrakech” del 15 aprile 1994.

⁵³ La cui prima riunione tra i primi sei Governi dei Paesi più sviluppati è del 1975, poi estesa ai primi otto, sino ai primi venti.

⁵⁴ A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 829 ss. per il quale “la globalizzazione economico-finanziaria ha fatto perdere di senso a ciò che era considerato un dogma: il ‘nomos’ della sovranità statale e dell'ordine internazionale che su quella si fonda”.

⁵⁵ Tra le più efficaci analisi resta quella di S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma – Bari, Laterza, 2002. Del resto l'idea della crisi dello Stato e della corrosione della sovranità è già rilevata nella celebre analisi di H. KELSEN, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale: contributo per una dottrina pura del diritto*, trad. a cura di A. CARRINO, Milano, Giuffrè, 1989, per il quale, come noto, attraverso l'azione del potere giudiziario internazionale si potrebbe giungere ad un nuovo ordine, ad uno Stato internazionale.

“*a new world disorder*”⁵⁶. Un disordine, o forse, “un nuovo ordine” in cui la sovranità legislativa, esecutiva e giudiziaria non è più (come in passato) riservata esclusivamente allo Stato, ma ripartita nei fatti – senza alcuna norma formale che la regoli – tra soggetti privati e istituzioni “ibride”⁵⁷.

Dunque, una crisi generale dello “Stato nazionale”, il quale “sta perdendo la propria autosufficienza ed esclusività normativa sul piano giuridico, la propria sovranità sul piano politico, la propria centralità su quello economico”⁵⁸, per cui i mercati non sono più dentro gli Stati, bensì sono gli Stati ad essere dentro i mercati⁵⁹, di conseguenza resta il dubbio se spetti ancora all’Ente statale governare l’economia⁶⁰ – tradizionalmente intesa – o, al contrario, se l’economia globale sia talmente imponente e influente da far soccombere le minime istituzioni di uno Stato. La frantumazione del territorio e il dissolvimento della collettività, lasciano indeterminata l’individuazione del sovrano. I mercati realizzano una “*lex mercatoria*”⁶¹, che sebbene, a prima vista, sembri assumere la veste

⁵⁶ Questo è il titolo di un volume di K. JOWITT, *New world disorder: the Leninist extinction*, Berkeley, University of California Press, 1992, che bene sintetizza la sua provocatoria tesi sull’ordinamento globale e la sua difficile composizione. Di recente ha parlato di “caos” per descrivere gli effetti della globalizzazione anche G. DI PLINIO, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la Costituzione economica della crisi globale*, in G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 114 ss.

⁵⁷ Il riferimento è alle già citate “istituzioni della globalizzazione” per cui in argomento si rinvia a L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e Costituzioni, del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 3 ss.

⁵⁸ L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma – Bari, Laterza, 2007, vol. II, p. 482, per il quale l’unica soluzione alla crisi dello Stato va ricercata in un sistema di tutele a livello globale, oltre che dei diritti di libertà, anche dei diritti fondamentali e sociali.

⁵⁹ H. BRUNKHORST, “*There Will Be Blood*”. *Costituzione senza democrazia?*, in *Iride*, 2008, pp. 569 ss., per cui la globalizzazione “ha trasformato i mercati entro-lo-stato (*state embedded markets*) del tardo-capitalismo nazionale negli stati entro-il-mercato (*market embedded states*) del turbocapitalismo globale”.

⁶⁰ Così come ricordato, nella tradizionale concezione dello Stato moderno per tutti resta la riflessione di M. WEBER, *Economia e società. Dominio*, cit.

⁶¹ La celebre teorica di F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, il Mulino,

di una Costituzione sovranazionale, manca tuttavia di un ordinamento costituzionale⁶². La globalizzazione pur avendo le sue regole e i suoi fini, essi sembrano rimessi all'economia, alla tecnica e, dunque, alla decisione tecnocratica, la quale, però, risulta scollegata dalla sovranità popolare e dalla sua rappresentanza, mostrando forti dubbi di compatibilità con la democrazia⁶³.

Un "governo globale"⁶⁴ che, però, non opera secondo i modelli tradizionali dello Stato moderno, al contrario, sembra più semplice che a governare resti l'economia stessa, o meglio, i suoi operatori⁶⁵. Del resto, a contrasto, irrealizzate e forse – per il momento – poco realizzabili, sembrano restare le tesi su una disciplina pubblica globale e democratica⁶⁶, a partire dalla celebre teorica di Hans Kelsen⁶⁷, che immaginava – attraverso l'azione giudiziaria dei tribunali internazionali – un governo globale regolato dai principi fonda-

2001; Id., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, cit.; Id. *Globalizzazione dell'economia e universalità del diritto*, cit., pp. 177 ss.

⁶² G. DI PLINIO, *Il common core della deregulation. Dallo Stato regolatore alla Costituzione economica sovranazionale*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 251 ss.

⁶³ A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 49 ss.

⁶⁴ Seppur intesa in modo assai differente la teorica sul "governo globale" ha antiche radici. Senza pretese di completezza, si ricordi la celebre opera di I. KANT, *Per la pace perpetua*, trad. a cura di N. MERKER, Roma, Editori riuniti, 2005, il progetto giuridico di una federazione mondiale di Stati in grado di garantire la pace tra i popoli. Come è stato notato P.P. PORTINARO, *Per la critica del cosmopolitismo: la filosofia politica oltre lo Stato nazionale?*, in *Rivista di Filosofia*, 2011, pp. 3 ss., "Kant ha continuato ad essere il nume tutelare anche dell'ultima generazione di globalisti giuridici", tuttavia l'A. osserva opportunamente come la teorica di Kant avesse sullo sfondo sempre il modello dello Stato legittimato dalla sovranità intesa come *potestas superiorem non recognoscens*, però, appunto, con un'estensione territoriale "mondiale".

⁶⁵ T.J. LOWI, *La globalizzazione, la guerra e il declino dello Stato*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, 2009, pp. 3 ss., avverte del pericolo derivante dalla globalizzazione, perché "messo in termini semplici, la globalizzazione può essere definita come commercio su una scala senza limiti, il quale è governato non dalla 'mano invisibile' ma dalla 'mano visibile' di grandi corporazioni multinazionali".

⁶⁶ Sembra proporlo sfruttando il principio di "sussidiarietà" su scala globale O. HOFFE, *La democrazia nell'era della globalizzazione*, trad. a cura di F. FERRARESI e C. SANDRELLI, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 36 ss.

⁶⁷ H. KELSEN, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale: contributo per una dottrina pura del diritto*, cit.

mentali del diritto internazionale⁶⁸; o a quella più recente di Jürgen Habermas sulla realizzazione di un ordinamento globale fondato sul collegamento tra istituzioni globali (come le Nazioni Unite) e macro regionali (come l'Unione Europea)⁶⁹; o, ancora, la più recente riflessione di Gunther Teubner su una possibile *governance* globale organizzata attraverso la "connessione delle reti", tra Costituzioni e istituzioni⁷⁰.

Le tesi summenzionate – indipendentemente dal condividerle, o meno – rappresentano modelli da costruire o realizzare, che per la loro natura e dimensione "globale", restano indipendenti dall'organizzazione e dalle scelte politiche non solo di un singolo Stato, ma di una stessa macro area. Tuttavia, se si fosse realizzato un ordine globale dipendente dalle regole dell'economia, e indipendente dal potere pubblico, gli Stati non dovrebbero più esistere e tanto meno le loro articolazioni territoriali interne⁷¹.

Dunque, è un fatto che la globalizzazione sia un fenomeno ormai irreversibile. Si è imposto e risulta indipendente dai giudizi di merito (positivi o negativi) – piaccia o no – va analizzato e compreso, non per forza trovando soluzioni, perché la "globalizzazione non riguarda ciò che tutti noi, o almeno i più industriosi e intra-

⁶⁸ Ripresa da H. BRUNKHORST, soprattutto, in *La rivoluzione giuridica di Hans Kelsen e altri saggi*, trad. a cura di L. CEPPA, Torino, Trauben, 2010, il quale insiste sull'affermazione di un ordine globale regolato dai principi fondamentali del diritto internazionale.

⁶⁹ J. HABERMAS, *L'idea kantiana della pace perpetua, due secoli dopo*, in J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, trad. a cura di L. CEPPA, Milano, Feltrinelli, 2008, pp. 117 ss., proprio ripartendo da una rilettura delle richiamate tesi di Kant. Dello stesso A. si veda anche *La costellazione postnazionale: mercato globale, nazioni e democrazia* trad. a cura di L. CEPPA, Milano, Feltrinelli, 2000.

⁷⁰ G. TEUBNER, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione: l'emergere delle Costituzioni civili*, trad. a cura di R. PRANDINI, Roma, Armando, 2005, p. 57; più di recente, *Nuovi conflitti costituzionali*, Milano, Bruno Mondadori, 2012, in particolare, pp. 23 ss., 175 ss.

⁷¹ Non è certo un caso che nell'attuale dibattito costituzionalistico inizino a porsi interrogativi "Possiamo rinunciare alle Regioni?", come dal titolo di un Seminario di studi promosso dal Gruppo di accademici "confronti costituzionali", per cui si veda www.confronticostituzionali.it.

prendenti di noi, desideriamo o speriamo di fare. Essa riguarda ciò che sta accadendo a tutti noi”⁷².

Preso atto di tali trasformazioni in corso di evoluzione, pare necessario tenere presente un altro dato/fatto. Gli Stati, seppur in crisi sono ancora “vivi”⁷³ e, più o meno, attivi: con i loro territori, seppur dai confini sempre meno definiti (si pensi all’accordo di Schengen); con i loro cittadini, seppur sempre meno “omogenei” (nel contesto della società multiculturale)⁷⁴; con le loro Costituzioni, seppur sempre meno “rigide” (il riferimento è ovviamente alla fine della Carta costituzionale come parametro unico, che sempre più è integrato da fonti esterne)⁷⁵. Se il potere pubblico venisse anichilito da “indefinite” forze economiche e da governi tecnocratici, a rischio non sembrerebbe “essere tanto lo Stato sovrano e nemmeno lo Stato nazionale quanto lo Stato democratico di diritto” ed in particolare lo Stato costituzionale e con esso i diritti e l’insieme delle Istituzioni preposte a loro garanzia⁷⁶.

Se si accogliesse la tesi, anche solo per assurdo, della sostituzione del potere democraticamente legittimato, in favore di un “ordine economico”, l’esito potrebbe essere catastrofico, incidendo, non solo sulla forma di Governo di ciascun ordinamento, bensì, soprattutto, sulla stessa forma di Stato⁷⁷. Se i valori guida fossero

⁷² Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, Armando, 2005, p. 338.

⁷³ Insiste sul ruolo presente e futuro degli Stati nazionali E. DI SALVATORE, *L’identità costituzionale dell’Unione europea e degli stati membri: il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2008, *passim*.

⁷⁴ Cfr. A. MORRONE, *Multiculturalismo e Stato costituzionale*, in A. VIGNUDELLI (a cura di) *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 13 ss.

⁷⁵ Un chiaro quadro dei problemi è in R. ROMBOLI, *Carta europea dei diritti e garanzie giurisdizionali (notazioni introduttive)*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, A. SAITTA e G. SILVESTRI (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 107 ss.

⁷⁶ P.P. PORTINARO, *Per la critica del cosmopolitismo: la filosofia politica oltre lo Stato nazionale?*, cit., p. 10.

⁷⁷ Pericolo ben rappresentato da M. LUCIANI già in *L’antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 124 ss. e più di recente ripreso con particolare attenzione alle trasformazioni dell’economia in

stabiliti dal mercato e dai suoi operatori, essi prevarrebbero su quelli indicati dalle Costituzioni. Ai principi fondamentali potrebbero sostituirsi gli “obiettivi economico-finanziari” rivolti “al ‘culto’ del prodotto interno lordo e della crescita, alla riduzione della spesa e del debito pubblico”⁷⁸. I Parlamenti da rappresentanti del popolo, espressione della sovranità, si limiterebbero a funzionare come interpreti dei mercati, diretti da governi di tecnici, “tecnocrati”, che meglio dei politici riuscirebbero a comprendere le istanze e i bisogni del mercato in ossequio alle regole economiche⁷⁹. Se così fosse, fortemente limitata la sovranità dello Stato, non avrebbero più senso neppure le articolazioni interne regionali o federali. Se il programma politico da attuare fosse esclusivamente quello definito dai mercati, non vi sarebbe bisogno di ulteriori livelli di governo, né di un'amministrazione sussidiaria degli interventi definiti a livello sovrastatale. Tale scenario, forse non più tanto fantasioso, resta certamente apocalittico⁸⁰.

3. *Economia globale e sviluppo locale: dalla globalizzazione alla “glocalizzazione”*

Eppure tra le varie teoriche non mancano quelle che sembrano rileggere nel mutato contesto un ruolo dello Stato e delle realtà regionali – in un rapporto multilivello – all'interno del sistema economico globale. Tesi volte a bilanciare e limitare la supposta “invadenza” dell'ordinamento globale⁸¹. Il globale, infatti – secondo questa teoria – non può prescindere dal locale: è la riflessione sul

Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana, su www.associazionedeicostituzionalisti.it, 28 ottobre 2011.

⁷⁸ A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, cit., p. 831.

⁷⁹ Così criticamente A. BALDASSARE, *Globalizzazione contro democrazia*, cit., p. 249.

⁸⁰ Per un'analisi critica D. ZOLO, *I signori della pace. Una critica del globalismo giuridico*, Roma, Carocci, 1998.

⁸¹ P.P. PORTINARO, *Per la critica del cosmopolitismo: la filosofia politica oltre lo Stato nazionale?*, cit.

cosiddetto “glocal”⁸². Al riguardo, l’analisi più originale di tale processo di trasformazione, sul nuovo ruolo delle realtà locali nella dimensione globale, sembra averla proposta Zygmunt Bauman nella sua riflessione su “Globalizzazione e Glocalizzazione”⁸³. Il noto sociologo rileva come non possa esistere una dimensione globale (sociale, economica, giuridica) senza una connessa dimensione locale. Integrazione e frammentazione, globalizzazione e territorializzazione, sono processi complessi ma reciprocamente complementari: globale e locale sono “due facce dello stesso processo”. Un’evoluzione che porta “alla ridistribuzione su scala mondiale della sovranità del potere e della libertà di agire”. Per tale ragione Bauman preferisce utilizzare la locuzione “glocalizzazione” (ovvero l’unione di globale e locale) a quella di globalizzazione, perché meglio in grado di descrivere il fenomeno di trasformazione che non interessa solo il globale ma, come detto, parimenti la dimensione locale⁸⁴. Due indizi spingono a tale conclusione: il primo deriva dalla resistenza e prevalenza che la cultura locale ha sulla “cultura globale”, la forza dell’identità locale è tale da implicare l’impossibilità di individuare un’unificazione culturale. La produzione di massa di materiale culturale non produce “cultura globale”: attraverso la selezione e la combinazione della trama globale e dei simboli culturali vengono invece tessute identità separate e distinte che si mantengono e sviluppano a livello locale.

Il secondo indizio invece Bauman lo deduce dall’analisi del modello industriale dell’impresa “a rete” che nel corso del XX secolo si è affermata, strettamente connessa all’economia globale. L’impresa c.d. “a rete” è un modello di produzione diffuso in più Paesi e differenzia l’oggetto di produzione (ad esempio dal cibo, ai detersivi, all’abbigliamento), operando tra le varie aziende in modo

⁸² Tra i primi a teorizzarla R. ROBERTSON, *Globalization: social theory and global culture*, London, Sage, 1992. Tradotto in italiano a cura di A. De LEONIBUS, *Globalizzazione: teoria sociale e cultura globale*, Trieste, Asterios, 1999.

⁸³ Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, cit., pp. 336 ss. Si veda anche dello stesso A., *Dentro la globalizzazione: le conseguenze sulle persone*, Bari, Roma, Laterza, 1999.

⁸⁴ L’A. riprende il concetto di glocalizzazione come teorizzata da Roland Robertson in *Globalization: Social Theory and Global Culture*, cit.

interconnesso; modello ovviamente sviluppatosi sfruttando l'alta tecnologia e le opportunità create dalle moderne reti di trasporto e comunicazione, cui si deve la repentina riduzione delle distanze geografiche. L'industria a rete dunque opera sul mercato globale muovendosi rapidamente alla ricerca di zone produttive e convenienti, distinguendosi radicalmente dal tradizionale modello industriale "piramidale" che produce singoli beni in circoscritte regioni geografiche, i cui beni e servizi sono tipicamente destinati alla comunità in cui sono prodotti. L'industria moderna dunque opera a un duplice livello che appunto è, sia globale, sia locale.

Nonostante, come già rivelato, le imprese si trasformino sempre più in "multinazionali" (con sedi legali e operative in più Stati e continenti) la loro attività è comunque locale. Prova ne sono quelle che ormai comunemente vengono definite le "*global cities*"⁸⁵, veri e propri centri di snodo dell'ordine economico transnazionale, dove si concentrano, in misura mai sperimentata nella storia, funzioni nuove. Punti di comando dell'organizzazione economica mondiale, in cui l'efficienza dovuta alle infrastrutture e alla tecnologia consente di collegare e connettere velocemente la regione con il mondo, in altre parole, il locale al globale.

Queste città sono sempre esistite, regioni in cui si sono realizzate grandi reti commerciali, spesso favorite dalla grandezza, o dalla posizione geografica (ad esempio favorite dalla presenza di porti marittimi). Tuttavia, analizzando le peculiarità delle nuove "città globali", si può rilevare che, al contrario del passato, oggi, l'industria può anche essere dislocata in zone "decentrate" o poco abitate, alla ricerca, di solito, di un più basso costo del lavoro e di un elevato livello di servizi, soprattutto, altamente tecnologici⁸⁶. Del resto in queste città non sempre si producono beni, anzi, nella maggior parte dei casi, si offrono servizi e si coordina l'attività fi-

⁸⁵ Invero, la formula è di S. SASSEN, *Le città globali*, Utet, Torino, 1997, più di recente, *Le città nell'economia globale*, il Mulino, Bologna, 2010.

⁸⁶ Così S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, cit., pp. 109 ss., la quale porta vari esempi di città prive di ricchezze naturali, o lontane dai centri tradizionali del commercio, che hanno saputo sviluppare la propria economia partendo da condizioni di sfavore.

nanziaria e di commercio. Alle città che da secoli sono protagoniste nell'economia mondiale (come New York, Londra, Parigi) si sono aggiunte nuove capitali economiche, "città globali" appunto. Casi emblematici che, al di là dalle condizioni storiche e di partenza, hanno saputo al meglio sfruttare le opportunità e le capacità di redistribuzione della ricchezza che la glocalizzazione ha loro offerto, città site in piccoli Stati come Zurigo o Singapore, o ubicate in Paesi poveri, anche se in trasformazione, come Kuala Lumpur, Città del Messico, San Paolo, Bombay⁸⁷; o ancora altre realtà urbane prive di una tradizione commerciale, ad esempio, perché geograficamente isolate come Sidney e Toronto⁸⁸.

Tali esempi, pochi tra i tanti, sembrano la dimostrazione concreta delle ricordate teorie di Bauman, per cui l'economia globale non può fare a meno della realtà locale e non rappresenta solo un ostacolo, ma un'opportunità per gli ordinamenti in trasformazione. Redistribuendo privilegi e privazioni, ricchezza e povertà, la glocalizzazione può rappresentare un'opportunità per quelle realtà nazionali e regionali in grado di partecipare al processo di trasformazione, mantenendo o migliorando il proprio benessere. Il globale sembra premiare le capacità e punire le incapacità di trasformazione degli ordinamenti. Un sistema in cui Stato e realtà locali sopravvivono solo se in grado di rispondere alle nuove istanze. È questa una delle ragioni per cui la competizione in un'economia globale tende sempre più a porsi come competizione fra sistemi regionali. La competizione non riguarda solo le imprese ma avviene fra i sistemi territoriali entro cui si collocano le imprese stesse⁸⁹. Spesso nei casi "virtuosi"⁹⁰ le ricche città globali hanno dei tratti comuni che hanno segnato la loro fortuna: efficienti infrastrutture, un sistema avanzato di telecomunicazioni, un eccellente sistema di servizi, un tessuto residenziale sicuro e accessibile. Tutte le diffe-

⁸⁷ Non sembra un caso che oggi risultino sempre maggiormente oggetto di studio come modelli di sviluppo i cosiddetti B.R.I.C.S. (Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica), sui quali si veda L. SCAFFARDI (a cura di), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 2012.

⁸⁸ S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, cit.

⁸⁹ Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, cit.

⁹⁰ Analizzati da S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, cit.

renti realtà hanno potuto raggiungere tali risultati solo attraverso un efficiente coordinamento tra il livello regionale e centrale. L'economia "glocale" dunque non richiede "meno Stato" ma "più Stato", o meglio una nuova organizzazione "statale" che operi un'azione non uniformizzante, ma unificante, che dialoghi con il livello sovra statale nel contesto globale⁹¹.

4. *Premesse per una ricerca sulle trasformazioni del governo dell'economia in Europa*

Il summenzionato collegamento tra globale e locale non solo non esclude un possibile ruolo dello Stato, ma altresì non sembra neppure riporre quello delle sue articolazioni territoriali nel governo dell'economia⁹². Ovviamente, però, l'organizzazione e le funzioni degli Enti territoriali non possono restare le medesime del passato, dovendo – eventualmente anche senza il loro deliberato consenso – adeguarsi al nuovo contesto globale, necessariamente interagendo con livelli (di governo) superiori. Le analisi sino a questo punto richiamate, sulle possibili trasformazioni dell'economia e dei rapporti con gli ordinamenti nazionali, sembrano dimostrare – salvo ulteriori verifiche – che lo Stato non sia più "padrone" dell'economia; in altre parole come esso non sia più in grado di realizzare quell'unità economica che ha caratterizzato per molto

⁹¹ A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"* su www.forumcostituzionale.it, e ora in *Studi parlamentari e di politica costituzionale 2011*, nn.171-172, pubblicati nel 2013 in onore di Nicola Greco. Già alla fine degli anni '90 A. BARBERA, *Il governo locale nell'economia globale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1999, pp. 1092 ss. sembra proporre la "glocalizzazione" come chiave di lettura dei processi di trasformazione economica e istituzionale, in cui individuare un nuovo ruolo di Stato e Autonomie territoriali. Nello stesso senso A. MORRONE, *Lo Stato regionale nella transizione*, in S. CECCANTI – S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 247 ss.

⁹² Le summenzionate premesse sulla globalizzazione, o meglio, sulla "glocalizzazione", però, sembrano rappresentare una possibile chiave di lettura utile per interpretare le trasformazioni della *governance* istituzionale ed economica.

tempo la tradizionale funzione dello Stato moderno⁹³. Tuttavia, se così fosse, come avvertito, venendo meno un'unità dell'economia vincolata a determinate scelte politiche, essa si muoverebbe senza alcuna razionalità, se non forse quella degli operatori dei mercati.

Alcuni possibili indizi per riflettere sulle più generali trasformazioni del processo di evoluzione del governo dell'economia, potrebbero derivare più in particolare dal caso europeo. Il descritto processo di trasformazione, infatti, sembrerebbe in concreto somigliare a quello che sta interessando l'Unione europea nonché, in primo luogo, gli ordinamenti dei Paesi membri. Se gli Stati membri, come tutti gli altri ordinamenti nazionali, stanno perdendo la loro funzione di chiusura nel governare l'economia, può l'UE essere il nuovo vertice di chiusura, sede di una nuova unità economica? Sin da ora a tale interrogativo, netto, pare possibile dare una risposta negativa, derivante dalla semplice constatazione della mancanza di una vera sede di rappresentanza in grado di esprimere quella decisione politica globale, che definisca mezzi e fini, non solo nel governo dell'economia, ma per qualsiasi altra materia della comunità, così come un qualsiasi ordinamento costituzionale⁹⁴.

È tuttavia innegabile che l'UE – come i suoi Stati membri – sia nel mezzo di un processo di trasformazione legato soprattutto alle cicliche e repentine crisi economiche, da ultimo quella che ha avuto inizio nel 2007. La presente ricerca si propone di indagare dia-cronicamente le trasformazioni che hanno interessato il governo dell'economia nell'ordinamento europeo, partendo dai modelli economici definiti nelle Costituzioni dei suoi Stati membri. Lo studio si concentrerà, in particolare, sull'ordinamento italiano, nonché altresì – al fine di individuare ulteriori spunti di riflessione – su quelli di Germania e Spagna. Tutti Stati membri dell'UE, con una distribuzione territoriale del potere, ma, soprattutto, le cui Costitu-

⁹³ Essendo oggi – come visto – gli Stati “dentro i mercati” e provando le entità pubbliche a governare l'economia attraverso organizzazioni sovranazionali, lo Stato non sarebbe più neppure vertice del livello di governo, sembrano così, almeno a prima vista, perdere la sua funzione di unità economica.

⁹⁴ Di recente ha insistito su tale punto, proprio in riferimento al tema della *governance* economica europea, F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in www.rivistaaic.it, 31 maggio 2013.

zioni economiche appaiono come un tentativo di limitare e governare l'economia, distribuendo le competenze legislative e amministrative – in materia economica – tra i differenti livelli territoriali. Dunque, un primo sistema multilivello che, a seconda della differente forma di decentramento accolta, coinvolge, più o meno direttamente, le Autonomie, tuttavia, sempre assicurando una funzione di chiusura allo Stato, a garanzia dell'unità economica nazionale⁹⁵.

Il processo di integrazione europeo – come si vedrà – parallelamente alle crisi economiche – che ciclicamente hanno interessato in modo differente ciascun ordinamento statale – sembra aver influito, alterando tale originario modello. In particolare, le difficoltà dello Stato di governare l'economia, seguite a ciascuna congiuntura, sembrano aver tendenzialmente favorito una graduale trasformazione nei rapporti di governo tra centro e periferia, non solo nelle materie economiche. Invero una trasformazione che negli ordinamenti composti ha sicuramente stimolato un maggior ruolo dell'Ente statale rispetto alle sue articolazioni territoriali, ma che – è innegabile – ha trasformato complessivamente i governi delle economie nazionali, sempre più direttamente collegati all'UE, determinando quello che oggi appare come un governo multilivello europeo dell'economia.

In tal senso basti pensare che tutte e tre gli ordinamenti costituzionali indagati hanno di recente adottato – nei casi di Italia e Spagna in attuazione di accordi assunti a livello comunitario – riforme costituzionali volte a limitare fortemente l'indebitamento, accogliendo tendenzialmente la regola del c.d. pareggio di bilancio. Una regola economica⁹⁶ da sempre presente in alcune Costituzioni

⁹⁵ Che le Costituzioni economiche fossero uno strumento per limitare e governare l'economia è ben dimostrato nella ricerca del giurista/economista spagnolo O. DE JUAN ASENJO, *La Constitucion economica espanola*, cit., pp. 13 ss.

⁹⁶ Si veda l'interessante analisi di A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, su www.disei.unifi.it/upload/sub/pubblicazioni/repec/pdf/wp13_2012.pdf, contributo per gli atti del Convegno "Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo d'integrazione europea e sovranità nazionale", Fondazione CESIFIN, Firenze, 15 maggio 2012.

nazionali (sia pure applicata in modo controverso)⁹⁷ e da tempo latente nell'ordinamento europeo⁹⁸. Una regola economica che – come si dirà meglio – oggi apparrebbe come un limite, o comunque un vincolo, in grado di orientare le scelte nelle politiche degli Stati nazionali sulla base di decisioni e indicazioni assunte a livello europeo, che pertanto escono dalla sfera nazionale. A prima vista, dunque, non solo una “fuga” del governo dell'economia dalla scelta politica verso la regola “tecnica”: la scelta politica che si sottopone alla regola economica del pareggio di bilancio (una prevalenza dell'economia sullo Stato?)⁹⁹. Ma, altresì – questo intende mettere in evidenza, in conclusione, la presente indagine – una nuova fase per il governo dell'economia, nella quale i vecchi schemi vanno reinterpretati e riadattati: in cui l'accentramento di funzioni non sembrerebbe più trovare il suo punto di chiusura al livello nazionale, ma a quello europeo. Una nuova unità economica, caratterizzata da un nuovo governo dell'economia in cui lo Stato non sembrereb-

⁹⁷ Come ricorda G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2008, regola presente in tutti gli ordinamenti costituzionali liberali dell'800. Come si vedrà nel capitolo IV già presente altresì nelle Costituzioni di Weimar e nella Legge fondamentale di Bonn. Che il pareggio di bilancio non fosse una novità neppure nell'ordinamento italiano è stato messo in rilievo da A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in corso di pubblicazione su *Lavoro e diritto*.

⁹⁸ Il Mercato comune, prima, e l'ordinamento europeo, dopo, nascono su alcuni principi economici volti a favorire il libero mercato, ma altresì a realizzare economie nazionali solide non esposte ad eccessivo debito pubblico. Sul punto però si tornerà nel dettaglio nel prossimo capitolo. Tuttavia sin da ora, sulla possibilità di individuare i principi fondamentali della Costituzione economica europea affermatasi anche attraverso il ruolo della Corte di giustizia si rinvia a M. MADURO, *We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford, Hart Pub, 1998, pp. 150 ss.

⁹⁹ Cfr. A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, cit., p. 4, al fine di constatare come da tempo in Europa vi sia la tendenza di superare, attraverso l'applicazione di regole economiche, quelli che possono essere tranquillamente definiti come i fallimenti del coinvolgimento della politica in economia, a cui dunque il pareggio di bilancio sembrerebbe aggiungersi. Due le principali direzioni già intraprese: a) la istituzione di Autorità indipendenti per la gestione delle politiche, lungo direttive fissate dall'ordinamento giuridico; b) la fissazione di regole di disciplina fiscale, garantite da decisioni cogenti.

be più al vertice, ma nel mezzo, coordinando i rapporti tra dimensione regionale ed europea.

Se dimostrate, tali trasformazioni – del governo dell'economia nonché di una nuova dimensione dell'unità economica verso il livello europeo – potranno rappresentare un ulteriore elemento per valutare, se non la natura dell'UE¹⁰⁰, quantomeno, l'evoluzione del processo di integrazione europeo¹⁰¹. Ma a questo punto saremmo oltre il già ambizioso intento della presente ricerca di enfatizzare alcune tendenze sulle trasformazioni del governo dell'economia in Europa, di un processo che, non essendo ancora concluso, non può consentire di compiere analisi complete ed esaustive.

¹⁰⁰ Sulla possibilità di intendere l'Unione come una confederazione in corso di concretizzazione già si interrogava S. ORTINO, *Ordinamenti costituzionali federativi: analisi sulla natura giuridica delle comunità europee*, Cedeur, Firenze, 1990, pp. 280 ss., nonché, in particolare, sulla complessa ipotesi di individuare una Costituzione europea A. RUGGERI, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di Diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 1 ss.

¹⁰¹ Stimolante in tal senso è la riflessione sulle recenti riforme costituzionali in tema di pareggio di bilancio di R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *www.rivistaaic.it*, 2012, 2, pp. 3 ss.

CAPITOLO II

LE TRASFORMAZIONI DEL GOVERNO DELL'ECONOMIA NELL'ORDINAMENTO EUROPEO

SOMMARIO: 1. Prologo. – 2. Alle origini del Mercato comune europeo. – 3. Il Trattato di Maastricht: verso una “Costituzione economica” europea? – 3.1. (...) Segue. La “Costituzione economica” europea inattuata. – 4. Dalla “Costituzione” europea al Trattato di Lisbona: un nulla di fatto. – 5. La crisi economico-finanziaria e l'avvio della riforma della *governance* economica. – 6. L'origine della crisi: il caso della Grecia. – 7. L'emorragia inarrestabile: i primi meccanismi europei di sostegno finanziario. – 8. L'*European Stability Mechanism* e la necessità di un sistema stabile di “*bailout*”. – 9. Le nuove regole della *governance* economica dell'Eurozona. – 9.1. (...) Segue. La “riforma madre”: il c.d. *Fiscal compact*. – 10. A piccoli passi verso un governo europeo dell'economia?

1. *Prologo*

Prima di indagare le singole trasformazioni del governo dell'economia negli ordinamenti nazionali, appare inevitabile partire dalla ricostruzione di quelle regole e discipline nate e sviluppatesi nell'ordinamento europeo. Esse, a quanto pare, non si limitano più a influenzare il governo delle economie nazionali, ma concretizzano un nuovo livello di governo europeo dell'economia.

Le pagine che seguono non intendono ricostruire nel dettaglio la complessa organizzazione delle regole della “Costituzione economica” europea o, in particolare, come risultino distribuite tra le Istituzioni dell'UE e i Paesi membri le funzioni che, tradizional-

mente – seguendo il modello dello Stato nazionale – concorrono a definire il governo dell'economia. Piuttosto, l'intenzione è quella di ricostruire le principali tappe dell'evoluzione del governo europeo dell'economia, mettendo in evidenza la graduale, ma in tutte le fasi presente, e sempre maggiore, sovrapposizione tra il ruolo delle Istituzioni europee e quello dei singoli Stati membri nell'indirizzo e definizione, financo, delle politiche economiche, quasi – ma questo è l'oggetto più generale dell'indagine – a sostituire il ruolo dello Stato.

Le crisi economiche, che hanno segnato la nascita e l'evoluzione dell'ordinamento europeo¹, sembrano aver ciclicamente rappresentato occasioni d'impulso per la trasformazione dell'Europa da organizzazione economica a, sempre più, politica².

Sembra passata un'eternità dal dibattito intorno al “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa”³. Invece era solo il 2004.

¹ Così pare se si pensa a tutte le fasi cruciali di vera trasformazione dell'ordinamento europeo. Si vedano anche F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2009)*, Padova, Cedam, 2009, pp. 37 ss.; G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla Crisi, Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 471 ss. Oltre all'ultima crisi che ha inizio nel 2007, la quale, appunto, è ancora in corso di evoluzione, si ricordi che le Comunità europee nascono nel contesto economicamente depresso successivo al secondo conflitto mondiale. Molti Stati, e in particolare la Germania, ripartirono con le risorse per la ricostruzione dell'“*European recovery program*” più noto come “Piano Marshall”, che ebbe termine nel 1951. Così tutte le successive fasi principali di trasformazione dell'ordinamento europeo sembrano strettamente connesse con le varie crisi economico-finanziarie. Lo si vedrà nel dettaglio nel presente capitolo, tuttavia solo per ricordare le fasi principali. Si pensi agli anni '80, in cui l'economia diviene sempre più transnazionale e poi globale, conseguentemente, si avvia il processo di evoluzione del Mercato comune con l'“Atto unico europeo” del 1986. O ancora gli anni '90, che si aprono con il Trattato sull'Unione europea finalizzato a creare la moneta unica: sono questi gli anni della crisi dei debiti sovrani che spinge i Governi nazionali nel convenire, a Maastricht, limiti al cosiddetto *deficit spending*, al fine di assicurare stabilità finanziaria.

² In tal senso pare la lungimirante riflessione di A.O. HIRSCHMAN, *Ascesa e declino dell'economia dello sviluppo: e altri saggi*, a cura di A. GINZBURG, trad. a cura di G. FERRARA DEGLI UBERTI, Rosenberg & Sellier, Torino, 1983.

³ Come noto il Trattato non fu ratificato a causa dall'esito negativo dei referendum di Francia ed Olanda nel 2005. Per una completa ricostruzione delle varie innovazioni e delle principali questioni legate al Trattato di Roma del 2004 si vedano i vari contributi al numero monografico de *Il Foro Italiano*, 2005, fasc. 1 pp.

Come noto – e come sempre – problema centrale era salvaguardare (soprattutto da parte di alcuni Governi nazionali) la sovranità degli Stati. Tra le molte questioni, se ne ricordi una delle più discusse: l'introduzione della Carta dei diritti dell'UE all'interno del testo del Trattato costituzionale. Dibattito successivamente ripreso dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona, il quale all'art. 6 estende lo stesso valore giuridico dei Trattati “ai diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”⁴.

Pochi mesi prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la crisi economico-finanziaria, che ha inizio nell'anno 2007, sembra avere avviato un processo di trasformazione seppur – come si vedrà tra poco – a Trattato di Lisbona quasi invariato⁵, forse, molto più rilevante di quello più che altro “simbolico”⁶ del Trattato di

1 ss. nonché successivamente P. PASSAGLIA, *Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Due anni dopo*, in *Il Foro italiano*, 2007 fasc. 1, pp. 19 ss.

⁴ Le obiezioni alla norma contenuta all'interno del citato art. 6 e, più in generale, al valore della Carta di Nizza, seppur riformata, sono state numerose – per cui si rinvia a G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Firenze, Cesfin, 2008, pp. 27 ss. – e non si sono limitate a rappresentare semplici opinioni dissenzienti. Infatti, tra i Protocolli annessi al Trattato di Lisbona vi è quello sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea avanzati dalla Polonia e dal Regno Unito. In particolare, l'art. 1 del Protocollo esclude esplicitamente che la Carta dei diritti possa estendere “la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea o di qualunque altro organo giurisdizionale della Polonia o del Regno Unito a ritenere che le leggi, i regolamenti o le disposizioni, le pratiche o l'azione amministrativa della Polonia o del Regno Unito non siano conformi ai diritti, alle libertà e ai principi fondamentali che essa riafferma”. In argomento si rinvia a O. POLLICINO, V. SCARABBA, *La Carta di Nizza oggi, tra “sdoganamento giurisprudenziale” e Trattato di Lisbona*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, in particolare, pp. 112 ss.

⁵ Ad eccezione dell'art. 136, modificato con la discussa procedura semplificata, ma si veda a seguire.

⁶ Il riferimento è alla “simbologia ‘federalista’” di cui hanno parlato A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto Costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 79, con riferimento ad alcuni termini presenti nel Trattato di Roma del 2004, tra cui: “Costituzione” sia nell'intestazione, che nel corpo del Trattato; “legge europea”, “legge quadro europea”, al posto di regolamento e direttiva. Tuttavia gli Autori rilevano che nel Trattato di Lisbona “quello che si può definire il tono costituzionale dei trattati riformati è più modesto rispetto al progetto del 2004” (...), però, “la sostanza del trattato costituzionale resta quasi integra, ma ne è cambiata la forma”. Più in generale sulle modifiche accolte nel Trattato di Lisbona cfr. L. MEZZETTI, *La nuova Costituzione europea*, in *Rivista di diritto pubblico compara-*

Roma del 2004, incidendo sensibilmente sulla sovranità degli Stati, nel cuore delle proprie scelte politiche, indirizzando direttamente la spesa e l'economia nazionale. Il processo avviato con le recenti riforme – seppur, disordinate e frammentarie – sembra aver trasformato a tal punto i rapporti tra Stati e UE, specialmente nel governo dell'economia, che, a questo punto, sembra difficile scollegare le politiche e gli interventi assunti in sede europea e quelli determinati dai singoli Paesi membri. Per tale ragione, si darà particolare rilievo alle più recenti trasformazioni dell'ordinamento europeo che, nei fatti, sembrano indicare alcune tendenze che paio dimostrare, non solo, e non tanto, che si è nel mezzo di un processo di trasformazione radicale tra i vari livelli di governo dell'economia (questo è più che evidente), bensì che la direzione presa – anche senza un formale testo costituzionale che la suggelli – è sempre più di un governo europeo dell'economia che va – almeno nei confronti degli ordinamenti appartenenti all'area euro – verso una sua “unità”, in “risposta” all'economia globale⁷.

to ed europeo, 2008, pp. 77 ss.; R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, *Diritto dell'Unione Europea*, 2008, pp. 21 ss.; P. PASSAGLIA, *Il Trattato di Lisbona: qualche passo indietro per andare avanti*, in *Il Foro italiano*, 2008, pp. 40 ss.

⁷ Come si è detto nel capitolo I, e come si tenterà di precisare nel corso della ricerca, è questo un effetto dell'economia globale. Invero, come rilevato da G. DI PLINIO, *La Costituzione economica nel processo costituente europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, n. 3, p. 1783, “la traslazione di sovranità verso l'Europa o altri poteri ultrastatali non è un aspetto della globalizzazione, ma è la risposta ad essa, così come il dominio della Costituzione economica europea sulle Costituzioni nazionali non è un effetto oggettivo e ineluttabile ma la migliore difesa degli Stati membri contro i rischi della globalizzazione”. Lo stesso A. del resto ricorda come tali trasformazioni della *governance* economica non riguardano solo gli ordinamenti del “vecchio Continente”, interessando, altresì, in modo differente tutte le economie nazionali. Emblematico appare il caso della Cina, sul quale è interessante richiamare la riflessione dello stesso G. DI PLINIO, *Fazhi (法治). L'espansione della western legal tradition nella Cina del terzo millennio*, su www.iuraorientalia.net; Id. *Costituzione e scienza economica*, in *Il Politico*, 2009, n. 3, p. 188, in nota, per il quale “l'*exploit* cinese si è sviluppato in parallelo al suo velocissimo adattamento alle regolazioni internazionali dell'economia. Frantumando e completando di fatto la sua Costituzione formale (rigidamente collettivista), il governo cinese ha sviluppato una solida Costituzione economica (materiale) che non solo non configge con gli standard occidentali ma risulta addirittura sempre più attraente nelle arene transnazionali dell'economia e del commer-

2. Alle origini del Mercato comune europeo

I Trattati istitutivi⁸ non contemplavano, come noto, il fine di giungere a un'unione politica tra gli Stati fondatori, piuttosto, miravano alla realizzazione di un Mercato comune. Tuttavia, è difficile sostenere che sin dalle origini, per le Comunità e per i governi fondatori, il Mercato comune fosse solo uno scopo, e non, anche, un mezzo per andare oltre la semplice integrazione delle economie nazionali⁹.

Certo, le Istituzioni comunitarie che lentamente¹⁰ si andavano costituendo non avevano strumenti e competenze politiche, ma è altrettanto vero che i principii su cui si fondarono le Comunità e-

cio". Conclude l'A. "Se la forza d'onda della nuova Costituzione economica sovranazionale è stata in grado di infrangere la 'grande muraglia', non desta sorpresa che essa fluisca all'interno delle Costituzioni degli Stati industrializzati occidentali".

⁸ Come noto, la storia dell'integrazione economica europea inizia nel 1951 con la creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca); nel marzo del 1957 viene firmato il Trattato di Roma, che istituisce la Comunità economica europea (Cee) e la Comunità europea per l'energia atomica (Euratom), cfr. K.D. BORCHARDT, *L'unificazione europea: nascita ed evoluzione della Comunità europea*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1995; G. CANSACCHI, *Sulle essenziali caratteristiche giuridiche della Comunità economica europea*, in *Diritto dell'economia*, 1957, pp. 741 ss.

⁹ Del resto va condivisa la riflessione di P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., p. 137, "si trattava, è vero, di un Mercato comune di settore ma l'intenzione dei "costituenti" era di far succedere a questa ulteriori fasi di modo che, settore economico dopo settore economico, si potesse pervenire ad un'integrazione sufficiente per giungere infine, attraverso un perfezionamento delle Istituzioni, alla fisiologica formazione di una organizzazione economica". In tal senso, basti pensare all'idea che ispirò il processo di integrazione comunitaria sintetizzato nel Manifesto del Movimento federalista europeo, steso da Ernesto Rossi e Altiero Spinelli nel 1941 in A. SPINELLI, *Il Manifesto di Ventotene*, Bologna, il Mulino, 1991. Invero un'idea di Europa già prima presente a molti pensatori italiani – come rilevato da P. COSTANZO, *Le tappe dell'unificazione comunitaria: dall'idea dell'Europa alla Costituzione europea*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di Diritto costituzionale europeo*, cit., pp. 25 ss. – già a partire dal Risorgimento nazionale nel pensiero di Mazzini e poi in quello di Cattaneo.

¹⁰ P. MENGOZZI, *Il diritto comunitario e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 1997, pp. 12 ss. Si ricorderà che nella prima fase la conformazione dell'istituzioni prende lentamente forma: nel 1965 si ha la fusione degli organi istituzionali delle tre Comunità; nel 1970 si realizza un sistema di risorse proprie che ne garantiscono l'autonomia finanziaria; nel 1974 nasce il Consiglio europeo, come organo di indirizzo politico; e solo nel 1979 il Parlamento europeo è direttamente eletto.

conomiche erano talmente “ampi e generici”¹¹ da consentire una significativa sovrapposizione con le politiche fissate negli ordinamenti nazionali, al fine di – art. 2 del Trattato di Roma – “promuovere, mediante l’instaurazione di un Mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell’insieme della Comunità, un’espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati”. Un obiettivo dunque ambizioso e non solo meramente economico.

In particolare, con riferimento al governo dell’economia, l’azione delle Comunità economiche fu favorita, soprattutto, per mezzo degli strumenti pensati per realizzare il Mercato comune europeo (elencati, tra gli altri, nell’art. 3 del Trattato di Roma): la libertà di circolazione (di merci, persone, servizi e capitali); la disciplina della concorrenza; la limitazione degli aiuti di Stato alle imprese¹².

Attraverso tali strumenti, gradualmente – ma sin dall’inizio – non solo si concretizzò l’apertura dei mercati nazionali e la formazione di un mercato europeo transnazionale, ma si sovrapposero e intersecarono le politiche europee (non solo economiche)¹³.

Già il trattato di Roma, infatti, nel prevedere “politiche comuni”, finiva per insistere su fattispecie e discipline tradizionalmente riservate alle Costituzioni economiche nazionali. Seppur in estrema sintesi, basti ricordare la proprietà e l’impresa. Si intersecano con tali istituti, appartenenti tradizionalmente alle normative nazionali, discipline comunitarie come la tutela della concorrenza o la disciplina sugli “aiuti di Stato” (in particolare, artt. 85-94)¹⁴. Gli effetti

¹¹ Così M.A. CABIDDU, *Costituzione europea e Carta dei diritti fondamentali*, in A. QUADRO CURZIO (a cura di) *Profili della Costituzione economica europea*, Bologna, il Mulino, 2001, pp. 177 ss., la quale pone l’accento sulla capacità espansiva di tale disposizione al ruolo delle Comunità economiche europee.

¹² I. BORRELLO, E. CASSESE, E. CHITI, *Il mercato interno e le politiche dell’Unione europea*, in S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, cit. pp. 37 ss.

¹³ Sino alla garanzia di diritti fondamentali L. AZZENA, *L’integrazione attraverso i diritti*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 68 ss.

¹⁴ Si vedano G.G. STENDARDI, *Il regime della proprietà nei Paesi membri della Comunità economica europea*, in *Il diritto degli scambi internazionali*, 1963,

sono molteplici, solo per ricordare qualche esempio, si rafforza – soprattutto in alcuni ordinamenti come quello italiano (si veda il capitolo III) – la libertà d'impresa, si riducono i monopoli, in particolare quelli pubblici, si deregolamenta la disciplina d'impresa, insomma, si trasforma il mercato, non solo in un spazio comune, ma libero¹⁵.

Sono previsioni come la libera circolazione (delle merci, dei servizi, dei capitali e dei lavoratori, artt. 48-73 del Trattato di Roma), su impulso europeo, che spingono le legislazioni nazionali e le connesse politiche a convergere: il Mercato comune, infatti, non sarebbe sopravvissuto senza tale coordinamento e omogeneità¹⁶.

In aggiunta – a sostegno della propensione estensiva dell'ordinamento europeo – va, altresì, ricordato, che, soprattutto a seguito della giurisprudenza della Corte di giustizia, già nei primi anni di attività, si andò oltre la materia economica. Come noto, infatti, furono enucleati una serie di principii che insistevano sui diritti fondamentali derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e dei trattati internazionali cui questi avevano aderito (in particolare della Convenzione europea sui diritti dell'uomo). Secondo la Corte europea tali principii generali del diritto comunitario valevano, non solo come parametro per verificare la legittimità degli atti comunitari, ma, anche, per assicurare il rispetto degli obblighi assunti da parte degli Stati membri¹⁷. Dunque – sin dai primi

pp. 276 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Pianificazione statale e interventi comunitari*, Milano, Giuffrè, 1967; G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, il Mulino, 1972; G. AMORELLI, *Le privatizzazioni nella prospettiva del Trattato CEE*, Padova, Cedam, 1992, pp. 17 ss.

¹⁵ G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 1 ss.

¹⁶ P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., p. 139.

¹⁷ In tale contesto, alcune Corti costituzionali nazionali ed, in particolare, quelle italiana e tedesca avevano formulato la teoria dei c.d. "controlimiti", affermando la propria competenza ad impedire eventuali violazioni dei diritti fondamentali delle Costituzioni interne da parte del diritto comunitario. Sul tema insistono numerosi studi, anche al fine di una ricostruzione completa della giurisprudenza si rinvia a M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in M. CARTABIA (a cura di) *I diritti in azione*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 13 ss.; F. DONATI, *La tutela dei diritti fondamentali nel sistema comunitario*, e A. ALEN, *Le relazioni tra la Corte di giustizia delle Comunità europee e le Corti costituzio-*

anni – si è affermata un'integrazione ordinamentale che è andata molto al di là del semplice Mercato comune¹⁸.

Tra i vari istituti e discipline del diritto comunitario volti, gradualmente, a creare un governo europeo dell'economia, sembrano assumere particolare rilievo gli interventi finalizzati alla realizzazione (ai sensi dell'art. 2 del Trattato di Roma) di uno "sviluppo armonioso" dei Paesi membri. Tale peculiare fine – economico e sociale – si è, sin dai primi anni, concretizzato attraverso specifiche azioni di sostegno connesse a politiche di sviluppo delle aree depresse, che nel tempo si trasformeranno nella disciplina dei cosiddetti "fondi strutturali"¹⁹. Basti ricordare che – già pochi anni dopo la sigla dei Trattati istitutivi delle comunità – furono costituiti: il Fondo sociale europeo (Fse), la Banca europea degli investimenti, entrambi istituiti nel 1957, e il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (Feaog), creato nel 1962²⁰.

nali degli Stati membri, entrambi in E. CASTORINA (a cura di) *Profili attuali e prospettive, Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2007, rispettivamente alle pp. 248 ss. e 185 ss.

¹⁸ M. MADURO, *We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, cit., pp. 150 ss. Sul punto ha osservato M.A. CABIDDU, *Costituzione europea e Carta dei diritti fondamentali*, cit., in particolare p. 190, ma anche p. 192, che già prima dell'Atto Unico europeo e del Trattato sull'Unione europea i principi e gli strumenti fissati nel Trattato di Roma consentirono al legislatore comunitario e all'interprete di ridurre la distanza tra economia e politica. P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., p. 143, parla di "poteri impliciti" utilizzati della comunità per estendere le proprie competenze.

¹⁹ La cui specifica disciplina si realizzò dopo che il Consiglio del 24 giugno 1988 approvò il Regolamento CEE n. 2052/88 sui "fondi a finalità strutturali", si veda P. LOWE, *The Reform of the Community's Structural Funds*, in *Common market law review*, 1988, pp. 503 ss.

²⁰ G. VIESTI, F. PROTA, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 12 ss., i quali ricordano che alla firma del Trattato di Roma tra i sei Stati fondatori non vi era un concreto problema di sviluppo economico delle Regioni, anche perché l'economia tra i Paesi fondatori era abbastanza omogenea dal punto di vista dello sviluppo economico (ad eccezione dell'Italia meridionale). Le esigenze di "sviluppo armonioso" e la riduzione delle disparità regionali si concretizzano, in seguito, dopo l'adesione, in particolare, di Stati con aree economicamente meno sviluppate, quali: l'Irlanda (1973), la Grecia (1981), la Spagna e il Portogallo (1986).

Ai fini della presente ricerca, l'intervento comunitario in tale settore – seppur attraverso differenti discipline – assume un particolare rilievo, non solo perché lo sviluppo economico è uno dei fini principali (per non dire il principale) dell'intervento pubblico nell'economia, ma, altresì, perché tali fondi venivano erogati coinvolgendo tutti i livelli istituzionali interessati alla preparazione e attuazione del programma di sviluppo economico²¹, in particolare, prevedendo: una responsabilità gestionale primaria del livello regionale; un cofinanziamento nazionale dei progetti; nonché una valutazione delle previsioni del programma e dei risultati realizzati²². Si inizia così a intravedere un primo sistema di governo europeo dell'economia “multilivello” che coinvolge tutti i soggetti di governo interessati, ma che trova la sua unità e pianificazione a livello, sovranazionale, europeo, orientando le politiche nazionali e determinando, altresì, specifici sostegni a livello locale che direttamente coinvolgono, nella fase esecutiva, gli ordinamenti regionali²³. In questo contesto si è sviluppato l'ordinamento europeo e si è delineata la struttura del governo europeo dell'economia in cui è stato adottato l'Atto Unico Europeo (AUE) del 1986²⁴.

²¹ Invero, tutti i principi e le discipline comunitarie insistettero sui vari differenti livelli di governo locale, ad esempio, si ricordi la diretta influenza sulle discipline relative alle imprese pubbliche regionali e alle limitazioni degli “aiuti di Stato” locali – per cui a conferma, nell'ordinamento italiano, si vedano i risultati delle ricerche pubblicate in G. BERTI (a cura di), *Le imprese pubbliche regionali*, Franco Angeli, Milano, 1977 – tuttavia, la peculiarità delle discipline sui fondi strutturali europei sta nel coinvolgimento diretto delle autonomie da parte delle istituzioni comunitarie, in tal senso S. GIORGIO, *La politica regionale della CEE e i fondi strutturali in Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1989, fasc. 1-2, pp. 255 ss.

²² G. VIESTI, F. PROTA, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, cit., p. 14, rilevano che in particolare dal Vertice di Parigi del 1972, in cui si decide la prima apertura a Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda, aumenta il ruolo della Comunità in materia di sviluppo economico per le Regioni economicamente depresse.

²³ R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale come sistema Multi-level Governance*, in R. SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica sociale e programmazione economica regionale*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 1 ss.

²⁴ Contesto in cui J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 8, rilevava come la “storia costituzionale della Comunità fino alla fine degli anni '80 è stata dominata da un'unica

L'AUE rappresenta una tappa importante, non solo, come noto, per la realizzazione del Mercato unico europeo, ma, anche, per la prima rilevante "azione diretta" delle Istituzioni comunitarie nel governo dell'economia, all'interno di un ordinamento comunitario allargato²⁵. Tale azione nell'economia europea – con effetti diretti sulle politiche nazionali – è stata senz'altro favorita dalla principale innovazione apportata dall'AUE alle procedure di votazione del Consiglio, per cui il voto a maggioranza, in passato, l'eccezione, è diventato, con la riforma dell'86, la regola²⁶. Ma, soprattutto, in concreto, si è realizzata attraverso la modifica del Titolo V del Trattato di Roma, prevedendo tra i nuovi fini dell'ordinamento comunitario la "Coesione economica e sociale". Detta riforma ha rappresentato un passaggio essenziale nel processo di integrazione, superando l'idea di una Comunità intesa semplicemente come un'area di libero scambio, e riconoscendo che la coesione economica e sociale all'interno della Comunità fosse una parte essenziale di completamento del "mercato unico", a cui si legava lo sviluppo economico di tutti i territori²⁷.

Tale innovazione assunta a livello europeo ha direttamente influito e coinvolto, in primo luogo, il governo dell'economia nazionale: non solo indirizzando e pianificando, a livello europeo, politi-

pervasiva tendenza: l'incessante erosione delle garanzie costituzionali dei limiti di competenza della Comunità. Nel momento in cui è entrato in vigore l'Atto unico europeo era difficile immaginare un solo settore che, sulla scorta delle dottrine costituzionali e dei principi praticati negli anni '70 e '80, non fosse stato raggiunto dal legislatore comunitario".

²⁵ Sulle innovazioni e le conseguenze nei rapporti istituzionali seguite all'AUE, si vedano A. SINAGRA, *Il sistema comunitario dopo l'atto unico europeo e le sue incidenze sull'ordinamento giuridico e istituzionale italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, fasc. n. 1, pp. 103 ss.; V. STARACE, *Le innovazioni istituzionali dell'atto unico europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1992, fasc. n. 4, pp. 583 ss. Come già accennato l'AUE – prima modifica significativa del Trattato che istituisce la CEE – fu firmato a Lussemburgo, il 17 febbraio 1986, da nove Stati con l'obiettivo di rilanciare il processo di costruzione europeo.

²⁶ J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, cit., p. 10.

²⁷ In tal senso J. BACHTLER, R. MICHIE, *A New Era in EU Regional Policy Evaluation? The Appraisal of the Structural Funds*, in *Regional Studies*, 1995, pp. 745 ss.

che di sviluppo per le zone depresse, ma, altresì, in alcuni casi, determinando una graduale trasformazione dei rapporti istituzionali all'interno degli Stati. Il riferimento è ovviamente al coinvolgimento delle Istituzioni regionali in tutti i Paesi interessati alle politiche di sviluppo, anche in quegli ordinamenti restii a cedere competenze alle Autonomie territoriali²⁸.

Infatti, il processo di trasformazione passò per un diretto coinvolgimento delle aree regionali degli Stati membri, in particolare, attraverso il cosiddetto "Pacchetto Delors"²⁹ (approvato nel Consiglio dell'11-12 marzo 1988) finalizzato a dotare la Comunità di risorse adeguate per la messa in opera, concreta, delle riforme previste dall'Atto unico europeo. Furono così rafforzate le politiche regionali, anzitutto, tramite il raddoppio delle risorse destinate ai fondi strutturali nonché riformando il bilancio comunitario attraverso un accordo sulla crescita della spesa sino alla fine del 1992, altresì, introducendo una nuova fonte di entrata europea legata al Prodotto interno lordo (PIL) dei singoli Stati membri (in luogo del precedente prelievo sull'IVA)³⁰. Pochi mesi dopo, il Consiglio del

²⁸ È questo il caso dell'ordinamento italiano – per cui si veda il classico studio di A. D'ATENA, *Le regioni italiane e la Comunità economica europea*, Giuffrè, Milano, 1981, più di recente dello stesso A. *Regioni e sovranazionalità*, in *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 1 ss. – nel quale, come si vedrà nel capitolo III, il ruolo delle Regioni ed il loro rapporto con lo Stato, muta, soprattutto, e non solo nel governo dell'economia, grazie alle trasformazioni seguite all'ordinamento comunitario. Si veda anche E. ANGELANI, *La riforma dei fondi strutturali comunitari e il fondo sociale europeo*, in *Previdenza sociale*, 1990, fasc. 1, pp. 31 ss. Invero, come ha rilevato A. D'ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, cit., Id. *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 15 ss., in origine le Comunità economiche europee hanno rappresentato per più ragioni un ostacolo al regionalismo, del resto presente, tra gli Stati fondatori, solo in Germania e in parte in Italia, soprattutto, per la scarsa attenzione all'autonomia regionale soffocata dalla sovrapposizione di competenze europee in settori come, ad esempio, l'agricoltura. Dagli anni '70 in poi è possibile registrare un'inversione di tendenza, in particolare, dopo l'ingresso nelle Comunità di altri Stati membri composti, sino poi al Trattato di Maastricht in cui è possibile registrare una "svolta", sia nelle competenze, sia nel ruolo delle regioni, ma sul punto si veda più avanti.

²⁹ Così denominato dal nome del suo proponente Jacques Delors, Presidente della Commissione europea dal 1985 al 1995.

³⁰ Per una completa trattazione dell'evoluzione del ruolo delle Autonomie territoriali nell'ordinamento europeo, a partire dall'analisi dei primi fondi di svi-

24 giugno 1988 approvava il regolamento sui “fondi a finalità strutturali” (Regolamento CEE n. 2052/88)³¹, il quale, per la prima volta, ha previsto una concertazione permanente tra la Commissione europea e le autorità competenti di ciascuno Stato membro, a livello nazionale, regionale e locale, sia nella fase della programmazione degli obiettivi, sia nella fase esecutiva. Una distribuzione di ruoli e competenze nella previsione ed esecuzione dei fondi, in senso verticale, che coinvolgeva direttamente le regioni. Dunque – già prima del Trattato di Maastricht – l’ordinamento comunitario iniziava a definire un prmissimo governo europeo dell’economia, direttamente connesso alle politiche e agli interventi degli Stati membri, addirittura, indicando i soggetti (le regioni) esecutori degli interventi nell’economia.

3. *Il Trattato di Maastricht: verso una “Costituzione economica” europea?*

Pensando al processo in corso di trasformazione della c.d. *governance* europea, c’è un dato che, più di altri, occorre segnalare, a questo punto della riflessione: nella ricostruzione delle regole dell’economia nell’ordinamento europeo, queste regole non sono il risultato repentino di una, o più, crisi economiche, o singoli “casuali” processi di trasformazione, esse sono il risultato di un lungo andamento graduale di trasformazione che nei fatti, nelle prassi, più che a seguito delle disposizioni, si è realizzato, sin dalle prime disposizioni dei Trattati istitutivi

luppo regionale, si veda P. COSTANZO, A. RUGGERI, *Unione europea ed Autonomie territoriali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di Diritto costituzionale dell’Unione europea*, cit., pp. 425 ss. Utile appare altresì il rapporto Censis, *Autonomie con l’Europa: città e regioni nel processo di integrazione europea*, Milano, Franco Angeli, 1998, in particolare, la prefazione di J. Delors.

³¹ Il regolamento individua quattro principi-guida nell’utilizzo di tali Fondi: programmazione, partenariato, concentrazione e addizionalità. Per la definizione dei quali principi si rinvia a G. VIESTI, F. PROTA, cit., p. 17, nonché per una più ampia trattazione e ricostruzione della normativa europea R. SAPIENZA (a cura di), *Programmazione economica regionale e politica comunitaria di coesione economica e sociale*, cit., e, in particolare, il contributo di A. DI Stefano, *Le politiche strutturali dell’Unione europea e il principio di sussidiarietà*, a pp. 51 ss.

e del diritto derivato. In questo processo evolutivo, il Trattato sull'Unione europea³² sembra rappresentare una tappa centrale. È questa l'occasione per superare l'ambigua distinzione tra fini economici e fini politici dell'ordinamento europeo, ampliando la sfera di interessi e competenze politiche dell'Unione³³. Non è un caso, infatti, che dopo il Trattato di Maastricht si potesse affermare che la nozione di "Costituzione economica" non fosse più enucleabile, solo guardando le normative costituzionali degli Stati membri: "la sovranità statale in materia economica" aveva ormai perso "la sua connotazione originaria, essendo l'assetto economico riferibile a un ambito europeo"³⁴. Maastricht da un canto continua l'azione iniziata con i Trattati istitutivi, ma dall'altro fonde irreversibilmente i destini economici degli Stati membri³⁵.

Il Trattato sull'UE, infatti, non si limita a indirizzare e orientare i governi delle economie nazionali. Esso realizza una prima concreta struttura istituzionale e giuridica per un governo europeo dell'economia, in particolare, attraverso³⁶: un primo coordinamento delle

³² Siglato a Maastricht il 7 febbraio 1992.

³³ Così A. LA PERGOLA, *L'integrazione europea fra Mercato comune ed un moderno tipo di confederazione. Osservazioni di un costituzionalista*, in AA.VV. *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, Cedam, Padova, 1992, pp. 7 ss. il quale riflette – utilizzando le teorie di Carl Friedrich sul "federalismo come processo" – sulla possibilità di intendere l'Unione come una confederazione in corso di concretizzazione. Sul punto, con un approccio storico comparativo, la celebre ricerca di S. ORTINO, *Ordinamenti costituzionali federativi: analisi sulla natura giuridica delle comunità europee*, cit., pp. 280 ss.

³⁴ P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., p. 142. Lo stesso senso A. QUADRIO CURZIO, *Noi, l'economia e l'Europa*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 32, osservava come dopo il Trattato del '92 si fosse realizzata una "Costituzione economica sostanziale".

³⁵ J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, cit., pp. 12 ss., il quale nell'analizzare l'evoluzione dell'ordinamento europeo, poneva l'accento sulla forte resistenza degli Stati membri a cedere la sovranità necessaria alla realizzazione di Unione politica. Tant'è che molti erano i dubbi sulla possibilità di individuare una Costituzione europea. Tale interrogativo è stato risolto in negativo da A. BARBERA, *Esiste una «Costituzione europea»?*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, pp. 59 ss., anche per la mancanza di un'identità comune che contraddistingue una comunità, così P. HABERLE, *Per una dottrina della Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, pp. 3 ss.

³⁶ Emerge del resto dai fini del sostituito art. 2 del Trattato di Roma: "la Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un Mercato

politiche economiche e l'istituzione (seppur per fasi successive) di una moneta unica governata da una Banca centrale. Il tutto sullo sfondo di un sistema multilivello caratterizzato dal principio di sussidiarietà, per la prima volta espressamente menzionato e che pare caratterizzare il riparto delle competenze³⁷. Tali innovazioni sembrano descrivere i primi evidenti sintomi di una "Costituzione economica" europea che si concretizza³⁸.

Anzitutto, il coordinamento delle politiche economiche. Il Trattato, infatti, all'art. 99 ha previsto che gli Stati membri coordinino le rispettive politiche economiche in sede comunitaria. In particolare, la funzione d'indirizzo è attribuita al Consiglio, il quale deliberando all'unanimità su proposta della Commissione – previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale – adotta raccomandazioni volte a far convergere la normativa in materia economica, nonché quella fiscale, indirizzando così le politiche economiche nazionali. Tuttavia, è bene enfatizzarlo, si tratta di indirizzi generici, mai dettagliati, che hanno lasciato agli Stati membri ampi margini di discrezionalità nell'attuazione, non prevedendo alcuna sanzione, se non la blan-

comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3A, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri."

³⁷ Sul ruolo innovativo apportato del principio di sussidiarietà G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli-Roma, Edizioni scientifiche italiane, 2009; A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in A.A.VV., *La Costituzione europea, atti del 14. Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Padova, Cedam, 2000, pp. 24 ss., più di recente A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, cit., pp. 15 ss. Per un'originale lettura dell'evoluzione del processo di integrazione si veda F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali: effetti asimmetrici dell'uropeizzazione dei controllimiti*, Torino, Giappichelli, 2012.

³⁸ E. PICOZZA, *L'incidenza del diritto comunitario (e del diritto internazionale) sui concetti fondamentali del diritto pubblico dell'economia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, pp. 239 ss.

da misura della pubblicità delle raccomandazioni non rispettate dagli Stati³⁹.

Il secondo dato, forse più che “sintomo”, della graduale formazione di una prima “Costituzione economica” europea, è rappresentato dall'introduzione della moneta unica. L'unione monetaria si concretizza, come noto, attraverso l'attribuzione della politica monetaria alla competenza esclusiva della Comunità, la quale opera attraverso l'apparato istituzionale del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC), governato dalla Banca centrale europea, organo dalla natura “ibrida”, che ai sensi dell'art. 105 ha il primario obiettivo di assicurare “il mantenimento della stabilità dei prezzi” nonché di “sostenere le politiche economiche generali della Comunità”⁴⁰. La sottrazione della politica monetaria alla competenza degli Stati determina ovviamente una significativa limitazione della sovranità economica nazionale, facendo venir meno il potere di emettere moneta e definire il costo del denaro, escludendo dunque la possibilità di ricorrere all'inflazione⁴¹, in alcuni casi del passato, strumento per sostenere l'economia nazionale⁴².

³⁹ Si veda A. TIZZANO, *Qualche considerazione sull'unione economica e monetaria*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997, pp. 458 ss.

⁴⁰ Sulla natura della Banca centrale europea si rinvia a S. ORTINO, *La Banca centrale nella Costituzione europea*, in AA.VV., *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, cit., pp. 85 ss, il quale riprendendo il suo studio di S. ORTINO, *Ordinamenti costituzionali federativi: analisi sulla natura giuridica delle comunità europee*, rileva come il venir meno della sovranità monetaria sia un ulteriore indizio della natura pre-federativa dell'Unione. Più di recente si veda A. MALATESTA, *La Banca centrale europea: gli aspetti istituzionali della Banca centrale della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 2003; L. CHIEFFI, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, fasc. n.1, pp. 117 ss.

⁴¹ G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., in particolare, p. 9.

⁴² Indipendentemente dalle valutazioni sul merito di tali scelte, per anni Stati (come l'Italia) hanno fatto ricorso a politiche volte ad aumentare l'inflazione della valuta nazionale per sostenere la propria economia, ad esempio, favorendo il credito e le esportazioni. Come noto sulle cause e gli effetti dell'inflazione, le teorie economiche risultano in alcuni casi diametralmente opposte. La scelta europea sembra collegata alla cosiddetta “scuola monetarista” che fa capo a Milton Friedman, la quale ritiene che l'inflazione sia un fenomeno collegato alle politiche monetarie, che si realizza ogni qualvolta l'aumento della quantità di moneta sia eccessivo rispetto all'aumento della produzione di merci. In tema, per la ricostru-

Del resto, come noto, l'Unione economica e monetaria (UEM) è stata costituita sulla scelta di fondo di assicurare stabilità monetaria, garantita da una finanza sana degli Stati partecipanti e derivante da forti vincoli alla spesa pubblica e all'indebitamento.

Per raggiungere tali obiettivi, e dunque sostenere la realizzazione della moneta unica e dell'economia comune, gli Stati a Maastricht decisero di integrare l'art. 121 del Trattato di Roma, convenendo e impegnandosi a rispettare alcuni vincoli che ancora oggi (vigenti) sono noti come, appunto, i parametri di Maastricht: limiti all'indebitamento degli Stati e, di conseguenza, di contenimento della spesa pubblica. La moneta comune e l'economia europea devono apparire solide e non ostaggio del ricorso al debito (e di conseguenza dipendenti dai mercati). Essendo le politiche economiche, fiscali e di bilancio, rimesse alla competenza esclusiva degli Stati, era indispensabile che tali competenze trovassero un freno in vincoli, parametri e condizioni assai stringenti – all'interno dei quali già al momento della sigla, alcuni Stati (tra cui l'Italia) non rientravano – che comportavano l'ulteriore impegno ad adottare forti correzioni alla spesa e pertanto, più in generale, alle economie domestiche allora (come ora) eccessivamente onerose. Tra i vincoli assunti, basti ricordare: il limite al disavanzo pari o inferiore al 3% del prodotto interno lordo (a specifica del limite ai disavanzi pubblici eccessivi previsto dall'art. 104 C); il rapporto tra debito pubblico e PIL inferiore al 60%; un tasso di inflazione non superiore a 1,5 punti percentuali rispetto a quello medio dei tre Stati membri a più bassa inflazione; tassi d'interesse a lungo termine non superiori di oltre 2 punti percentuali rispetto alla media dei tre Stati membri a più bassa inflazione.

I summenzionati parametri, nel più generale contesto di competenza economica e monetaria delle Istituzioni europee, hanno disegnato sicuramente – seppur in bozza – un “ordinamento costituzionale economico”. In particolare i vincoli al cosiddetto *deficit spending*, più di altre previsioni, sembravano segnare un punto di

cesura rispetto al passato, perché, di fatto, limitavano lo strumento attraverso il quale (ad esempio in Italia) si sono finanziati e garantiti i diritti più costosi, in primo luogo, i diritti sociali⁴³. Non è un caso, infatti, che proprio dopo Maastricht – rilevando una possibile contrapposizione tra limiti alla spesa pubblica ed effettività dei diritti sociali – siano seguite le riflessioni più critiche sulla compatibilità dell'ordinamento europeo con le Costituzioni nazionali⁴⁴.

3.1. (...) *Segue. La “Costituzione economica” europea inattuata*

Dunque, il Trattato sull'UE sembra disegnare una “Costituzione economica”, la quale, tuttavia, in concreto, restò in parte inattuata, in un difficile equilibrio tra sovranità statale e competenze comunitarie nonché, non secondariamente, in una faticosa armonia tra le esigenze politiche domestiche e il rispetto di regole economiche, con una particolare attenzione alle reazioni dei mercati economici globali⁴⁵.

In questo quadro pur completandosi il processo di costruzione della moneta unica, la mancanza di un “governo europeo” sembrava sempre più produrre un sistema “Ibrido” in cui la sovranità mo-

⁴³ C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 23 ss., il quale osserva come all'epoca del Trattato di Roma le condizioni economiche erano molto simili a quelle del dopoguerra, “l'aspirazione alla prosperità era ancora avvertita come condizione del riscatto sociale e della dignità umana, ed era al centro delle preoccupazioni delle élites della ‘piccola Europa’”. Quella fase termina con Maastricht: raggiunto il traguardo del Mercato unico, l'istitutiva l'Unione, con obiettivi dichiaratamente politici, aveva il problema dell'incontro delle sfere d'azione dell'Unione e dei suoi Stati membri. Il modello di *welfare* statale era difficilmente riproponibile – per vincoli di compatibilità macroeconomica e di coordinamento politico – a livello europeo. Non a caso l'A. rileva come il richiamo alle “politiche sociali” fatto nel Trattato sull'UE risulti assai differente dalla nozione tradizionale di diritti sociali, esse “si riferiscono a qualcosa di radicalmente diverso dalle politiche redistributive”. A conferma si veda S. GIUBBONI, *Governare le differenze: modelli sociali nazionali e mercato unico europeo*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, cit., pp. 91 ss.

⁴⁴ M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 1992, pp. 557 ss.

⁴⁵ Cfr. C. PINELLI, *Cittadini responsabilità politica, mercati globali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 43 ss.

netaria era scissa da quella economica, in cui le “leve” dell'economia restavano comunque nella piena disponibilità degli Stati⁴⁶. Del resto difficilmente sarebbe potuto accadere il contrario senza una riforma dei Trattati volta a sanare il noto “deficit democratico” di cui era viziato l'ordinamento comunitario⁴⁷.

Il mancato coordinamento tra Unione e Governi nazionali, nella definizione delle scelte politiche e di spesa, comportò presto l'incapacità da parte degli Stati di mantenere gli impegni assunti e rispettare i parametri di Maastricht. Nel 1997 – nelle more dell'entrata in vigore dell'euro, nuova valuta legale per la maggior parte dei Paesi membri⁴⁸ – veniva siglato il cosiddetto “Patto di stabilità e crescita” (PSC)⁴⁹ volto ad irrigidire e tentare di far ap-

⁴⁶ Come detto, infatti, la mancanza di efficaci strumenti di coordinamento delle politiche economiche, se non le summenzionate “raccomandazioni”, lasciarono agli Stati la competenza esclusiva in materia di politica economica. Sulla scarsa efficacia delle raccomandazioni europee in materia di politica economica, emblematico sembra il caso italiano delle privatizzazioni di cui si tratterà nel capitolo III, e per cui per il momento si rinvia a E. PEROTTI, *Credible privatization*, in *The American Economic Review*, 1995, pp. 847 ss., il quale stigmatizza come le privatizzazioni degli anni '90 in Italia non siano state reali privatizzazioni, restando il controllo aziendale in mano pubblica, nella maggior parte dei casi, attraverso le quote azionarie di maggioranza. Per una ricostruzione più completa e recente E. BARUCCI, F. PIEROBON, *Stato e mercato nella Seconda Repubblica*, Bologna, il Mulino, 2010. È innegabile, tuttavia, che nel lungo e complesso processo di evoluzione il Trattato di Maastricht rappresenti il momento in cui muta – in molti ordinamenti e con certezza in Italia – l'intervento pubblico nell'economia, in tal senso va condivisa la riflessione di R. MICCÙ, *Lo Stato regolatore e la nuova Costituzione economica: paradigmi di fine secolo a confronto*, in P. CHIRULLI, R. MICCÙ (a cura di), *Il modello europeo di regolazione*, Napoli, Jovene, 2011, pp. 137 ss.

⁴⁷ Si veda la “parte terza” del Trattato sull'UE in materia di “politiche della comunità” che, in particolare, estende alla competenza europea materie come: tutela dei consumatori, sanità pubblica, cultura, istruzione, industria, sviluppo, reti di distribuzione, coesione economica e sociale, politiche per l'occupazione. Con particolare riferimento alle materie economiche si rinvia a P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., pp. 153 ss. Sul problematico rapporto con le competenze statali A. MANZELLA, *La ripartizione di competenze tra unione europea e stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, pp. 531 ss., nonché J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, cit., pp. 5 ss.

⁴⁸ In origine 11 Paesi su 15 componenti l'UE.

⁴⁹ Cfr. Risoluzione del Consiglio europeo relativa al Patto di stabilità e di crescita siglato ad Amsterdam il 16 e 17 giugno 1997, in *Gazzetta ufficiale* C 236 del 2 agosto 1997.

plicare tali parametri. Come noto, in estrema sintesi, con il PSC gli Stati si impegnavano: ad adottare i provvedimenti correttivi di bilancio necessari per conseguire gli obiettivi dei loro programmi di stabilità o di convergenza; nel procedere agli aggiustamenti correttivi del bilancio non appena fossero a conoscenza del rischio di un disavanzo eccessivo. A correggere eventuali disavanzi eccessivi; nonché, soprattutto, si impegnavano a non appellarsi al carattere eccezionale di un disavanzo conseguente ad un calo annuo del PIL inferiore al 2%⁵⁰.

Al fine di garantire il rispetto di vincoli e impegni, altresì, veniva concordata la procedura per *deficit* eccessivo (PDE) che la Commissione avrebbe potuto attivare nei confronti di quegli Stati che non avessero rispettato il PSC, nonché verificare lo stato dei conti attraverso poteri di indirizzo, controllo e verifica⁵¹.

Tuttavia, il PSC interviene nel medesimo contesto in cui in precedenza gli Stati si erano guardati dal rispettare i parametri di Maastricht. Senza una riforma delle Istituzioni e delle competenze dell'UE, dunque, come era prevedibile, pochi anni dopo, – in particolare, per evitare l'attivazione di una procedura per *deficit* eccessivo nei confronti della Francia e della Germania⁵² e con l'appoggio di molti Paesi con un eccessivo debito – si è proceduto ad una riforma del PSC, al fine di renderlo più flessibile⁵³.

I parametri siglati nel Protocollo allegato al Trattato sull'UE rimasero invariati, ma si fissarono obiettivi di bilancio a medio

⁵⁰ A meno che non vi fosse una grave recessione, intesa come calo annuo del PIL reale di almeno lo 0,75 %.

⁵¹ Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; nonché, altresì, Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, entrambi in Gazzetta ufficiale L 209 del 2 agosto 1997.

⁵² In particolare, quest'ultima era stata la principale sostenitrice del PSC nel 1997.

⁵³ Sul punto A. QUADRIO CURZIO, *Al di là del Patto: che cosa serve per la stabilità e per la crescita*, in *Il Mulino*, 2004, 5, pp. 953 ss.; G. DELLA CANANEA, *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pp. 668 ss.

termine differenziato in base al più o meno alto indebitamento dei singoli Paesi, prevedendo, nei casi di alto indebitamento, l'obiettivo del saldo prossimo al pareggio o in attivo (esso si colloca intorno a un disavanzo pari all'1% del prodotto interno lordo)⁵⁴. Inoltre sono state definite ulteriori condizioni (per esempio recessione grave, riforme strutturali) che avrebbero consentito deroghe agli impegni assunti, o, comunque, ridotto la responsabilità derivante dal mancato raggiungimento degli obiettivi. Così, anche le procedure di sorveglianza sono state attenuate⁵⁵, ad esempio, prorogando i termini: per la notificazione dei dati di bilancio; per l'adozione delle misure correttive indicate dalle raccomandazioni adottate dal Consiglio; ma, soprattutto, per correggere i disavanzi eccessivi che da uno sono passati a tre anni⁵⁶.

4. *Dalla "Costituzione" europea al Trattato di Lisbona: un nulla di fatto*

La descritta evoluzione dell'integrazione europea, dunque, dimostra – come detto – che già il Trattato sull'UE avesse determinato un governo europeo dell'economia talmente complesso da non poter non presupporre una "Costituzione economica" europea⁵⁷.

⁵⁴ Cfr. R. PEREZ, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 7, pp. 777 ss.; G. DELLA CANANEA, *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, cit.

⁵⁵ Rileva la necessità di una maggiore trasparenza L. PATRUNO, *Il "nuovo" patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Democrazia e diritto*, 2005, fasc. 2, pp. 225 ss.

⁵⁶ G. DELLA CANANEA, *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, cit., p. 669.

⁵⁷ Osservava, infatti, G. DI PLINIO, *La Costituzione economica nel processo costituente europeo*, cit., pp. 1780 ss., come indipendentemente da una riforma dei Trattati istitutivi, l'Europa aveva già una Costituzione economica europea "scomposta in tre contesti analitici: una Costituzione del mercato unico, una Costituzione monetaria, una Costituzione finanziaria, ciascuna con un distinto nucleo fondante profondamente caratterizzato". L'A. notava che "mentre nella prima e nella terza area esiste un grado di condivisione in forma sussidiaria con gli Stati membri, nel caso della funzione monetaria la sovranità è espantata, cioè interamente traslata sul livello europeo, in un contesto non raggiungibile dagli Stati

Come osservato, però, tale sistema ha fatto molta fatica a concretizzarsi, perché parziale: incompleto. Le resistenze degli Stati non hanno consentito, infatti, di completare il disegno istituzionale, assegnando all'UE quella struttura democratica e, di conseguenza, attribuire alle sue Istituzioni quelle competenze politiche (non solo economiche) in grado di poter appieno governare l'Europa, il suo mercato e la sua economia, così da poter operare efficacemente (nel senso inteso nel capitolo introduttivo nonché nel prologo alle presente riflessione) nel contesto economico globale⁵⁸.

Dopo l'iniziale *impasse* derivante dalla mancata approvazione del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" nel 2004, il Trattato di Lisbona del 2007 ha sicuramente rappresentato un momento importante per superare lo stallo in cui era entrato il processo di integrazione europeo. Tuttavia, le resistenze e le opposizioni che hanno preceduto la sigla di tale Trattato hanno comportato innovazioni più formali, che sostanziali, alla generale struttura dell'UE, non superando definitivamente quelle criticità che da più parti erano state rilevate⁵⁹. Lisbona porta sicuramente novità positive, attraverso il consolidamento del ruolo del Parlamento europeo e di istituti di partecipazione⁶⁰ volti a colmare il tanto criticato "*deficit democratico*",

membri, né manipolabile da Consiglio o Commissione e tanto meno dall'Istituzione parlamentare".

⁵⁸ P. COSTANZO, *Le tappe dell'unificazione comunitaria: dall'idea dell'Europa alla Costituzione europea*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di Diritto costituzionale dell'Unione europea*, cit., p. 55, ha rilevato, infatti, come nonostante l'Unione non fosse ancora formata, essa era comunque titolare della *potestas imperii* tipica di un ordinamento sovrano, operando nella vita economica, politica e sociale.

⁵⁹ In tal senso critici G.M. ROBERTI, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, e M. P. CHITI, *I mutamenti nella governance europea e i rapporti tra gli stati membri*, nelle relazioni tenute al Convegno *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20-22 settembre 2012, rinvenibili su ftp.provincia.lecco.it.

⁶⁰ Il riferimento è al nuovo istituto previsto dall'art.11, comma 4, del TUE per cui: "i cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati". Sul punto, volendo, E.C. RAFFIOTTA, *From the (difficult) representation to the*

ma non si può certo ancora individuare una netta connessione tra le Istituzioni europee e i cittadini⁶¹, così come manca un reale coordinamento delle politiche nazionali ed europee⁶².

In tal senso, le regole del governo economico europeo, o meglio, la loro inefficacia, descrivono un esempio emblematico⁶³. Anzitutto, va ribadito che Lisbona non altera, anzi conferma, quei principi e quelle regole sin qui descritti, già raggiunti in occasione dei Trattati Maastricht e Amsterdam e che possono essere definiti come la “Costituzione economica” europea. Il Trattato di Lisbona, però, non rimedia a quelle criticità per cui non si era sino ad allora realizzato un reale governo europeo dell'economia, mancando una concreta integrazione politica⁶⁴.

Il sentore più forte è dato, in particolare, dal Titolo VIII del TFUE, il quale, nel prevedere la “politica economica” dell'Unione,

(difficult) participation: the desirable EU democracy strengthening, in M.M. KENIG-WITKOWSKA, R. GRZESZCZAK (a cura di), *Traktat z Lizbony- wybrane zagadnienia*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa (Varsavia), 2012, pp. 29 ss.

⁶¹ Per una riflessione sull'evoluzione di tale rapporto E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza: profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, Giuffrè, 1997, e più di recente dello stesso A., *Cittadinanza europea come fattore d'integrazione sociale nell'Unione multiculturale*, in N. PARISI, M. MARLETTA (a cura di), *Multiculturalismo e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 9 ss.

⁶² Ancora oggi del resto – si veda P. BILANCIA, *The role and power of European and National Parliaments in the dynamics of integration*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2009, n. 2, pp. 273 ss. – i Parlamenti nazionali possono avere una qualche influenza solo attraverso i Governi, a seconda dei rapporti interni definiti da ciascun ordinamento. Del resto G.L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, cit., p. 18, osserva se il Parlamento europeo “non esercita un ruolo decisionale pieno in materia economica e finanziaria, questo dipende dall'attuale struttura dei Trattati; non si può imputare all'atteggiamento dei governi in tempo di crisi”.

⁶³ Anche perché l'economia e il “core business” dell'Unione. Infatti, come nota S. FABBRINI, *Oltre Lisbona: l'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, cit., p. 355, tra i mille dubbi che la natura dell'UE può suscitare, una certezza pare fuori discussione “l'UE costituisce il più avanzato esperimento di regionalismo economico, configurandosi come un sistema integrato di regolamentazione di un Mercato comune”.

⁶⁴ G.M. ROBERTI, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, cit., ha notato come Lisbona si limiti ad alcune modifiche minori e puntuali, lasciando sostanzialmente inalterata l'architettura preesistente.

conferma il già criticato modello accolto dal Trattato del '92: per cui, sostanzialmente, le politiche economiche restano nell'esclusiva competenza degli Stati membri. Già l'art. 120 dichiara che gli "Stati attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione". Le Istituzioni europee possono solo dare indirizzi tutt'altro che vincolanti, infatti, "il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione". Resta dunque il già analizzato sistema "ibrido" per cui la moneta – che Lisbona conferma di esclusiva competenza europea, artt. 127-133 – è solo formalmente e non anche sostanzialmente connessa all'economia nazionale/europea. Così come i vincoli di bilancio e di spesa sono lontani da un reale coordinamento e limitazione – come dimostrerà presto la crisi economico-finanziaria – restando in vigore il PSC – come riformato nel 2005 – a cui si aggiungono solo generali richiami come il divieto di "disavanzi pubblici eccessivi" (art. 126), in cui si inserisce, altresì, una più dettagliata disciplina volta ad evitare che i debiti di uno Stato debbano essere sostenuti dalla comunità o da altri Paesi membri (ad esempio l'art. 125 TFUE e clausola del "*no bailout*").

Dunque, il Trattato di Lisbona ha sicuramente rappresentato "un passo in avanti" nel processo di integrazione, necessario, tuttavia, non sufficiente a sostenere le sfide che l'economia globale avrebbe potuto presto proporre e che, invero, come noto, ancor prima di quanto pronosticabile, ha imposto⁶⁵.

5. *La crisi economico-finanziaria e l'avvio della riforma della governance economica*

Il sin qui descritto progresso raggiunto a Lisbona, nel senso di un rafforzamento dell'Unione politica europea, non è stato suffi-

⁶⁵ P. PASSAGLIA, *Il Trattato di Lisbona: qualche passo indietro per andare avanti*, cit., pp. 40 ss.

ciente a far affrontare e superare all'Europa la crisi economico-finanziaria, che a partire dal 2007 – nelle more dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – si andava sempre più acuendo. Pare evidente come la mancanza di un governo europeo dell'economia, coordinato con quello degli Stati nazionali, abbia rappresentato l'ostacolo principale nel definire una strategia e un'azione (politica) volta ad arginare la crisi economica globale⁶⁶. Ma andiamo con ordine.

Come noto, le origini della crisi – nel contesto economico globale – derivano dal fenomeno dei prestiti *subprime* ovvero tutte quelle aperture di credito eseguite all'interno del mercato finanziario degli Stati Uniti d'America, così denominati perché concessi a debitori privi di quelle garanzie usualmente richieste per accendere un mutuo, assegnare una carta di credito o qualsiasi altro strumento finanziario a credito. Debitori che avevano avuto problemi pregressi nell'onorare i propri debiti, o, comunque, con un reddito non in grado di assicurare la solvibilità⁶⁷.

I prestiti *subprime*, si inseriscono in un contesto di prodotti finanziari “virtuali” (si pensi ai c.d. strumenti “derivati”) sviluppatisi in un lungo processo di deregolamentazione⁶⁸ (o meglio mancata regolamentazione) dei mercati finanziari che hanno presto portato alla crisi del sistema bancario ed al fallimento di colossi finanziari –

⁶⁶ Rileva in tal senso P. BILANCIA, *Perché una governance europea*, in *Astrid - Rassegna*, n. 92, 2009, p. 8, su www.astrid-online.it/rassegna/12-05-2009/BILANCIA_Relazione-Bari_29-30_04_09.pdf, “nonostante l'Unione abbia diluito il potere legislativo frazionando la sua competenza regolatoria in strumenti di *governance* per una migliore integrazione, attraverso sedi di armonizzazione e volendo offrire una più ampia partecipazione ai suoi processi decisionali, si può facilmente constatare come nei momenti di crisi internazionale, né i tradizionali strumenti di *government* né tanto meno quelli di *governance* servono a dare ad essa una voce sola”. Nello stesso senso anche G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e le misure di “riduzione dello Stato”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, n. 12, pp. 1303 ss.

⁶⁷ Per una recente ricostruzione dei fatti si veda G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Cedam, Padova, 2011, pp. 239 ss.; R.J. SHILLER, *The subprime solution: how today's global financial crisis happened, and what to do about it*, Princeton, Oxford, Princeton university press, 2012, pp. 5 ss.

⁶⁸ Sul punto si rinvia a G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, cit., pp. 219 ss.

come la banca Lehman Brothers il 15 settembre del 2008 – e una generale carenza di liquidità degli istituti bancari non solo statunitensi⁶⁹. Da qui inizia una crisi economica, che dagli Stati Uniti è presto arrivata in Europa⁷⁰, determinando così un fenomeno di estensione globale, tale da essere stata comparata per dimensioni e conseguenze alla grande depressione economica del 1929⁷¹.

All'apice di tale crisi pare esservi una responsabilità generale degli Stati conseguente all'incapacità (impossibilità) di interagire con un'economia globale che è divenuta, o, probabilmente, non è mai stata sotto controllo; dalla quale, però, gli stessi Stati hanno sempre più dipeso. Non è un caso, infatti, che immediatamente dopo l'accentuarsi della crisi bancaria si sia concretizzata la preannunciata crisi dei debiti degli Stati sovrani⁷². La naturale sfiducia dei mercati, derivata dalla crisi, ha, infatti, determinato una tendenziale difficoltà dei Governi nazionali a finanziare altra spesa pubblica e, dunque, servizi pubblici, soprattutto, in presenza di alti livelli di debito pregresso. Di conseguenza, quella del fallimento dello Stato sovrano, che in passato⁷³ era un'ipotesi poco frequente, ha rischiato di trasformarsi in una patologia diffusa anche tra i Paesi del "vecchio Continente"⁷⁴.

⁶⁹ L'Euribor il 9 agosto 2007 evidenzia la carenza di liquidità a livello mondiale, connessa alle tensioni derivanti dai mutui ipotecari statunitensi di qualità non primaria (*subprime*) cominciano a innescare carenze di liquidità nei mercati monetari su scala planetaria. In tal senso, si veda il rapporto dell'agosto 2007 su www.euribor-ebf.eu. Su cui A. TROTTA, *I sistemi finanziari tra innovazione e instabilità: lezioni dalla crisi dei mutui subprime e riflessioni sulle prospettive per banche e mercati*, Torino, Giappichelli, 2009.

⁷⁰ G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, cit., pp. 253 ss.

⁷¹ F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2009)*, Padova, Cedam, 2009, pp. 37 ss.; G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla Crisi, Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2012.

⁷² Già l'11 dicembre 2006 la Banca centrale europea nel periodico *Financial Stability Review*, considerava il sistema finanziario dell'area dell'euro potenzialmente vulnerabile. Si veda www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2006/html/pr061211.en.html.

⁷³ La storia insegna che il fallimento di uno Stato sovrano è stato motivo di guerra da parte del Paese creditore: si ricordi l'invasione dell'Egitto da parte del Regno Unito nel 1882, ma si veda M. WEBER *Storia economica. Linee di una storia universale dell'economia e della società*, cit.

⁷⁴ Cfr. G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione*

In particolare, tra i membri dell'Eurozona la crisi del debito ha interessato Grecia, Irlanda, Italia, Spagna e Portogallo, ma non solo, la difficoltà a reperire creditori sul mercato internazionale – e dunque collocare titoli di Stato a interessi ragionevoli – è stata comune a tutti Paesi con un alto indebitamento ed un contestuale basso livello del prodotto interno lordo⁷⁵.

Seppur molto rapidamente, è forse utile soffermarsi sulla crisi che ha investito questi Paesi e, soprattutto, sulle azioni di contrasto attuate conseguentemente dalle Istituzioni europee per sostenere le economie nazionali a rischio *default* (tamponata “l'emorragia” dei debiti sovrani). Al di là dell'interesse che tali meccanismi di salvataggio presentano nello studio del governo dell'economia, tali provvedimenti richiedono particolare attenzione, perché sembrano segnare l'irrevocabile direzione assunta dalla *governance* economica europea nonché quella delle economie nazionali⁷⁶. Una strutturale riforma del governo dell'economia che però mostra due significative tendenze: da un canto, mancando (nei Trattati) una vera *governance* economica europea, le misure adottate sembrano, a tratti, seguire più le regole dell'economia globale, o meglio, i desideri dei mercati, che scelte politiche orientate al fine di una riforma strutturale⁷⁷; dall'altro, a reazione della prima tendenza, l'Europa,

dello Stato”, cit., p. 1303 ss. Negli ultimi anni alcuni fallimenti si sono verificati, ma hanno riguardato per lo più Stati del Continente sudamericano: Argentina – novembre 2001, oltre 82 miliardi; Moldavia – giugno 2002, 145 milioni; Uruguay – maggio 2003, 5,5 miliardi; Repubblica Dominicana – aprile 2005, 1,62 miliardi; Belize – dicembre 2006, 242 milioni; Ecuador – dicembre 2008, 3,2 miliardi. Sul punto si veda lo studio su www.economist.com/blogs/dailychart/2011/06/sovereign-defaults-and-gdp

⁷⁵ F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2009)*, cit.

⁷⁶ In tal senso stimolante la riflessione di A. D'ATTORRE, *La forma introvabile. L'Europa e la via giuridica all'unificazione*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 2011, fasc. 3, pp. 381 ss., per il quale il fallimento del progetto di Costituzione europea del 2004 e poco dopo la grave crisi economica hanno segnato il brusco risveglio dell'Europa dall'illusione di essere un faro e un modello di riferimento, in cui la prova della “*multi-level governance* europea” è apparsa inadeguata. Nell'attuale contesto il tema della disgiunzione fra statualità e nazionalità – più che sull'orizzonte post-sovrano – sembra il terreno in cui la scienza giuridica può offrire il suo contributo per costruire un progetto di unificazione politica.

⁷⁷ È questa una delle più decise critiche sostenute da F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in B. ANDÒ, F. VECCHIO (a cura

seppur in modo disordinato, frammentario e, forse, in taluni casi inconsapevole, sembra mettere le basi – così parrebbe – per il rafforzamento dell'Europa politica, attraverso la previsione di ancora più forti poteri di indirizzo e vigilanza in capo alle Istituzioni europee, verso un reale governo dell'economia multilivello volto a coordinare e dirigere i governi nazionali. Quest'ultima tendenza ovviamente ha un caro prezzo che – per molti osservatori⁷⁸ – rappresenta il momento decisivo per comprendere il futuro dell'UE: un maggiore e reale sacrificio della sovranità nazionale⁷⁹.

6. *L'origine della crisi: il caso della Grecia*

La crisi della Grecia è la prima a preoccupare l'Europa e in particolare i Paesi dell'Eurozona. Nell'ottobre del 2009 – 10 mesi dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – il nuovo Governo del socialista George Papandreou scopre e rende noto, anche ai Governi e alle Istituzioni europee, che il debito di bilancio della Grecia avrebbe raggiunto in quell'anno il 12,7% del Pil, ovvero molto più rispetto al quasi 6% previsto dal precedente Governo di Karamanlis, il quale, pertanto, aveva nascosto una “voragine” nei conti del suo Paese⁸⁰. Conseguentemente le stime sul debito greco venivano riviste superando abbondantemente il 120% del PIL⁸¹.

di), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, Cedam, 2012, pp. 333 ss. Sembra che indipendentemente dalle scelte che una maggioranza parlamentare vorrebbe assumere, in ossequio alla volontà popolare, vi siano regole economiche che devono essere applicate, di fronte alle quali le scelte democratiche soccombono, al fine di evitare di perdere credibilità sul mercato, regole cui il diritto sembra adeguarsi.

⁷⁸ M. MONTI, S. GOULARD, *La democrazia in Europa: guardare lontano*, Milano, Rizzoli, 2012, *passim*.

⁷⁹ Una disgiunzione tra “statualità e nazionalità”, verso l'unificazione politica europea, come suggerito da A. D'ATTORRE, *La forma introvabile. l'Europa e la via giuridica all'unificazione*, cit.

⁸⁰ Tale esito era prevedibile se si ricordano le lungimiranti osservazioni di G. DELLA CANANEA, *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, cit., p. 670, per il quale la riforma del PSC del 2005 non aveva corretto l'inconveniente della mancanza della trasparenza complessiva delle finanze e l'affidabilità dei dati comunicati al pubblico secondo l'originaria versione, bensì l'ha peggiorato, attri-

La grave situazione poneva a dura prova sia l'Unione economica sia quella monetaria nonché, le economie interne dei singoli Stati, specie quelli che direttamente, o indirettamente attraverso le proprie banche, erano creditori della Grecia⁸². A seguito di tale scoperta, nell'Eurozona, i mercati iniziavano a mostrare il proprio "nervosismo" revocando fiducia a tutti i Paesi che presto avrebbero potuto rappresentare altri "casi Grecia" a causa del forte debito contratto, connesso ad una bassa crescita economica⁸³. In serio pericolo era la stabilità stessa dell'UE oltre che della moneta unica indebolita dall'alterazione degli equilibri fissati nel piano di stabilità e crescita⁸⁴.

Dunque, poco tempo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁸⁵, l'UE si trovava a dover affrontare la seria e imprevedibile crisi del debito di un suo Stato membro, quasi sull'orlo del *default*. Forse prevedibile, ma imprevedibile. Il Trattato di Lisbona, infatti, non ha disposto meccanismi o istituti di sostegno ed eventuale salvataggio di Stati membri in crisi di liquidità, basti in tal senso analizzare le summenzionate disposizioni degli articoli 120-126 del TFUE. Al contrario, il Trattato ha espressamente escluso di intervenire in tale ipotesi, disponendo un divieto di salvataggio e soccorso, noto come divieto di *bailout* (art. 125). Gli Stati, pertanto,

buendo "ulteriore rilievo ai dati quantitativi. Ha introdotto disposizioni minuziose, volte a chiarire quanto gli Stati debbono o non debbono fare per conseguire gli obiettivi concordati in sede europea. Questo, però, non è che il formale omaggio tributato alla virtù finanziaria e alla disciplina volta a salvaguardarla da parte di governi che in realtà cercano espedienti per sottrarsi ad essa".

⁸¹ Si veda, V. DA ROLD, *Grecia sull'orlo della bancarotta*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 novembre 2009.

⁸² In particolare le banche tedesche e francesi, così come spiega V. DA ROLD, *Salvare la Grecia vuol dire salvare le banche francesi e tedesche e (l'euro)*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 giugno 2011.

⁸³ *Grecia: S&P taglia rating sovrano, vicino il default*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 giugno 2011.

⁸⁴ Per una ricostruzione completa si veda A. BAGLIONI (a cura di), *Grecia e governance europea, dossier su www.lavoce.info*. Per la connessione tra crisi e avvio della riforma della *governance* economica europea si veda P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona: alla ricerca del demos*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), Napoli, Jovene, 2012, pp. 19 ss.

⁸⁵ Entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009.

devono rispettare il divieto di avere disavanzi pubblici eccessivi (art. 126) e, nel caso in cui si trovino in difficoltà a reperire credito, non possono godere di assistenza finanziaria da parte dell'Unione o di singoli Stati membri. L'unica eccezione è contemplata nell'art. 122 che consente aiuti, in casi eccezionali, qualora uno Stato membro si trovi in crisi, o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà economiche a causa – si badi bene – di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. Neppure la Banca Centrale europea – la quale ha come principale obiettivo nell'Eurosistema di mantenere la stabilità dei prezzi, ossia salvaguardare il valore dell'euro – ai sensi dell'art. 123, può concedere scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia ai Governi in difficoltà⁸⁶.

La mancata previsione di procedure di supporto finanziario agli Stati membri ha rappresentato il principale ostacolo giuridico formale al fine di disporre misure di contrasto alla crisi economico-finanziaria, che, come detto, a pochi mesi dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha impegnato totalmente l'azione delle Istituzioni europee, oltre che dei governi dei singoli Stati, a tutela dell'unione economica e monetaria.

Per rispondere all'immediata emergenza in cui si trovava il Governo ellenico si è dunque provveduto al c.d. *Greek loan facility*⁸⁷, ovvero un immediato stanziamento di 110 miliardi di euro concessi dagli Stati dell'Eurozona e dal FMI sotto forma di accentramento di prestiti bilaterali, coordinato dalla Commissione a seguito e nel rispetto di una decisione assunta nel maggio del 2010

⁸⁶ L'art. 123 sembra rappresentare uno dei "cortocircuiti" del sistema per i membri dell'Eurozona. Gli Stati, infatti, che adottano l'euro non possono più emettere moneta e allo stesso tempo non possono (o hanno difficoltà) ad accedere al credito, di conseguenza, restando ancora più soggetti al *default*. Non a caso tale divieto è stato risolto direttamente dalla BCE nel settembre 2012 che con delibera del Comitato dei Presidenti delle Banche centrali ha disposto l'acquisto di titoli di Stato dei Paesi membri in difficoltà. In tal senso il divieto previsto all'art. 123 sarebbe aggirato attraverso l'acquisto sul mercato secondario e non dunque diretto, ma si veda nello specifico in conclusione al presente capitolo.

⁸⁷ Per cui si veda il *dossier* a cura della Commissione su http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility.

(2010/320/UE)⁸⁸ giuridicamente giustificata – forse un po' genericamente – ai sensi dell'art. 126, par. 9, e 136 del TFUE, ovvero al fine di porre rimedio ad un eccessivo disavanzo e, contestualmente, garantire la stabilità dell'area euro.

La decisione con cui l'UE concede il primo aiuto finanziario a uno Stato, al limite del fallimento, presenta numerosi elementi d'interesse. È questo il provvedimento che, di fatto, comporterà l'inizio della riforma del governo europeo dell'economia⁸⁹. Come detto, infatti, il salvataggio di uno Stato (del suo debito sovrano) non è contemplato dal Trattato di Lisbona, anzi è vietato. Non è un caso, infatti, che la decisione sul *Greek loan facility*, nelle premesse all'articolato, enfatizzi i fatti ed il contesto di eccezionale crisi economica che giustifica il *bailout* (nei fatti una deroga tacita al Trattato, per cui verrebbe da esclamare “*ex facto oritur ius*”). La condizione della Grecia, pertanto – già prima della crisi, il Paese con il maggiore disavanzo dell'UE⁹⁰ – scoperti i veri dati ancora più gravi del previsto, spinge il Consiglio a procedere immediatamente estendendo la scadenza per correggere il disavanzo eccessivo entro il 2014 (inizialmente previsto per il 2010) e, a tal fine, dispone una serie di aiuti, tra cui il primo, appunto, *Greek loan facility*⁹¹.

Tuttavia, gli aiuti concessi al Governo di Atene sembrano aver comportato un vero e proprio commissariamento dello Stato. Almeno così sembrerebbe qualificabile il percorso di riforme intrapreso “a rime obbligate” dalla Grecia, sotto la direzione di organi, per lo più, “tecnici”. Riforme che paiono rispondere esclusivamente alle leggi dell'economia imposte dai “creditori”, al fine di risana-

⁸⁸ Cfr. su Gazzetta ufficiale dell'Unione europea dell'11 giugno 2010 L 145/6.

⁸⁹ G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, cit., pp. 419 ss.

⁹⁰ Già il 27 aprile 2009 il Consiglio aveva deciso, a norma dell'articolo 104, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), che in Grecia esisteva una situazione di disavanzo eccessivo e aveva formulato raccomandazioni finalizzate a correggerlo entro il 2010.

⁹¹ Cfr. http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility.

re i bilanci pubblici. Riforme, spesso radicali, per le quali la sovranità pare restare sullo sfondo⁹².

La decisione della Commissione che concede l'aiuto finanziario, infatti, contiene le condizioni cui è subordinato il loro sostegno. Specifiche misure economiche, dalle quali derivano, però, vere e proprie scelte politiche, non solo di spesa, corredate da uno scadenziario puntuale e da una serie di voci di risparmio altrettanto dettagliate⁹³: un percorso di riforme imposte dai "creditori" (Eurozona e FMI), non solo a garanzia del proprio credito, ma dell'Unione economica e monetaria, che consenta alla Grecia di ridurre il proprio debito pubblico e divenire economicamente efficiente e stabile, riacquistando credibilità e fiducia sui mercati. Calendario di impegni costantemente vigilato dalla c.d. *Troika* ovvero il triumvirato, per lo più "tecnico", composto dalla Commissione europea (CE), dal Fondo monetario internazionale (FMI) e dalla Banca centrale europea (BCE)⁹⁴.

Il contenuto della decisione pare davvero un'incisiva interferenza nella sovranità statale (in questo caso della Grecia)⁹⁵. A tale conclusione sembrano portare gli obblighi di adottare entro date

⁹² Sul punto assai critico G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 67 ss.

⁹³ L'art. 1 c. 2 prevede ad esempio "il percorso di aggiustamento verso la correzione del disavanzo eccessivo mira a raggiungere un disavanzo delle amministrazioni pubbliche non superiore a 18.508 milioni di EURO (8,0 % del PIL) nel 2010, 17.065 milioni di EURO (7,6 % del PIL) nel 2011, 14.916 milioni di EURO (6,5 % del PIL) nel 2012, 11.399 milioni di EURO (4,9 % del PIL) nel 2013, 6.385 milioni di EURO (2,6 % del PIL) nel 2014. A questo fine dovrà essere ottenuto un miglioramento del saldo strutturale di almeno il 10% del PIL nel periodo 2009-2014.

⁹⁴ È questo sicuramente uno dei casi in cui si manifesta la cosiddetta "tecnocrazia", in cui la tecnica si sostituisce alla politica. Metteva in guardia dai pericoli della prevalenza della tecnica sulla politica G. PARENTI, *Dialettica politica e tecnocrazia*, in *Prassi e teoria*, 1976, fasc. 1, pp. 94 ss. Per una riflessione più attuale nel contesto economico globale D. KENNEDY, *Tecnocrazia e contesto: ovvero i fraintendimenti della globalizzazione e la (ri)scoperta del background*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2001, fasc. 4, pp. 663 ss.

⁹⁵ G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 2012, pp. 67 ss. in tal senso, evidenzia come siano assai significativi i tentativi di eludere le consultazioni dirette del popolo greco mediante referendum da parte della *Troika* e di alcuni Governi dell'Eurozona.

precise (scadenze come giugno 2010, settembre 2010, sino al 2014) riforme che incidono a tutto tondo: dalla sovranità fiscale – come (art. 2 c. 1 lett. a) “una legge che introduca un sistema d’imposizione progressiva per tutte le fonti di reddito ed un trattamento unificato in senso orizzontale per i redditi da lavoro e da capitale” – all’assistenza sociale – prevedendo ad esempio (art. 2 c. lett. d) “l’abolizione della maggior parte degli stanziamenti di bilancio per il fondo di solidarietà (tranne una parte destinata alla riduzione della povertà) allo scopo di economizzare 400 milioni di euro” – scelte, come detto, assunte ed imposte da organi tecnici, prive di alcun fondamento democratico.

Tale decisione sembra presentare vincoli di spesa e di bilancio straordinari, molto più incisivi, rispetto a quelli ordinari, insistendo direttamente sulle opzioni politiche dello Stato, pochi sono i margini di scelta lasciati all’ordinamento nazionale⁹⁶. Per questo motivo la categoria del “commissariamento” non sembra fuori luogo: non solo i Governi, ma anche i Parlamenti nazionali, si limitano a ratificare quanto (poco) gli esecutivi riescono a concordare con la Commissione e il FMI nella richiesta di soccorso finanziario. Accordi che regolano le politiche nazionali, affinché gli ordinamenti vengano riformati e diventino sostenibili all’interno del mercato europeo. Questa pare una prima tendenza da tenere presente, perché l’ordinamento soccorso non persegue i fini definiti (attraverso le elezioni) dalla volontà popolare: indipendentemente dalla maggioranza che vince le elezioni, il programma di governo da perseguire è già indicato nel *memorandum* cui è subordinato il prestito finanziario.

⁹⁶ Forse per individuare analoghi vincoli e condizioni si deve risalire al “*European recovery program*” più noto come “piano *Marshall*”, ovvero al risanamento di uno Stato dopo un conflitto mondiale. Anche allora i Paesi destinatari dei 17 miliardi di dollari furono orientati nel risanamento dalla “*Organization for European Economic Cooperation*” (OOEC), organismo tecnico in cui i programmatori inviati da Washington indirizzarono gli europei ad utilizzare gli aiuti, al fine di avviare un processo di trasformazione strutturale della loro economia nazionale.

7. *L'emorragia inarrestabile: i primi meccanismi europei di sostegno finanziario*

Si scoprì presto che la crisi del debito sovrano che aveva investito la Grecia non era un caso isolato, ma riguardava molte economie occidentali e tutti i Paesi dell'area euro con elevati disavanzi e con una bassa affidabilità sui mercati, tradotta nelle classificazioni delle principali agenzie⁹⁷ di valutazione (*rating*) sulla solidità e la solvibilità del debitore emittente titoli sul mercato finanziario (in questo caso di uno Stato)⁹⁸.

Conseguentemente, l'Unione e i Governi nazionali (in particolare quelli dell'Eurozona) hanno deciso di realizzare nel minor tempo possibile un "meccanismo", meglio, un sistema di assistenza finanziaria in grado di sopportare altre crisi di debiti sovrani in difficoltà, integrando – e in parte aggirando – i summenzionati divieti di *bailout* previsti dal Trattato di Lisbona.

Per rispondere all'immediata emergenza di altri Stati membri in crisi (Irlanda e Portogallo) – quasi contestualmente al *Greek loan facility* – con regolamento del Consiglio n. 407, dell'11 maggio 2010, viene istituito l'*European Financial Stabilization Mechanism* (EFSM), ovvero un fondo dotato di limitate risorse finanziarie in grado di fornire prestiti agli Stati membri che lo richiedano formalmente, specificando – per mezzo di una valutazione analitica – il fabbisogno e un connesso programma di aggiustamento economico e finanziario.

Tale meccanismo è giustificato – si specifica nei considerati al regolamento "per la crisi finanziaria mondiale senza precedenti e la recessione economica" – ai sensi dell'articolo 122, paragrafo 2, del TFUE, che prevede la possibilità di concedere l'assistenza finanziaria

⁹⁷ Tra le più note si ricordino: Standard & Poor's; Moody's e Fitch Ratings. Gli investitori operanti sui mercati frequentemente si affidano ai giudizi delle agenzie di *rating* per decidere quali titoli comprare e in che misura, secondo la predisposizione al rischio dei soggetti investitori. Per una decisa critica: C. PINELLI, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, cit.

⁹⁸ Oltre a Irlanda e Portogallo, furono declassate Spagna, Italia, Francia, USA. Cfr. G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, cit., pp. 419 ss.

ria dell'Unione ad uno Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo.

Dunque, può fruire di tale meccanismo lo Stato membro che richieda e necessiti realmente di assistenza finanziaria. A seguito di tale richiesta, la Commissione, in collegamento con la Banca centrale europea (BCE), valuta l'ammontare del finanziamento del Paese richiedente e trasmette alla Commissione e al Comitato economico e finanziario un "programma di aggiustamento" (art. 3). La decisione circa l'erogazione del finanziamento è assunta con decisione del Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, la quale, però come detto, assieme alla BCE, precisa le modalità del sostegno finanziario e le condizioni generali di politica economica cui il sostegno stesso viene subordinato e il cui rispetto viene monitorato costantemente dalla Commissione stessa. Di conseguenza – come avvenuto nel caso della Grecia – lo Stato che richiede il sostegno finanziario dovrà eseguire tutte quelle condizioni poste dalla Commissione, cui la concessione del prestito è subordinata.

Al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria nell'area euro, in data 7 giugno 2010, dunque a meno di un mese dell'istituzione del meccanismo di salvataggio EFSM, l'Ecofin assume la decisione di istituire l'*European Financial Stability Facility* (EFSF). Una vera e propria società di diritto privato con sede in Lussemburgo, costituita, secondo il diritto lussemburghese, per mezzo di un accordo intergovernativo, e garantita da impegni finanziari diretti degli Stati dell'area euro, con lo scopo di raccogliere fondi e fornire assistenza finanziaria agli stessi Stati nel quadro di un programma macro-economico di aggiustamento. A tal fine l'EFSF emette obbligazioni o altri strumenti di debito sul mercato dei capitali con massimo valore di *rating*. I proventi conseguiti, quindi, sono utilizzati a loro volta per fornire credito ai Governi nazionali che lo avessero chiesto. L'EFSF è stato altresì costituito per intervenire sui mercati obbligazionari, primario e secondario, nonché per finanziare la ricapitalizzazione di istituti finanziari, per porre un argine alla spe-

culazione che stava colpendo i titoli di Stato dei Paesi più in difficoltà, creando molta instabilità in tutta l'Eurozona⁹⁹.

A partire dal maggio 2010, da quando i meccanismi integrati di salvataggio sono stati istituiti per rispondere all'emergenza della crisi dei debiti sovrani, numerosi prestiti sono stati erogati, al fine di scongiurarne il possibile fallimento di alcuni Paesi. Il meccanismo è stato attivato: per la Grecia, in più interventi, con un sostegno complessivo di circa 280 miliardi di euro¹⁰⁰; per l'Irlanda¹⁰¹, in data 21 novembre 2010, per un importo massimo di 22,5 miliardi di euro, e per il Portogallo, in data 8 aprile 2011, per un massimo di 26 miliardi di euro¹⁰².

In tutti questi casi – non solo in quello già analizzato della Grecia che sicuramente si distingue per l'ammontare del prestito – nelle decisioni, con cui vengono concessi gli aiuti finanziari agli Stati membri, si definiscono nel dettaglio le condizioni, in altre parole, tutta una serie di politiche economiche e vere e proprie riforme istituzionali, impegni sui quali – sino a quando il credito (con i relativi interessi) non verrà onorato¹⁰³ – i Paesi debitori avranno assai limitati margini di intervento discrezionale¹⁰⁴ (come già visto più nel dettaglio nel caso della decisione con cui si conferiva il *Greek loan facility*).

⁹⁹ A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, fasc. 4, pp. 961 ss.

¹⁰⁰ Oltre ai 52,9 miliardi di euro erogati nel maggio 2010 dal *Greek loan facility*, il 14 marzo 2012, i Ministri delle finanze della zona euro hanno approvato il finanziamento del secondo programma di aggiustamento economico per la Grecia di oltre 144 miliardi di euro, cui si aggiungono le risorse messe a disposizione dal FMI Cfr. www.ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm.

¹⁰¹ Cfr. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/117898.pdf.

¹⁰² Cfr. www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-227_en.htm.

¹⁰³ Tempo non breve nel caso di Irlanda e Portogallo, originariamente, di 7 anni e 6 mesi, esteso poi a 12 anni e sei mesi con la Decisione di esecuzione del Consiglio dell'11 ottobre 2011.

¹⁰⁴ Si vedano: Decisione di esecuzione del Consiglio, del 7 dicembre 2010, che fornisce all'Irlanda assistenza finanziaria dell'Unione (2011/77/UE); e Decisione di esecuzione del Consiglio, del 30 maggio 2011, relativa alla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo (2011/344/UE).

8. *L'European Stability Mechanism e la necessità di un sistema stabile di "bailout"*

Come detto, i summenzionati interventi di sostegno finanziario adottati immediatamente dopo l'acuirsi della crisi economico-finanziaria, sono stati provvedimenti emergenziali e temporanei volti a rispondere all'emergenza (e per questo programmati per un'attività limitata nel tempo)¹⁰⁵. La loro creazione del resto, come anticipato, risultava in parte stridente con le norme del Trattato di Lisbona che vietavano gli aiuti finanziari ai singoli Governi nazionali, se non nell'ipotesi di particolare emergenza (artt. 122-125 TFUE)¹⁰⁶.

Per tale ragione il Consiglio (in data 17 dicembre 2010) ha stabilito la necessità di istituire un meccanismo di stabilità "permanente". Poiché tale provvedimento è stato politicamente contestato da alcuni governi (in particolare va ricordata la forte opposizione del Regno Unito) si è deciso di prevedere tale meccanismo di sostegno finanziario, operante per i soli Stati membri della Eurozona, attraverso una modifica dell'art. 136 del Trattato di Lisbona¹⁰⁷, la quale, pochi mesi dopo, è stata adottata – attraverso procedura semplificata – con la decisione del Consiglio 2011/199/UE del 25 marzo 2011. A seguito di tale modifica l'art. 136, par. 3, del TFUE dispone: "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 ad una rigorosa condizionalità".

Conseguentemente i governi dell'area euro hanno proceduto nell'aprile 2011 a concludere un Trattato internazionale attraverso il quale si è dato vita all'*European Stability Mechanism* (ESM): Ente molto simile al FMI per struttura e per funzioni, che progres-

¹⁰⁵ A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'unione europea*, cit.

¹⁰⁶ G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pp. 463 ss.

¹⁰⁷ Per mezzo della procedura semplificata prevista dall'art. 48, par. 6, TFUE.

sivamente avrebbe sostituito i precedenti EFSF e MESF includendone molte delle funzioni.

Gestito dal *Board of Governors*, composto dai Ministri delle finanze degli Stati membri, l'ESM dispone di un capitale molto più consistente rispetto agli altri fondi, ma, analogamente ai precedenti meccanismi di salvataggio, avrà la funzione di concedere prestiti agli Stati che ne faranno richiesta, subordinando il credito ad un piano di risanamento economico – come negli altri casi – molto invasivo nelle decisioni di bilancio e nelle politiche economiche degli Stati debitori, assegnando incisivi poteri di vigilanza ed indirizzo alla c.d. *Troika* (come detto l'insieme di Commissione, Banca Centrale europea e FMI).

Appena costituito, il c.d. “fondo salva-Stati”, è divenuto immediatamente operativo, dando seguito alla richiesta provenuta dal Governo spagnolo per finanziare il proprio settore bancario. In particolare, l'Eurogruppo¹⁰⁸ ha concesso un contributo finanziario finalizzato a ricapitalizzare il settore bancario spagnolo e ripristinare la fiducia del mercato in Spagna per un importo massimo 100 miliardi di euro (ma sul caso spagnolo si veda anche il capitolo V)¹⁰⁹.

I meccanismi di salvataggio, di per sé, non descrivono il governo dell'economia dell'UE. Piuttosto, le regole e i vincoli che tali meccanismi determinano – quando attivati – sembrano rappresentare un interessante “ordinamento speciale” che, come si è tentato di descrivere, porta al commissariamento di uno Stato. Gli aiuti concessi non possono essere certo considerati sanzioni, tutt'altro, i vincoli e gli impegni assunti, infatti, comportano conseguenze sempre meno “tragiche” di quelle che porrebbe l'unica alternativa possibile: il *default* dello Stato.

¹⁰⁸ Il 20 luglio 2012.

¹⁰⁹ Va notato con riferimento a quanto già detto sul ruolo della c.d. “tecnocrazia” che il finanziamento di 100 miliardi di euro, però, non è stato attribuito direttamente al Governo spagnolo (richiedente), ma ad un fondo ad hoc: “*Fondo de Reestructuración ordenado Bancaria*” (Frob), con la funzione appunto di ricapitalizzare le banche spagnole. Pare insomma che le istituzioni “tecnocratiche” preferiscano operare tra loro, non limitandosi ad indirizzare e controllare i Governi nazionali, bensì a sostituirli con altri soggetti “tecnici”.

La concreta possibilità forse in passato più o meno consapevolmente sottovalutata dell'insolvenza di uno Stato membro – e gli effetti sull'economia europea – non ha comportato la sola conseguenza di rivedere il divieto di *bailout* (modificando l'art. 136), ma ha spinto l'UE – più precisamente i Paesi dell'Eurozona – a rivedere l'insieme delle regole che governano l'economia e il bilancio, anche, e, soprattutto, degli Stati membri, riproponendo la originaria questione sull'Unione politica europea, rendendo sempre più evidente le discrasie tra quelli che appaiono due, sempre più separati, ordinamenti: i Paesi che adottano la moneta unica e gli altri Stati, i cui governi non accettano ulteriori limitazioni alla propria sovranità.

9. Le nuove regole della governance economica dell'Eurozona

I fondi e i meccanismi di soccorso finanziario hanno rappresentato la prima e immediata reazione alla crisi economico-finanziaria. Tuttavia, tamponata l'“emorragia” dei debiti sovrani, pochi mesi dopo, al fine di favorire l'uscita dalla (perdurante) crisi dell'area euro, si è acquisita la consapevolezza che l'incompleto sistema – nel quale la politica monetaria restava separata da quella economico-finanziaria – non potesse rimanere il medesimo. Si avvia così un processo di riforma, risultato della volontà comune degli Stati dell'Eurozona, ma, va ricordato, su determinante spinta dei Governi tedesco e francese (in particolare, a partire dall'incontro bilaterale dell'estate 2011¹¹⁰), i quali hanno subordinato l'attivazione dei meccanismi di sostegno finanziario a una riforma generale della *governance* europea volta, anzitutto, a dare

¹¹⁰ Si veda *Conference de presse conjointe de M. Le Président de la République et de Mme Angela Merkel Chancelière de la République Fédérale d'Allemagne, Palais de l'Elysée, Mardi 16 août 2011* in www.elysee.fr. In particolare la concessione degli aiuti finanziari e del “fondo salva stati” sarebbe stata subordinata a nuovi limiti sui bilanci degli Stati che successivamente sarebbero stati tradotti nel *Fiscal compact*, infatti, L.S. ROSSI, *Fiscal compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, in G. BONVICINI e F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal compact*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2012, p. 33, definisce il MES la “carota” ed il *Fiscal compact* il “bastone” per gli Stati con i debiti sovrani in crisi.

nuova efficacia al PSC. Il fine primo appare, infatti, quello di rimediare all'eccessivo debito pubblico di alcuni Stati – principale causa d'instabilità – attraverso un nuovo vigore dei vincoli di spesa e di bilancio fissati nel PSC, come visto, in passato non rispettati¹¹¹.

Ricostruire l'insieme dei provvedimenti assunti nell'arco di un breve periodo tra il 2011 e il 2012 non è semplice, perché molte sono le fonti con contenuti spesso in sovrapposizione. Tuttavia, nonostante la frammentarietà e la disorganicità, è bene ricordare i passaggi principali di riforma del diritto europeo (invero, in alcuni casi anche fuori dal diritto europeo) che sembrano oggi concretizzare le nuove regole del governo europeo dell'economia, sanando le criticità che, sino a poco tempo prima, non avevano consentito un coordinamento e un'azione efficace nell'economia nazionale prima ancora che europea¹¹².

In particolare, come detto, le difficoltà maggiori riguardavano l'unione monetaria (e la condivisione dei rischi) che non poteva restare ancora separata dall'unione economica, in altre parole, le competenze in materia di politiche economiche non potevano più restare di esclusiva titolarità degli Stati membri così come previsto dal Trattato di Lisbona. Si è resa evidente la necessità che le sfide poste dall'economia globale – che continuavano a mettere sotto stress i mercati e i debiti degli Stati in crisi – trovassero risposta attraverso un maggiore coordinamento nella direzione dell'Unione politica europea.

La prima novità sembra individuabile nell'istituzione – nell'ottobre del 2011 – degli *Eurosummit* (*Euro area summit*)¹¹³. Si tratta

¹¹¹ Per una completa cronaca dei fatti e delle riforme intraprese V. GASPARINI CASARI, *Una calda estate. Note preliminari sulla crisi dei "debiti sovrani"*, in *Il diritto dell'economia*, 2011, fasc. 3-4, pp. 521 ss.; G.L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. BONVICINI e F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal compact*, cit., pp. 15 ss.

¹¹² Come detto nei paragrafi precedenti.

¹¹³ L'*Eurosummit* si afferma in un primo momento nella prassi: la necessità di un coordinamento era già emersa contestualmente all'acuirsi della crisi economica nel 2008. Successivamente, viene istituzionalizzato e regolato nel Consiglio europeo del 23 ottobre 2011 (EUCO 52/11, par. I.7), il primo *Eurosummit* (o Consiglio europeo dell'area euro) si riuniva quindi a Bruxelles il 26 ottobre 2011,

dell'istituzionalizzazione della riunione semestrale tra i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri della zona euro (con l'aggiunta del Presidente del Consiglio europeo), nei quali, con cadenza periodica, vengono pianificate e coordinate le azioni volte a: migliorare la disciplina di bilancio, rafforzare la convergenza economica, definire gli orientamenti strategici sulle politiche economiche tra i Paesi della zona euro, anche, promuovendo la realizzazione di riforme strutturali atte a favorire la crescita economica. Per funzioni e fini l'*Eurosummit* sembra determinare un regime speciale del Consiglio, escludendo i Paesi non aderenti all'euro. Tuttavia, attraverso tali incontri, si concretizza l'auspicato e necessario coordinamento dell'azione economica tra gli Stati e l'Eurozona.

Tale primo rafforzamento nel coordinamento delle politiche, però, seppur necessario, non è parso sufficiente. Servivano, altresì, maggiori strumenti di vigilanza e nuovi vincoli all'indebitamento ed al potere di spesa statale. Per intendersi, il caso della Grecia sembra un modello emblematico che l'UE tiene presente, al fine di prevenire ed evitare in futuro. Evitare cioè che uno Stato possa alterare i propri bilanci fornendo dati falsi, mantenendo altresì un elevato debito, e, contestualmente, un'elevata spesa pubblica insostenibile.

A tal fine numerose riforme sono state adottate, con efficacia, è ben ribadirlo, soprattutto, tra gli Stati dell'Eurozona, anche se tutte le riforme specificano principi – alcuni, invero, molto generici – già contenuti nel Trattato di Lisbona. Basti ricordare sul coordinamento delle politiche economiche i principi definiti dagli artt. 120 e 121 TFUE, nonché con riferimento alla disciplina di bilancio e ai poteri di controllo e correzione dei “disavanzi pubblici eccessivi” quelli agli artt. 126 e 136 TFUE.

In tale contesto rilievo centrale assume indubbiamente il c.d. “*six-pack*” votato dal Parlamento europeo nel settembre 2011¹¹⁴.

dopo verrà ulteriormente precisato e rafforzato attraverso la previsione della sua disciplina all'interno del cosiddetto *Fiscal compact* (art. 12).

¹¹⁴ Entrato in vigore il 13 dicembre 2011, dopo l'approvazione del Consiglio il 4 ottobre 2011, ma per una dettagliata ricostruzione si veda A. VITERBO, R. Ci-

“Il pacchetto dei sei” prende il nome dai provvedimenti contestualmente approvati: cinque regolamenti più una direttiva in materia economico-finanziaria, che seppur applicabili nei confronti dei 27 Stati membri, dispone discipline particolari e più incisive nei confronti degli Stati della zona euro. Nello specifico tre regolamenti¹¹⁵ modificano il Patto di stabilità e crescita¹¹⁶; gli altri due regolamenti¹¹⁷, invece, definiscono la nuova procedura di sorveglianza multilaterale; la direttiva, infine, fissa i requisiti e i criteri per i quadri di bilancio degli Stati membri¹¹⁸. Il “pacchetto legislativo” europeo, dunque, nel complesso incide sensibilmente sulla *governance* economica, consentendo un netto rafforzamento della sorveglianza e del coordinamento, necessari per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche ed evitare l'accumulo di squilibri eccessivi tra le economie nazionali e di conseguenza nell'UE.

Con riferimento alla modifica del Patto di stabilità e crescita il “*six pack*” apporta rilevanti correzioni. Come già detto il PSC è finalizzato ad assicurare il coordinamento delle politiche di bilancio nazionali nell'ambito dell'Unione economica e monetaria, con

SOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'unione europea*, cit.

¹¹⁵ Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il Regolamento (CE) n. 1466/97, GUUE L 306 del 23 novembre 2011; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 novembre 2011 che modifica il Regolamento (CE) n. 1467/97, GUUE L 306 del 23 novembre 2011; Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, GUUE L 306 del 23 novembre 2011.

¹¹⁶ Come noto disciplinata dal Regolamento (CE) n. 1466/97 e dal Regolamento (CE) n. 1467/97 che pertanto vengono nuovamente (dopo il 2005) modificati.

¹¹⁷ Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area euro, GUUE L 306 del 23 novembre 2011; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e a correzione degli squilibri macroeconomici, GUUE L 306 del 23 novembre 2011.

¹¹⁸ Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, GUUE L 306 del 23 novembre 2011.

l'obiettivo principale di tutelare la solidità delle finanze pubbliche, requisito essenziale per il corretto funzionamento dell'Unione. Come ricordato¹¹⁹ il PSC – nella sua versione iniziale – attribuiva, in via preventiva, all'UE il potere di verifica e coordinando dei programmi di stabilità degli Stati membri, sottoposti a valutazione della Commissione¹²⁰. Tuttavia, come detto, sin dai primi anni di applicazione, taluni Paesi registrarono *deficit* “eccessivi” secondo la definizione del Patto, ma ciò nonostante, malgrado gli avvertimenti e le raccomandazioni ricevute, le sanzioni previste restarono senza efficacia¹²¹. La crisi economica e la condizione finanziaria di non pochi Paesi membri hanno messo in luce la scarsa effettività delle procedure di controllo e sanzione previste dal PSC¹²².

Il *six-pack*, pertanto, è anzitutto intervenuto al fine di irrigidire – nuovamente – il “patto di stabilità” rivedendo altresì le procedure di controllo e le sanzioni previste, i cui principi fondamentali, del resto, risiedono nello stesso Trattato di Lisbona (in particolare artt. 126 e 136 TFUE)¹²³.

Il “pacchetto dei sei”, dunque, richiude le “maglie” aperte nel 2005¹²⁴, ribadendo i parametri di Maastricht, ma imponendo nuovi vincoli, soprattutto, per la riduzione del debito: i Paesi con un rapporto debito Pil superiore al 60%, infatti, sono tenuti a ridurre progressivamente la parte eccedente di 1/20 l'anno; e a tale previ-

¹¹⁹ Si vedano i paragrafi precedenti.

¹²⁰ Come ricordato nelle pagine precedenti, qualora fossero stati individuati disavanzi eccessivi il PSC contemplava la possibilità di avvertimenti (c.d. *early warning*) da parte del Consiglio, nonché raccomandazioni di politica economica da parte della Commissione (c.d. *early policy advice*). Qualora si fossero rilevate infrazioni, veniva avviata la procedura per i disavanzi eccessivi, finalizzata – mediante l'adozione di una serie di misure di crescente incisività nonché sanzioni – a conseguire un rientro controllato dal *deficit*.

¹²¹ R. PEREZ, *Patto di stabilità e crescita e ordinamento locale*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2010, fasc. 5, pp. 7 ss.

¹²² G. BIZIOLI, *La disciplina europea della finanza pubblica. Origine, evoluzione e crisi del patto europeo di stabilità e crescita* in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2012, fasc. 1, pp. 121 ss.

¹²³ G. BIZIOLI, *La disciplina europea della finanza pubblica. Origine, evoluzione e crisi del patto europeo di stabilità e crescita*, cit.

¹²⁴ G. DELLA CANANEA, *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, cit., p. 668.

sione si unisce il potere della Commissione di avviare una procedura d'infrazione se il programma di riduzione del debito non sia rispettato. A tale procedura si aggiungono nuove sanzioni "semi-automatiche" (pertanto senza possibilità di mediazione politica, motivo per cui, in passato, in taluni casi, le sanzioni venivano escluse): in particolare, si prevede l'efficace istituto del cosiddetto "*reverse voting*", per cui la proposta della Commissione è considerata adottata dal Consiglio a meno che quest'ultimo, con voto a maggioranza qualificata, non decida di respingere la proposta della Commissione entro dieci giorni dalla sua adozione. Alla decisione del Consiglio non possono prendere parte i Paesi non-euro e lo Stato membro interessato. Tra l'altro, gli Stati che, dopo aver commesso infrazioni, non seguono le raccomandazioni correttive proposte dalla Commissione, dovranno destinare un importo (pari allo 0,1 % del Pil annuo) in un deposito infruttifero.

Tale riforma del PSC è volta ad incidere non solo sulle politiche di bilancio e sul controllo del debito, altresì, influisce concretamente sulle politiche economiche nazionali. Infatti, la Commissione è abilitata a trasmettere direttive ai Paesi con eccessivo *deficit*, al fine di promuovere riforme o indirizzare le politiche economiche nazionali, disponendo, conseguentemente, sanzioni nel caso di mancato rispetto di tali indicazioni.

Del resto, come già evidenziato, il *deficit* può essere davvero ridotto e controllato solo se i singoli Stati procedono a riformare la propria economia, soprattutto, riducendo la spesa pubblica. Tale obiettivo è chiaramente indicato nella strategia "Europa 2020"¹²⁵ e vorrebbe essere perseguito nei prossimi anni attraverso una mag-

¹²⁵ Per cui si vedano le Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 25 e 26 marzo 2010, in cui si sono approvati gli aspetti principali della strategia di "Europa 2020" per l'occupazione e la crescita, su http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/em0028_it.htm; nonché altresì la Decisione 2010/707/UE del Consiglio, del 21 ottobre 2010, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, in Gazzetta ufficiale L 308 del 24 novembre 2010 e la Raccomandazione 2010/410/UE del Consiglio, del 13 luglio 2010, sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, in Gazzetta ufficiale L 191 del 23 luglio 2010.

giore integrazione delle politiche economiche e, dunque, non solo per mezzo del coordinamento dei bilanci, la cui regolarità è proprio la conseguenza delle scelte di spesa delle politiche economiche. All'interno di tale strategia il coordinamento delle politiche economiche è un obiettivo centrale della nuova *governance* europea. Tra gli strumenti per raggiungere tale risultato va menzionato il Patto *Euro Plus*¹²⁶. Adottato con una dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo dell'eurozona l'11 marzo 2011, il "patto" impegna – oltre agli Stati dell'area euro, Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania – a: "consolidare il pilastro economico dell'unione monetaria, fare un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche, migliorare la competitività e, quindi, aumentare il livello di convergenza". La vera novità del Patto è data dalle materie oggetto dell'accordo, le quali rientrano nella sfera di competenza degli Stati membri. Infatti, gli Stati partecipanti si sono impegnati ad adottare tutte le misure necessarie per realizzare l'obiettivo di: stimolare la competitività; favorire l'occupazione; concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche; rafforzare la stabilità finanziaria¹²⁷; anche attraverso l'obbligo annuale per ciascun capo di Stato o di Governo di definire e assumere impegni concreti per il proprio Paese da raggiungere in ciascuna materia economica.

Il Patto *Euro Plus*, dunque, seppur formalmente si è limitato a essere una dichiarazione congiunta, pare costituire un'importante fase nel riformulazione dei rapporti in materia economica degli Stati membri, ponendo le basi concrete per uno sviluppo futuro del governo europeo dell'economia, ovvero una UE in cui le competenze in materia economica siano assunte in modo coordinato ad un livello superiore rispetto a quello statale. Tra l'altro, in tal senso, il Patto *Euro Plus* sembra anche rilevare per l'impegno che gli

¹²⁶ Consultabile su http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf.

¹²⁷ Sull'importanza di tale patto nell'evoluzione della *governance* europea F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Europlus*, su www.federalismi.it, 6 marzo 2012, il quale mette in rilievo la stretta connessione con il PSC.

Stati hanno assunto nel procedere attraverso riforme interne a favorire la *governance* economica europea. Un impegno a modificare la propria politica economica e soprattutto le normative che rappresentano un ostacolo allo sviluppo economico coordinato a livello europeo¹²⁸.

9.1. (...) Segue. La “riforma madre”: il c.d. Fiscal compact

La frammentaria e, a tratti, disordinata riforma della *governance* economica, sin qui ricostruita, ha senza dubbio interessato quasi tutti i settori del governo europeo dell'economia con risvolti concreti sul governo delle economie nazionali. Ma la veste giuridica di tali innovazioni non sembrava consentire un'efficace recepimento all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali, visto che molte di queste discipline – più che in passato – insistevano sui principi di molte Costituzioni economiche¹²⁹.

È così che il 2 marzo 2012 si è giunti alla sottoscrizione del “Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria”, meglio noto come *Fiscal compact* (o “patto di bilancio”, il cui acronimo è TSCG)¹³⁰.

Il Trattato è stato firmato da 25 Paesi dell'UE, dunque, tutti, meno il Regno Unito e la Repubblica ceca, da sempre restii a interventi che possano limitare ulteriormente la loro sovranità¹³¹. Il

¹²⁸ Si pensi al caso italiano delle riforme adottate tra il 2011 e il 2012 di cui si parlerà più avanti nel capitolo III.

¹²⁹ Basti pensare ai vincoli di spesa e di bilancio, in possibile contrasto con alcune, ma non con tutte, Costituzioni dei Paesi membri interessati. Basti ricordare come tali vincoli fossero sicuramente in sintonia con la Costituzione della Repubblica federale di Germania, soprattutto, dopo la riforma costituzionale del 2009, per cui sul punto, per una più ampia riflessione, si rinvia al capitolo IV.

¹³⁰ Approvato nel Consiglio europeo dell'8-9 dicembre 2011 il *Fiscal compact* avrebbe dovuto essere istituito con un trattato intergovernativo, il cui testo è stato approvato dal Consiglio europeo straordinario del 30 gennaio, e firmato in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012, consultabile su http://european-council.europa.eu/media/639226/10_-_tscg.it.12.pdf. Per una completa ricostruzione G. BONVICINI e F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal compact*, cit., pp. 7 ss.

¹³¹ L'art. 1 c. 2 specifica “il presente trattato si applica integralmente alle parti contraenti la cui moneta è l'euro. Esso si applica anche alle altre parti con-

TSCG ha comunque suscitato – almeno in parte dell'Accademia¹³² – dubbi sulla sua compatibilità con gli ordinamenti costituzionali nazionali, poiché in concreto ha imposto stringenti vincoli sotto tutti i fronti della politica economica e di bilancio degli Stati firmatari, impegnando gli Stati ad adottare riforme, in alcuni casi, strutturali, e, come vedremo tra poco, anche di rango costituzionale.

In tal senso, va subito notato che il *Fiscal compact* non assume la veste di riforma definitiva della *governance* economica europea. Piuttosto, rappresenta un accordo che segna una trasformazione dei rapporti in materia economico-finanziaria tra gli Stati e l'UE, imponendo riforme interne agli ordinamenti nazionali, ma non risolve definitivamente il problema del governo economico europeo, ovvero non attribuisce all'Unione competenze economiche¹³³. Le

traenti nella misura e alle condizioni previste all'articolo 14.” Per le implicazioni (non certo positive) di non aver potuto proseguire in un'integrazione “interna” al sistema dei Trattati istitutivi, dovendosi invece ricorrere alla via “esterna” del Trattato internazionale L.S. ROSSI, *Fiscal compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, cit., pp. 29 ss. Parla per tale motivo, in senso critico, di una “moltiplicazione di Trattati” S. FABBRINI, *Le implicazioni istituzionali della crisi dell'euro*, in “*il Mulino*”, 2012, pp. 96 ss.

¹³² Per una riflessione critica sui vincoli assunti dagli Stati con il *Fiscal compact* G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., pp. 114 ss. In particolare, sull'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, su www.rivistaaic.it, n. 2, 17 aprile 2012. Sul tema si tornerà diffusamente nel capitolo III per cui si rinvia anche per i riferimenti bibliografici. Tuttavia non sono mancate incisive critiche anche negli altri ordinamenti in cui il pareggio di bilancio è stato introdotto con Legge costituzionale, come in Germania per cui si veda A. BOVENSCHULYE, A. FISAHN, *Fiskalpakt entmachtet Bundestag*, su www.jura.uni-bielefeld.de, marzo 2012. Non a caso nella Repubblica federale tedesca il meccanismo europeo di stabilità (MES) e il *Fiscal compact* sono stati oggetto di ricorso con successiva sentenza del *Bundesverfassungsgericht*, 12 settembre 2012, reperibile su www.federalismi.it con commenti di P. RIDOLA, A. DE PRETIS, A. DI MARTINO. Anche in Spagna dove la riforma costituzionale sul pareggio di bilancio è stata approvata in poco tempo, e a seguito di un limitato dibattito parlamentare, non sono mancati dubbi di compatibilità, per un'ampia trattazione si veda S. HENTREI, *Acerca de la constitucionalidad de las medidas de rescate del euro*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2012, n. 96, pp. 279 ss.

¹³³ P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona alla ricerca del demos in Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., p. 28, Id., *La nuova governance dell'Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali*, su www.federalismi.it, 5 dicembre 2012.

leve dell'economia restano sempre nelle mani degli Stati, e in tal senso la mancata sottoscrizione dei due sopra menzionati Governi assume un significato particolare, apparendo il principale ostacolo a una riforma del Trattato di Lisbona, da cui, però, è necessario passare per variare le competenze economiche¹³⁴.

Tuttavia è innegabile il salto in avanti che il Trattato compie nella direzione dell'Unione politica¹³⁵. In tal senso il suo oggetto è determinato e non lascia dubbi sui fini, chiarendo già nel primo articolo l'obiettivo di: "rafforzare il pilastro economico dell'unione economica e monetaria adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la *governance* della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale". Una parallela connessione ed evoluzione delle politiche economiche e di bilancio nazionali ed europee.

La previsione principale del Trattato, oggetto di maggiori dubbi, è quella individuabile nel Titolo III intitolato, appunto, "patto di bilancio". Tale accordo può essere letto come la rivalutazione, con nuova e maggiore forza di alcuni dei vincoli imposti dal diritto comunitario con il PSC, ma che non avevano alcun aggancio costituzionale negli ordinamenti nazionali (salvo le riforme costituzionali tedesche del 2006 e, in particolare, del 2009 per cui si rinvia al cap. IV). Il Patto, infatti, impone a ciascuno Stato (contraente) di avere il bilancio della propria pubblica amministrazione in pareggio o in avanzo (art. 3 p. 1 l. a)¹³⁶. Tale impegno rappresenta un

¹³⁴ L.S. ROSSI, *Fiscal compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, cit.; ma anche A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'unione europea*, cit., p. 14.

¹³⁵ P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, cit., p. 14, osserva come si sia inserito in un generale quadro di riforme che determina "profili innovativi sotto diversi punti di vista e, una volta entrati in vigore, appaiono destinati ad avere un impatto significativo sui sistemi costituzionali nazionali".

¹³⁶ Tale regola si considera rispettata – continuano le successive lettere dell'art. 3 p. 1 – "se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto

ulteriore vincolo per lo Stato (dall'interno) al rispetto dei parametri europei. Infatti, la stessa disposizione (art. 3 p. 2) specifica che "le regole enunciate al paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio". Dunque, impongono agli Stati, non solo – come in passato – di rispettare tali vincoli, perché derivanti dal diritto europeo, bensì di farli propri, possibilmente costituzionalizzandoli.

Il TSGC, però, non si preoccupa solo di arginare per il futuro eccessivi disavanzi, o assicurare un ricorso al debito sostenibile, per ciascuna economia nazionale. Il *Fiscal compact* – e in tal senso si può leggere una diretta connessione con la disciplina del "fondo salva Stati" – prevede procedure di riduzione del *deficit* e rientro dal debito immediatamente efficaci¹³⁷.

di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato. Le parti contraenti assicurano la rapida convergenza verso il loro rispettivo obiettivo di medio termine. Il quadro temporale per tale convergenza sarà proposto dalla Commissione europea tenendo conto dei rischi specifici del paese sul piano della sostenibilità. I progressi verso l'obiettivo di medio termine e il rispetto di tale obiettivo sono valutati globalmente, facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, in linea con il patto di stabilità e crescita rivisto; c) le parti contraenti possono deviare temporaneamente dal loro rispettivo obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo solo in circostanze eccezionali, come definito al paragrafo 3, lettera b); d) quando il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato è significativamente inferiore al 60% e i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche sono bassi, il limite inferiore per l'obiettivo di medio termine di cui alla lettera b) può arrivare fino a un disavanzo strutturale massimo dell'1,0% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato; e) qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, è attivato automaticamente un meccanismo di correzione. Tale meccanismo include l'obbligo della parte contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito."

¹³⁷ P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona: alla ricerca del demos*, cit., p. 28.

Infatti, il Trattato richiamando espressamente il PSC – come aggiornato dal *six pack* – impone agli Stati – il cui rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo superi il valore di riferimento del 60% – una riduzione a “ritmo medio di un ventesimo all'anno” (art. 4).

Inoltre, sempre per rimediare alle criticità del passato, il “patto fiscale” comporta un regime molto particolare per un Paese contraente soggetto a procedura per disavanzi eccessivi, prevedendo: la predisposizione di un programma di “partenariato economico e di bilancio” – che comprenda una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire e attuare per una correzione effettiva e duratura del suo disavanzo eccessivo – definito nel rispetto del diritto europeo, da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione che, altresì, avranno poteri di vigilanza sull'attuazione del piano.

Dunque, il *Fiscal compact* dispone una serie di misure volte a vincolare e monitorare gli Stati “non virtuosi”, in una condizione di eccessivo debito, concretizzando, come detto un regime “speciale”, retto da un costante governo unitario delle Istituzioni europee, ma tale “direzione unitaria”, in particolare, della Commissione e del Consiglio dell'UE non sembra riservata solo agli Stati “in crisi”.

Il TSGC – seppur in parte necessariamente da attuare attraverso riforme interne dei Paesi membri, in ogni caso, come preannunciato – sembra davvero rivoluzionare il governo europeo dell'economia, così come lo abbiamo studiato. Spingono a tale considerazione le disposizioni che prevedono “al fine di coordinare meglio le emissioni di debito nazionale”, che gli Stati comunichino *ex ante* al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea i loro piani di emissione del debito pubblico (art. 6). Una previsione che, sembrerebbe, assegnare al livello centrale europeo un ruolo assai più rilevante del passato nel coordinare unitariamente il ricorso al debito pubblico dei singoli Stati, dal quale poi dipendono, come visto, le risorse per qualsiasi politica, non solo economica¹³⁸.

¹³⁸ Un particolare significato acquista, altresì, l'art. 7 per cui “nel pieno rispetto dei requisiti procedurali dei trattati su cui si fonda l'Unione europea, le parti contraenti la cui moneta è l'euro si impegnano a sostenere le proposte o le

La conferma dell'avvio di un governo europeo dell'economia – pur a TUE e TFUE invariati – pare derivare da una lettura dei Titoli IV¹³⁹ e V¹⁴⁰ dedicati espressamente a tal fine. Se il primo, dei due Titoli, prevede generiche previsioni di coordinamento delle politiche economiche nazionali ed europee, il secondo istituzionalizza – e, quindi, conferisce nuovo valore giuridico – i già ricordati *Euro-summit*¹⁴¹, così individuando la sede formale nella quale, a cadenze periodiche (non meno di due volte all'anno), i Capi di Stato o di Governo (della Eurozona), il Presidente della Commissione europea e il Presidente della BCE, coordinano e definiscono la “*governance* nell'unione economica e monetaria”¹⁴².

raccomandazioni presentate dalla Commissione europea, ove questa ritenga che uno Stato membro dell'Unione europea la cui moneta è l'euro abbia violato il criterio del disavanzo nel quadro di una procedura per i disavanzi eccessivi. Tale obbligo non si applica quando si constati tra le parti contraenti la cui moneta è l'euro che la maggioranza qualificata di esse, calcolata per analogia con le pertinenti disposizioni dei trattati su cui si fonda l'Unione europea, senza tenere conto della posizione della parte contraente interessata, si oppone alla decisione proposta o raccomandata”. Altresì va notato che il rispetto dei vincoli sul “patto di bilancio” è assicurato dall'art. 8 che dispone l'intervento della Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale, si noti, può essere attivata sia su ricorso della Commissione, che riscontri la violazione dei parametri, sia da uno degli Stati contraenti. Il problema è comprendere se ad esempio la clausola sul “pareggio di bilancio” sia giustiziabile e, una volta introdotta nelle Costituzioni nazionali, se non sia di competenza della giurisdizione costituzionale interna, ma si veda G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilanci*, su *Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2012 e www.rivistaaic.it, n. 3, 25 settembre 2012.

¹³⁹ “Coordinamento delle politiche economiche e convergenza”, artt. 9-11.

¹⁴⁰ “Governance della zona euro”, artt. 12 e 13.

¹⁴¹ L'art. 12 p. 1 prevede “i capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro si incontrano informalmente nelle riunioni del Vertice euro, insieme con il presidente della Commissione europea. Il presidente della Banca centrale europea è invitato a partecipare a tali riunioni”.

¹⁴² Il medesimo Trattato all'art. 13 tenta di coinvolgere i Parlamenti nazionali e coordinarne l'intervento con il Parlamento europeo. Tuttavia i dubbi circa l'efficacia di tale previsione sono evidenti nello studio di N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, Jovene, Napoli, 2012 e www.astrid-online.it, pp. 1 ss., in particolare p. 31.

10. *A piccoli passi verso un governo europeo dell'economia?*

Il sin qui descritto quadro delle regole sulla *governance* economica europea, seppur ancora in trasformazione, pare ormai abbastanza nitido per poter individuare un nuovo rapporto tra Stato ed UE, per cui lo Stato vede limitata la propria sovranità – come detto, continuando sul solco tracciato da Maastricht – completando l'unione monetaria e sviluppando quella economica. Il processo è ancora in corso, ma ormai segnato. Le riforme e, più in generale, le politiche economiche degli Stati, saranno coordinate negli *Euro-summit* nonché, in caso di procedure per *deficit* eccessivo, concordate con la Commissione e il Consiglio¹⁴³. Così anche le regole del bilancio saranno fissate e coordinate a livello europeo, anche in forza di disposizioni nazionali di rango costituzionale¹⁴⁴. In ambedue i casi sanzioni e controlli saranno previsti qualora non siano rispettati i vincoli europei.

Tale tendenza, come visto, risultato di un lungo e complesso processo evolutivo dell'ordinamento europeo, trova conferma nelle più recenti riforme che sembrano ulteriormente definire un governo europeo dell'economia, ancora una volta, limitato principalmente all'Eurozona. Basti pensare alla recente entrata in vigore del c.d. “*two pack*” e al mutamento che nella prassi, nonché a

¹⁴³ L'Italia è uno di quei Paesi per cui era stata avviata una “procedura per deficit eccessivo” nel 2009 dopo che il disavanzo tra *deficit* e Pil aveva raggiunto il 5,5%. La procedura è stata chiusa a conclusione dell'Ecofin del 21 giugno 2013, a seguito della Raccomandazione del Consiglio, del 29 maggio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia, che ha formulato un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017. La procedura per l'Italia dunque si è chiusa dopo una serie di riforme – quasi tutte concordate con l'UE – con le quali è riuscita a rientrare nei parametri del PSC (facendo rientrare il disavanzo tra *deficit* e Pil sotto il 3%). Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_memo-13-463_it.htm.

¹⁴⁴ Anche se in dottrina vi è chi – M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., e successivamente in *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, testo della relazione tenuta al convegno *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20-22 settembre 2012, www.astrid-online.it – ha escluso che la disciplina europea prevedesse un obbligo all'introduzione in Costituzione del “pareggio di bilancio”.

seguito delle recenti riforme, sta caratterizzando poteri e ruolo della BCE.

Il “*two pack*” contiene due regolamenti elaborati contestualmente al già descritto “*six pack*”, ma entrati in vigore tempo dopo – solo il 31 maggio del 2013 – probabilmente a causa della resistenza politica di alcuni Stati¹⁴⁵. Il “pacchetto dei due”, infatti, integra il “*six pack*”, completando il ciclo di sorveglianza di bilancio europea, dotando l'Unione di ulteriori poteri di *governance* economica nella zona euro. I due regolamenti¹⁴⁶, in particolare, coordinano e rendono omogenee nell'area euro le procedure di bilancio, calibrando poteri e strumenti di intervento dell'UE a seconda della condizione di “stabilità finanziaria”, prevedendo un regime “ordinario” di coordinamento delle economie e dei bilanci degli Stati che rientrino nei parametri del Patto di stabilità e crescita¹⁴⁷, nonché un ulteriore regime “speciale” di sorveglianza economica e di bilancio commisurata e proporzionata alla gravità delle difficoltà finanziarie, tenendo conto della natura ed entità dell'assistenza finanziaria ricevuta¹⁴⁸.

Dei due regolamenti, il primo (n. 472) disciplina il caso particolare degli Stati con procedure aperte per *deficit* eccessivo, o che abbiano ottenuto aiuti finanziari. Tale normativa europea, sembra estendere i già incisivi poteri assegnati dal “*six pack*”, consentendo all'UE, di fatto, di “commissariare” quei Paesi che non rispettino i parametri europei, o abbiano bisogno di aiuti finanziari, così come avvenuto nei primi anni della crisi. Basti ricordare la disciplina sulla “sorveglianza rafforzata” (art. 3) e i particolari poteri di vigilan-

¹⁴⁵ Anche se il motivo formale poteva essere individuato nella necessità di attendere la ratifica ed entrata in vigore del *Fiscal compact*.

¹⁴⁶ Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013.

¹⁴⁷ Così il Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

¹⁴⁸ Regime speciale disposto con il Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria.

za e indirizzo di cui dispone la c.d. *Troika*, al fine di ridurre il debito dello Stato “non virtuoso”, misure “atte a eliminare le cause, o le cause potenziali, di difficoltà”.

Il secondo regolamento (n. 473), però, è quello che più colpisce, perché dispone una disciplina “ordinaria”, applicabile a tutti gli Stati, anche – e questo pare il punto – quelli “virtuosi”. Il regolamento, infatti, delinea una dettagliata procedura di bilancio europeo direttamente operante all'interno di tutti gli Stati della Eurozona. Una disciplina comune, dunque, che pare non consentire più una netta distinzione tra la disciplina di bilancio nazionale ed europeo, coordinando: bilanci, impegni di spesa, ricorso al debito nonché, ancor più incisivamente, le politiche economiche di interesse comune per gli Stati membri. Una disciplina pertanto che produce effetti diretti altresì sulle scelte politiche statali. In estrema sintesi, basti ricordare che tale regolamento aggiunge al semestre europeo¹⁴⁹ un calendario di bilancio comune a tutti i Paesi, con scadenze precise entro cui “gli Stati membri rendono pubblici, nel contesto del semestre europeo, i rispettivi programmi di bilancio nazionali a medio termine” (art. 4¹⁵⁰). Inoltre il regolamento 473 potenzia i poteri della Commissione e del Consiglio europeo nel coordinamento delle politiche economiche, nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, con indicazioni generali fornite agli Stati membri (art. 3); nonché – dato assai significativo – impone a ciascun Stato di comunicare “preventivamente alla Commissione e

¹⁴⁹ Istituito con l'articolo 2 bis del regolamento (CE) n. 1466/97.

¹⁵⁰ “Calendario comune di bilancio. Ogni anno, preferibilmente entro il 15 aprile e comunque non oltre il 30 aprile, gli Stati membri rendono pubblici, nel contesto del semestre europeo, i rispettivi programmi di bilancio nazionali a medio termine conformemente al quadro di bilancio a medio termine. Tali programmi comprendono almeno tutte le informazioni che devono essere fornite nei loro programmi di stabilità e sono presentati insieme ai programmi nazionali di riforma e ai programmi di stabilità. Detti programmi devono essere coerenti con il quadro di coordinamento delle politiche economiche nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, che include, in particolare, le indicazioni generali fornite agli Stati membri dalla Commissione e dal Consiglio europeo all'inizio del citato ciclo. Essi devono essere coerenti anche con le raccomandazioni formulate nel contesto del PSC e, se del caso, con le raccomandazioni formulate nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, compresa la procedura relativa agli squilibri macroeconomici istituita dal regolamento (UE)”.

all'Eurogruppo i rispettivi piani di emissione di debito nazionale" (art. 8).

Queste sono solo alcune delle rilevanti innovazioni del "*two pack*", che determinano un coordinamento generale e complessivo, non limitato solamente alla disciplina e composizione dei bilanci, ma volto a entrare nel merito dei bilanci stessi, vigilando in via preventiva sul rispetto dei limiti del PSC, in particolare, verificando le emissioni di debito pubblico, nonché coordinando le politiche economiche. Inoltre, Consiglio e Commissione dispongono dell'ulteriore, e non secondario, potere di correggere "tempestivamente", in via preventiva, eventuali riscontri disavanzi eccessivi presenti nel bilancio di uno Stato membro (art. 10¹⁵¹) attraverso "programmi di partenariato economico" (art. 9¹⁵²), che ricordano fortemente i piani concordati per gli Stati cui sono stati concessi aiuti finanziari. Inutile dire che è questa, dunque, un'ulteriore disciplina volta a confermare quella già rilevata tendenza a conferire alle Istituzioni europee molti, tra i principali, spazi del governo

¹⁵¹ "1. Quando il Consiglio stabilisce, ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 6, TFUE, che esiste un disavanzo eccessivo in uno Stato membro, lo Stato membro interessato, su richiesta della Commissione, è soggetto a obblighi di informazione conformemente ai paragrafi da 2 a 5 del presente articolo fino all'abrogazione della procedura per i disavanzi eccessivi".

¹⁵² Programmi di partenariato economico: "1. Qualora il Consiglio stabilisca, a norma dell'articolo 126, paragrafo 6, TFUE, che esiste un disavanzo eccessivo in uno Stato membro, lo Stato membro interessato presenta alla Commissione e al Consiglio un programma di partenariato economico che indichi gli interventi e le riforme strutturali necessari per garantire una correzione effettiva e duratura del disavanzo eccessivo e che sviluppi il programma nazionale di riforma nonché il programma di stabilità, tenendo pienamente conto delle raccomandazioni del Consiglio relative all'attuazione degli orientamenti integrati per le politiche economiche e occupazionali dello Stato membro interessato. 2. Il programma di partenariato economico identifica e seleziona un certo numero di priorità specifiche intese a promuovere la competitività e la crescita sostenibile a lungo termine nonché a porre rimedio alle debolezze strutturali dello Stato membro interessato. Dette priorità sono coerenti con la strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione. Se del caso, si identificano potenziali risorse finanziarie, incluse le linee di credito della Banca europea per gli investimenti e altri strumenti finanziari pertinenti. 3. Il programma di partenariato economico è presentato contemporaneamente alla relazione prevista all'articolo 3, paragrafo 4 bis, del regolamento (CE) n. 1467/97".

dell'economia nazionale, che a questo punto appaiono sempre più dipendere dalla decisione e dal coordinamento europeo.

Tale tendenza appare confermata, inoltre, dal ruolo che, nei fatti, al di là dei Trattati, sta assumendo la BCE. Come si è già accennato, la Banca centrale – e più in generale il SEBC – ha rappresentato uno dei primi e principali protagonisti nella costruzione del governo europeo dell'economia seguito al Trattato di Maastricht. Tuttavia, come segnalato, dopo Lisbona, ordinamento e funzioni della BCE sono sostanzialmente rimasti i medesimi, non realizzando una vera autorità indipendente simile a quelle degli ordinamenti federali. Essa, infatti, non è, ad esempio, paragonabile alla statunitense *Federal Reserve*¹⁵³, restando, da un canto, fortemente influenzata nel suo operato dalle Banche centrali nazionali (a loro volta spinte dai Governi nazionali), e dall'altro rimanendo priva di alcuni degli strumenti che tradizionalmente hanno caratterizzato l'azione delle Banche centrali nazionali a supporto delle singole economie statali¹⁵⁴.

Eppure, la Banca centrale ha acquisito un ruolo determinante nel contrasto alla crisi economico-finanziaria del 2007¹⁵⁵, divenen-

¹⁵³ Questione già rilevata da S. BARONCELLI, *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello americano della Federal Reserve*, Firenze, 2000, 171 ss. e più di recente ripresa da M. FURDA, *Modello Fed per la Bce*, su www.lavoce.info, del 09 luglio 2013, per il quale “la ripolitizzazione della politica monetaria attraverso le banche centrali nazionali mette a forte rischio un’ulteriore integrazione economica nell’area euro, così come politiche neutrali (sorde agli interessi nazionali) della moneta e del credito. La soluzione più logica è allora ridisegnare la Bce sull’esempio del *Federal Reserve System* degli Stati Uniti”, la quale è ripartita in dodici *Federal Reserve Bank* regionali che coprono larghe parti di territorio che, però, non coincidono con i confini dei singoli Stati Usa.

¹⁵⁴ Si pensi all’acquisto di titoli di Stato, che ad esempio in Italia ha caratterizzato l’azione della Banca d’Italia sino alla fine degli anni ’80, o ancora le funzioni di vigilanza e poteri sanzionatori sugli Istituti di credito, per cui si vedano le riflessioni di A. PREDIERI, *Non di solo euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 1998, fasc. 1, pp. 7 ss.; F. VELLA, *Banca Centrale Europea, Banche centrali nazionali e vigilanza bancaria: verso un nuovo assetto dei controlli nell’area dell’euro?*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 2002, fasc. 2, pp. 150 ss.

¹⁵⁵ Basti confrontare le fasi fondamentali della crisi finanziaria e gli interventi assunti, riportati su www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.it.

do sempre più protagonista nel governo europeo dell'economia, soprattutto, attribuendosi essa stessa poteri, non previsti dai Trattati, tuttavia, presenti tra le competenze tradizionali delle Banche centrali nazionali. Il riferimento è ovviamente alla decisione – già accennata – della BCE di acquistare titoli di Stato dei Paesi in difficoltà. Dapprima, all'apice della crisi, la Banca decise di avviare un primo programma di acquisto "indiretto" di titoli di Stato delle economie nazionali a rischio insolvenza (stressati dalla speculazione finanziaria)¹⁵⁶ denominato "*long term refinancing operation*" (LTRO). Tale programma è definito "indiretto", perché realizzato attraverso un prestito alle banche richiedenti di lunga durata (3 anni), attraverso cui la BCE rilevava, di fatto, i titoli di Stato di scarso o nessun valore (come quelli emessi dalla Grecia in quel periodo dichiaratasi insolvente) acquistati dagli istituti di credito nazionali¹⁵⁷. A tale primo "indiretto" sostegno finanziario agli Stati membri in difficoltà, successivamente, è seguita la decisione della BCE – del 6 settembre 2012 – di sostenere direttamente, ma, soprattutto stabilmente, i debiti sovrani in crisi attraverso l'*Outright Monetary Transactions* (OMT). Un programma di acquisto diretto da parte della BCE di titoli di Stato a breve termine, emessi sul mercato secondario, al fine di sostenere i Paesi in difficoltà macroeconomica grave e conclamata¹⁵⁸. Nonostante tali iniziative (politiche) sembrerebbero a prima vista vietate dagli articoli 123-125 del TFUE¹⁵⁹, di fatto, la BCE, con tale decisione, ha contribuito so-

¹⁵⁶ Il 4 agosto 2011.

¹⁵⁷ Più nel dettaglio la BCE ha ricevuto dalle banche una garanzia sul prestito, composta da obbligazioni governative (titoli degli Stati membri dell'UE) inclusi i titoli in "crisi".

¹⁵⁸ Cfr. http://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2012/html/is120906_en.html.

¹⁵⁹ Circa i dubbi di compatibilità di tale programma con i divieti contemplati agli artt. 123 e 125 del TFUE, si veda A. QUADRIO CURZIO, *The Greek Crisis and the European Crisis. How to Face Them*, in *Economia politica*, 2010, n. 1, pp. 3 ss.; M. FORTIS, *A Different Tale on Eurozone Debts*, in *Economia politica*, 2012, n. 2, pp. 161 ss. Come noto sulla delicata e complessa questione si pronuncerà presto il *Bundesverfassungsgericht*, con l'ennesima decisione sul processo d'integrazione europeo. Per una recente ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali del Giudice di Karlsruhe nonché al fine di meglio comprendere la decisione che verrà (probabilmente dopo le elezioni politiche tedesche del settembre 2013) si rinvia alla nota di A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassun-*

stanzialmente al contrasto della speculazione sui mercati finanziari, del resto, assumendo, come detto, una funzione tipica e tradizionale delle Banche centrali nazionali.

Il rafforzamento dei poteri della BCE, però, non sembra restare confinato alla sola prassi. In tal senso, di grande rilievo appare il recente voto del Parlamento europeo – in via di perfezionamento¹⁶⁰ – che assegna alla BCE poteri di vigilanza unica sugli istituti di credito nazionali¹⁶¹. Un potere sino a oggi affidato alle Banche centrali nazionali, ma che, a questo punto, in un'economia sempre più unita, cui sta seguendo una *governance* comune europea, viene assegnato alla Banca europea. Invero, tale funzione acquista un valore aggiunto, se si ricorda che proprio la mancanza di controlli sulle operazioni bancarie e finanziarie è stata – come detto – una delle cause all'origine della recente crisi economico-finanziaria¹⁶². La vigilanza unica a livello europeo sembra rappresentare un ulteriore e deciso passo avanti verso un governo comune dell'economia.

Dunque, anche le più recenti trasformazioni del governo europeo dell'economia sembrano spostare, sempre più, la sede di coordinamento e unità economica – almeno per l'Eurozona – a livello

gsgericht sul meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente, su www.federalismi.it, 15 settembre 2012.

¹⁶⁰ Conclusosi con il voto favorevole del Parlamento europeo il 12 settembre 2013, si veda <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0392&language=IT&mode=XML>.

¹⁶¹ Tuttavia, le resistenze della Germania volte a preservare l'autonomia soprattutto degli istituti di credito regionali, hanno determinato un potere di vigilanza "limitato" ai grandi istituti di credito, escludendo così le banche regionali. Cfr. R. SORRENTINO, *Unione bancaria, non va abbassata la guardia*, in *Il sole 24 ore*, 9 settembre 2013. Anche se – come rilevava già L. CHIEFFI, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2005, pp. 117, ss., – la riforma della BCE dovrebbe concernere l'intera sua organizzazione e composizione, aggiornandola al nuovo contesto e alla mutata Eurozona. Basti pensare che all'allargamento dell'area euro, che ha portato all'allargamento automatico del consiglio direttivo della banca centrale, non è seguito un aggiornamento della *governance* divenuta così ancor più complessa ed esposta ad influenze politiche dei governi nazionali.

¹⁶² Cfr. *European Systemic Risk Board, The consequences of the single supervisory mechanism for Europe's macro-prudential policy framework*, settembre 2013, su www.astrid-online.it.

Europeo, creando un comune governo multilivello dell'economia. A questo punto, però – per aver un quadro completo e trovare una conferma di tale tendenza – non resta che indagare le trasformazioni che stanno interessando gli Stati membri, tuttavia, come avvertito nell'introduzione, limitando l'indagine a: Italia, Germania e Spagna. Tutti ordinamenti composti, le cui Costituzioni, sin dall'origine, hanno disegnato un primo governo multilivello dell'economia, che, però, appare mutare a seguito delle recenti riforme costituzionali adottate – almeno nei casi di Italia e Spagna – in attuazione dei sopra ricordati impegni europei.

CAPITOLO III

IL GOVERNO DELL'ECONOMIA NELLO STATO REGIONALE ITALIANO

SOMMARIO: 1. Costituzione economica e governo dell'economia. – 2. L'unità economica nello Stato regionale italiano. – 3. Quale modello economico da realizzare? Riflessioni a margine della Costituzione economica. – 4. Il modello economico realizzato: dalla "vecchia" alla "nuova" Costituzione economica. – 5. Le trasformazioni del modello economico e del suo governo, tra crisi economico-finanziaria (e politica) ed evoluzione del processo di integrazione europeo. – 5.1. Verso un governo "multilivello" dell'economia? – 5.2. La riforma "federale" a costituzione invariata e il nuovo ruolo della Regione nel governo dell'economia. – 6. Dopo la riforma del Titolo V: quali strumenti di politica economica per lo Stato? – 7. Economia e competenze legislative: il nuovo ordine "razionale" indicato dalla Corte costituzionale. – 8. Coordinamento finanziario e vincoli europei: esperimenti di un governo multilivello dell'economia. – 9. La crisi economico-finanziaria in Italia e la lettera dei "due Governatori": un *excursus* su un caso anomalo. – 10. La riforma costituzionale del "pareggio di bilancio" e le sue conseguenze.

1. *Costituzione economica e governo dell'economia*

La Costituzione italiana, nel suo testo originario del '48, pur ponendo molti dubbi sul modello economico accolto, non lasciava margini di esitazione circa la scelta di affidare allo Stato il "governo dell'economia"¹. È la legge statale, infatti, a garantire e discipli-

¹ Il modello accentrato di cui si è parlato nel capitolo introduttivo è quello tipico dello Stato moderno, come descritto da U. ROMAGNOLI, *Il sistema econo-*

nare le libertà economiche sancite nel Titolo III, Parte prima, della Costituzione (artt. 35-47)²: è la legge che garantisce la libertà d'"iniziativa economica privata" ed eventualmente la limita, determinando "i programmi e i controlli opportuni", prevedendo la possibilità di indirizzarla e coordinarla "a fini sociali" (art. 41 Cost.)³. Attraverso la fonte primaria è possibile, altresì, eventualmente – "per fini di utilità generale" – "riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato" "imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali" ("o a fonti di energia o a situazioni di monopolio", come previsto dall'art. 43 Cost.)⁴. Analoga riflessione può essere fatta per la disciplina costituzionale della proprietà, laddove, ai sensi

mico nella Costituzione, in F. GALGANO (a cura di), *La Costituzione economica*, cit., pp. 139 ss. Tra l'altro, ma sul punto s'insisterà più avanti per altri fini, indipendentemente dalla Costituzione economica formale, nella prassi, lo Stato aveva un ruolo primario di intervento nell'economia, come ricorda G. DI PLINIO, *Sulla Costituzione economica. Contributo per una teoria degli effetti costituzionali dell'economia*, in *Il Risparmio*, 2009, e su www.scigiur.unich.it/wrkpapers/diplinio2.pdf, p. 8. Il modello dello Stato "interventista" era quello formatosi in epoca liberale, come rilevato da V. OTTAVIANO, *Il governo dell'economia: i principi giuridici*, in F. GALGANO (a cura di), *La Costituzione economica*, cit., pp. 185 ss.

² Cfr. A. PIZZORUSSO, *Su alcuni problemi in materia di fonti del diritto pubblico dell'economia*, in *Stato ed economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 3 ss. Come noto, la Costituzione economica presente nel Testo repubblicano è quella prevista nel Titolo III della parte I, dedicata alla disciplina dei rapporti economici. Si tratta di norme tra loro differenziate, ma reciprocamente connesse ed integrate; esse concernono il lavoro (artt. 35-38); l'organizzazione sindacale e lo sciopero (artt. 39-40); nonché l'impresa e la proprietà (artt. 41-47).

³ La cui fattispecie, seppur poco chiara nell'oggetto e nella disciplina, assegni alla legge dello Stato funzione di limite e garanzia. Si legga in tal senso, pur se in maniera critica rispetto ad altri autori, G. MORBIDELLI, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVII, Roma, 1991, *ad vocem*, rileva l'autonomia e in alcuni casi le contraddizioni delle discipline previste dai tre commi dell'art. 41. A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, 1971, pp. 582 ss.

⁴ Sulla connessione tra l'art. 41 e 43 Cost. F. ROVERSI MONACO, *L'attività economica pubblica*, nonché *La direzione e il controllo delle imprese pubbliche*, in F. GALGANO (a cura di), *La Costituzione economica*, cit., rispettivamente, pp. 385 ss., pp. 483 ss. Con particolare riferimento all'ipotesi della "nazionalizzazione" di imprese, va detto che la previsione non ha avuto una reale applicazione: l'unico caso fu quello relativo all'istituzione dell'Enel, anticipata dalla sottoposizione alla mano pubblica di tutte le imprese produttrici di energia elettrica con legge n. 1643 del 1962.

dell'art. 42 Cost., essa “è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”, la sua limitazione – attraverso l'espropriazione per motivi d'interesse generale – è comunque determinata per legge⁵. Ma ancora si potrebbero ricordare gli articoli 35 e 47 Cost. che, rispettivamente, prevedono un ruolo attivo della Repubblica: a tutela del lavoro “in tutte le sue forme ed applicazioni”⁶, e nella promozione e tutela del “risparmio in tutte le sue forme”⁷. Direttamente collegata con le disposizioni sul governo dell'economia è inoltre – nei termini sin qui intesi – la disciplina sulla spesa e sul bilancio prevista dall'art. 81 Cost.⁸, la quale, come noto, affida alla legge del Parlamento il controllo dell'indirizzo politico finanziario del Potere esecutivo⁹.

⁵ Anche in questo caso, però, la nozione di “funzione sociale” si è prestata a più interpretazioni, spesso, contrastanti a seconda del modello economico che più in generale si intendeva leggere nelle disposizioni della Costituzione economica. Sul punto M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, 1971, pp. 443 ss.; S. MANGIAMELI, *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1986, in particolare, pp. 131 ss.; P. RESCIGNO, *Proprietà (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, 1988, pp. 254 ss.; E. CASTORINA, Art. 822, in E. CASTORINA, G. CHIARA, *Beni pubblici*, artt. 822-830, Il Codice Civile, Commentario, fondato da P. Schlesinger, diretto da F. Busnelli, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 41 ss.

⁶ Cui si collegano le fattispecie previste anzitutto dall'art. 4 Cost. e dagli articoli 36-40 e 46, ma si veda U. ROMAGNOLI, *Il sistema economico nella Costituzione*, in F. GALGANO (a cura di), *La Costituzione economica*, cit., pp. 139 ss.

⁷ Cui segue l'azione della Repubblica (art. 47 c. 2) di favorire “l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese”. Sulla disciplina dell'art. 47 Cost. si tornerà perché in essa – come notato da G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, cit., pp. 129 ss. e più di recente *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, su www.forumcostituzionale.it, pp. 26 ss. – oggetto di tutela non pare essere semplicemente il risparmio, ma una più generale garanzia dell'esistenza e del corretto funzionamento del mercato. Nello stesso senso F. GUIZZI, *La tutela del risparmio nella Costituzione*, in *Il Filangieri*, 2005, fasc. 2-4, pp. 171 ss.

⁸ Tale disposizione come noto è stata recentemente al centro di una più generale riforma disposta con Legge costituzionale, 20 aprile 2012, n. 1, recante l'“introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”. Come si avrà modo di chiarire, per l'importanza di tale riforma, anche nei confronti del governo dell'economia, essa verrà profusamente analizzata nel proseguo della presente ricerca.

⁹ Tale funzione è tradizionalmente affidata al Parlamento, come ricorda G.

L'approvazione del bilancio comporta la verifica delle modalità attraverso cui sono reperite le risorse (le entrate) – ad esempio attraverso l'imposizione fiscale, o il ricorso al debito – nonché come esse sono utilizzate (le uscite)¹⁰. Con il bilancio, dunque, si definisce la spesa pubblica attraverso la quale funziona la “macchina statale”¹¹.

La summenzionata, seppur sintetica, elencazione delle disposizioni della Costituzione economica, pare utile per affermare come il Costituente avesse delineato l'intervento pubblico nell'economia: principi e – poche – regole, che comunque vanno tradotte in scelte politiche attraverso la legge dello Stato, il quale Ente, pertanto, secondo la Costituzione del '48, rappresenta vertice di unità politica ed economica. Al di là della lettura formale delle disposizioni della Costituzione economica, però, tale conclusione è rafforzata dall'ulteriore considerazione sui fini che la Carta ha posto – così almeno nel testo del '48 – riflettendosi, di conseguenza, sui fini presupposti allo stesso governo dell'economia.

Tale riflessione sembra giungere dall'innegabile connessione tra le disposizioni della Costituzione economica e le altre parti della Costituzione, in particolare, quella dedicata ai principi fondamentali e alla tutela dei diritti in essa sanciti, parti di un tutto che non può essere valutato parzialmente. Nella riflessione giuridica italiana, infatti, come è stato notato¹², non ha mai trovato asilo quella teorica affermatasi – nel dibattito seguito alla Costituzione

RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, pp. 9 ss. sin dalle origini le Assemblee legislative hanno rivendicato il loro controllo sui bilanci nonché soprattutto sull'esercizio dell'imposizione fiscale e sulla gestione della spesa pubblica.

¹⁰ Con particolare riferimento al sistema finanziario e tributario connesso altresì agli artt., tra gli altri, 53, 81, 119 Cost. e alla nozione di “Costituzione finanziaria” A. MORRONE, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica*, Bologna, Libreria Bonomo Editrice, 2004, pp. 3 ss.

¹¹ Anche garantendo e sostenendo i diritti della “società del benessere”, collegandosi così direttamente alla forma di Stato, così M.S. GIANNI, *Economia (disciplina della)*, cit.; V. ONIDA *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 165 ss.; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 9 ss.; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., pp. 12 ss.

¹² M. LUCIANI, *Economia nel Diritto Costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1988, pp. 373 ss.

di Weimar¹³ in Germania – nella riflessione di alcuni giuristi tedeschi volta a individuare un'autonomia tra la Costituzione economica e politica¹⁴. La Costituzione economica italiana risulta strettamente connessa ai principi fondamentali della parte prima¹⁵: il governo dell'economia infatti è finalizzato, non solo, a garantire libertà – ad esempio – di acquistare, o vendere, un bene, di avviare, o cessare, un'attività d'impresa, bensì di realizzare un sistema economico (efficiente) dal quale derivino le risorse per realizzare la società descritta nella Carta costituzionale. L'economia – come si è detto – non è per lo Stato un semplice oggetto (tra i molteplici) di disciplina: l'economia dovrebbe rappresentare per il Potere costituito un fine primario, perché è attraverso l'economia che lo Stato trova le risorse per funzionare, ma, soprattutto, per garantire i diritti o meglio la loro effettività, in particolare di quelli più “costosi” assicurati nella cosiddetta “società del benessere”¹⁶.

¹³ Anche se nella Carta fondamentale italiana molte sono le tracce della Costituzione di Weimar, soprattutto, a seguito dell'influenza che tale ordinamento ebbe su alcuni Costituenti come C. MORTATI, altresì, Autore de *La Costituzione di Weimar*, cit. Tra l'altro, anche il contributo scientifico di Mortati è utile al fine di comprendere la connessione tra la Costituzione economica e la forma di Stato. In particolare nell'opera richiamata – *La Costituzione di Weimar*, cit., pp. 64 ss. – l'A. collega strettamente la nozione di Costituzione economica a quella dello “stato sociale”. Non a caso l'A., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., tomo 1, p. 43, avrà modo di chiarire come lo stato sociale, in controtendenza rispetto a quello liberale, richiede un intervento del potere pubblico nei confronti della proprietà e dei beni di produzione subordinandoli all'adempimento di una funzione sociale.

¹⁴ Si sono opposti a tale distinzione, tra gli altri, A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, cit., p. 582, nota 3; M. LUCIANI, *Economia nel Diritto Costituzionale*, cit.; F. COCOZZA, *Riflessioni sulla nozione di «Costituzione economica»*, in *Diritto dell'economia*, cit., pp. 71 ss.; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., pp. 16 ss. La citata tesi della possibile autonomia della Costituzione economica – come si dirà meglio nel capitolo IV – sorge nel dibattito seguito all'approvazione della Costituzione di Weimar che per prima – non a caso, oltre alla prima previsione di diritti sociali – nel Capo V della “Parte seconda” aveva previsto la disciplina della – prima – Costituzione economica.

¹⁵ M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, in particolare, pp. 129 ss., definisce “strettissimo” il rapporto tra l'art. 41 e l'art. 3 c. 2 Cost., tesi ribadita più di recente dallo stesso A. in *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit.

¹⁶ “Società del benessere” è quella che S. CASSESE, in *La nuova Costituzione economica*, p. 24 ss., individua a partire dagli anni '60 del XX secolo, quando lo

Se così s'intende la Costituzione economica¹⁷, ne consegue, che essa risulta strettamente connessa al "programma" prescritto – in particolare – nell'art. 3 c. 2 Cost., e quindi, altresì, connessa a quei diritti di cui è possibile godere solo attraverso l'intervento dello Stato: i diritti sociali, i quali in attuazione dei principi fondamentali della parte prima della Costituzione – nonché, ancor prima, derivazione della forma di Stato democratico sociale¹⁸ accolta – non possono non rappresentare fine di tutte le parti della Carta costituzionale¹⁹. L'economia, dunque, è governata dalla decisione politica, la quale così come qualsiasi altra disciplina non può che essere assunta a livello unitario dallo Stato centrale.

Al di là del dato formale e della stretta connessione tra le libertà economiche e i principi fondamentali – anche a garanzia dei diritti sociali – la funzione dello Stato di portare a unità il governo dell'economia derivava dalla concreta ragione del particolare momento storico. Le disposizioni costituzionali in materia economica, infatti, erano direttamente connesse con la questione dell'unità nazionale e della ricostruzione economica, oltre che sociale, del Pae-

Stato, in attuazione della Costituzione repubblicana, si fa carico dei bisogni diffusi, assicurando i diritti sociali. In particolare, tra i molti istituti attuativi del c.d. *welfare*, tappe fondamentali di tale processo sono: il 1962 con l'istituzione della scuola media dell'obbligo, come previsto dall'art. 34 Cost. sul diritto all'istruzione; il 1974 con l'introduzione della pensione sociale, in attuazione dell'art. 38 Cost.; il 1978 con l'istituzione del servizio sanitario nazionale, volto ad assicurare il diritto alla salute, previsto dall'art. 32 Cost.

¹⁷ Sul punto, però, si rinvia nuovamente all'ineguagliabile riflessione di T. PADOA-SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, cit., pp. 11 ss., pp. 37 ss.

¹⁸ G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 21 ss., individua tale forma – seppur con le dovute differenze – negli ordinamenti costituzionali di Stati Uniti, Germania federale, Francia, Gran Bretagna, Italia.

¹⁹ Tale constatazione è ancora più evidente se si leggono le disposizioni del precedente ordinamento costituzionale vigente sotto lo Statuto albertino, in cui le libertà economiche non erano soggette a fini e limiti analoghi a quelli previsti dalla Costituzione repubblicana. Basti in tal senso limitarsi a richiamare la formulazione dell'art. 29 dello Statuto albertino per cui "Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili". Sui poteri privati prevalenti nella società, e specialmente nell'economia, si veda S. CASSESE, «Fare l'Italia per costituirla poi». *Le continuità dello Stato*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2011, n. 2, pp. 305 ss.

se²⁰. La Costituzione, in particolare, quella economica, nel 1948, definisce un programma di ricostruzione dell'unità economica, sociale e politica di un Paese in forte crisi, uscito sconfitto da un conflitto mondiale²¹. Anche per queste ragioni il progresso economico era affidato allo Stato garante di quei principi fondamentali direttamente fissati nella Costituzione.

2. *L'unità economica nello Stato regionale italiano*

Il dubbio circa una "scomposizione" del governo dell'economia non pareva ammissibile, neanche, eventualmente, indagando le disposizioni costituzionali del Titolo V, della Parte seconda, o degli Statuti regionali ad autonomia differenziata²². Invero, molte delle materie di competenza concorrente, elencate nell'originario art. 117 Cost., avevano una connessione, più, o meno, diretta, con il governo dell'economia regionale (alla quale, però, è connessa anche gran parte dell'economia nazionale)²³. Formalmente, almeno, alcune competenze legislative regionali erano strettamente legate

²⁰ Recentemente ha posto l'accento su tale stretta connessione M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., per il quale "chi sperasse d'intendere la disciplina costituzionale dell'economia senza tener conto – almeno come prospettiva di fondo – del suo collegamento con la grande questione dell'unità nazionale commetterebbe un duplice errore, storico e metodologico. Dimenticherebbe, anzitutto, che la Costituente assunse quella della (ri)costruzione dell'unità nazionale come la questione essenziale che avrebbe dovuto essere affrontata e risolta nel corso dei suoi lavori". In passato ha insistito su tale connessione E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978, pp. 36 ss.

²¹ Descritto da B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale, un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, Cedam, 1984, *passim*.

²² A. MORRONE, *Gli strumenti di politica economica nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 9 ss.

²³ F. BASSANINI, *Sviluppo economico*, in A. BARBERA e F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali: commentario al decreto n. 616 di attuazione della Legge 382*, Bologna, il Mulino, 1978, p. 320, evidenziava come tale quadro fosse disordinato e per certi versi incompleto, disorganico. Probabilmente, anche, perché, più in generale, al Costituente mancava un disegno completo e moderno degli strumenti del governo dell'economia di un Paese sviluppato, o meglio, da sviluppare attraverso la ricostruzione economica.

allo sviluppo economico (non solo) della Regione²⁴. Inoltre, a supporto del ruolo della Regione nel governo dell'economia poteva essere letta, anche, la disposizione contenuta nell'art. 119 Cost., la quale forniva potenzialmente all'Ente regionale gli strumenti per programmare e realizzare lo sviluppo economico del proprio territorio, prevedendo l'"autonomia finanziaria" e la possibilità di disporre "tributi propri e quote di tributi erariali"²⁵.

Oltre alle citate disposizioni costituzionali, più di quelle a Statuto ordinario, le Regioni ad autonomia differenziata presentavano nei loro Statuti (potenzialmente) incisive competenze – anche esclusive – in materia economica. Competenze strettamente connesse al governo dell'economia del territorio regionale. Solo per fare alcuni esempi, la disciplina dell'industria e del commercio, dell'agricoltura, dell'urbanistica, dei trasporti, delle fiere e dei mercati, sono previste in tutti gli Statuti speciali: della Sicilia²⁶, della

²⁴ È il caso delle competenze in materia di: fiere e mercati; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo e industria alberghiera; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera. Nonché, altresì – seppure volte alla disciplina di servizi e infrastrutture, dunque, indirettamente connesse all'economia regionale – la legislazione in materia di: tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica.

²⁵ Così S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni, Aspetti costituzionali*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1963, p. 337 ss. Nello stesso senso A. MORRONE, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica*, cit., p. 61.

²⁶ Si veda ad esempio l'art. 14 dello Statuto siciliano che ha attribuito tra le materie di competenza, addirittura, esclusiva regionale – solo per ricordare le principali – "industria e commercio" (lett. d), nonché, altresì, "incremento della produzione agricola ed industriale: valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali" (lett. e), urbanistica (lett. f); lavori pubblici (lett. g, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale); sino ad includervi "l'espropriazione per pubblica utilità" (lett. s) direttamente connessa con la disciplina costituzionale della proprietà all'art. 42 Cost.; o, ancora, tra le competenze concorrenti, all'art. 17, la "disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio" (lett. e); l'"annona" (lett. g, ovvero la propria politica regionale sulla definizione delle scorte di cereali e delle altre derrate alimentari), nonché altresì "tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale" (lett. i).

Sardegna²⁷, della Valle d'Aosta²⁸, del Trentino-Alto Adige²⁹ e del Friuli Venezia Giulia³⁰.

²⁷ Lo Statuto sardo all'art. 3 ha previsto varie competenze legislative legate allo sviluppo economico regionale, tra cui "agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario" (lett. d); "lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione" (lett. e); "edilizia e urbanistica" (lett. f). Altre materie come "industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline" (lett. a); "istituzione e ordinamento degli enti di credito fondiario ed agrario, delle casse di risparmio, delle casse rurali, dei monti frumentari e di pegno e delle altre aziende di credito di carattere regionale; relative autorizzazioni" (lett. b) o "espropriazione per pubblica utilità non riguardante opere a carico dello Stato" sono invece state incluse tra le competenze concorrenti.

²⁸ Lo Statuto valdostano all'art. 2 tra le competenze esclusive contempla "agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna" (lett. d); "piccole bonifiche ed opere di miglioramento agrario e fondiario" (lett. e); "strade e lavori pubblici di interesse regionale" (lett. f); "urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica" (lett. g); "acque minerali e termali" (lett. i). Tra le competenze concorrenti invece rientrano all'art. 3: "industria e commercio" (lett. a); "istituzione di enti di credito di carattere locale" (lett. b); "espropriazione per pubblica utilità per opere non a carico dello Stato" (lett. c); "disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico" (lett. d); "previdenza e assicurazioni sociali" (lett. h); "annona" (lett. n).

²⁹ Il cui Statuto include nella competenza esclusiva (art. 4), tra le più rilevanti: "espropriazione per pubblica utilità non riguardante opere a carico dello Stato"; "viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale"; "miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere"; "agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali"; "ordinamento delle camere di commercio"; "comunicazioni e trasporti di interesse regionale"; "sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative"; "contributi di miglioria in relazione ad opere pubbliche eseguite dalla Regione e dagli altri enti pubblici compresi nell'ambito del territorio regionale"; "turismo e industrie alberghiere". Nonché tra le competenze concorrenti all'art. 5: "incremento della produzione industriale e delle attività commerciali"; "ordinamento degli enti di credito fondiario, di credito agrario, casse di risparmio e casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale"; "utilizzazione delle acque pubbliche".

³⁰ Tra le competenze esclusive più rilevanti in materia economica l'art. 4 dello Statuto include "agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, irrigazione, opere di miglioramento agrario e fondiario, zootecnia, ittica, economia montana"; "impianto e tenuta dei libri fondiari"; "industria e commercio"; "artigianato"; "mercati e fiere"; "viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse locale e regionale"; "turismo e industria alberghiera"; "urbanistica". Tra le materie di competenza concorrente l'art. 5 menziona: "disciplina dei servizi pubblici di interesse regionale ed assunzione di tali servizi"; "ordinamento delle Casse di risparmio, delle Casse rurali"; degli Enti aventi carattere locale o regionale per i finanziamenti delle attività economiche nel-

Eppure nessuno avrebbe potuto sostenere che il governo dell'economia disegnato dal Costituente fosse un sistema scomposto. Infatti, seppur in forma embrionale, poteva individuarsi un possibile "governo multilivello" dell'economia – derivante dalla lettura, in particolare, degli articoli 117-119 Cost. (nonché dalle citate disposizioni statuarie speciali) – in ogni caso, allo Stato spettava la funzione di assicurare l'unità delle scelte politico-economiche nonché il più generale intervento pubblico nell'economia. In tal senso, non lascia spazio a esitazione la constatazione che tutte le citate fattispecie, che assegnavano alle Regioni ad autonomia ordinaria o speciale competenze in materie economiche, erano in ogni caso precedute (o seguite) da limiti "invalicabili" rimessi alla competenza statale – espressamente menzionati nei singoli statuti³¹ – che, seppur attraverso differenti locuzioni, erano sempre riconducibili alla garanzia dell'"interesse nazionale" (come noto, espressamente indicato nel Testo costituzionale del '48 all'art. 117, c. 1, Cost.)³².

la Regione"; "istituzione e ordinamento di Enti di carattere locale o regionale per lo studio di "programmi di sviluppo economico"; "miniere, cave e torbiere"; "espropriazione per pubblica utilità non riguardanti opere a carico dello Stato".

³¹ Dal limite più ampio e generale dello Statuto siciliano, per cui le competenze regionali esclusive sono esercitate "nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano", al più dettagliato vincolo previsto da tutti gli altri Statuti ad autonomia differenziata – oltre che della "Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali", – ai nostri fini di particolare interesse, è il limite alle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica". Tali vincoli espressi, sembrano assegnare allo Stato una competenza ampia e generale, se si vuole, speculare all'interesse nazionale, e dunque strumento potenzialmente invasivo dell'autonomia regionale, a seconda di come interpretato, ma certo limite invalicabile per le discipline economiche delle Regioni ad autonomia differenziata.

³² A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., il quale nella sua celebre ricerca mise in evidenza le trasformazioni che interessarono tale principio: il limite dell'interesse nazionale, infatti, previsto dalla Costituzione del 1948, da limite di merito, da far valere successivamente all'approvazione di una legge regionale da parte del Parlamento, era divenuto negli anni un limite di legittimità fatto valere in via preventiva innanzi alla Corte costituzionale, consentendo così al legislatore statale di rappresentare cosa rientrasse o meno nell'alveo degli interessi che

Che il governo dell'economia (il suo sviluppo) e la sua unità rappresentassero un interesse nazionale rimesso alla disciplina statale e, conseguentemente, garantito da eventuali interferenze regionali, fu chiarito, anche, attraverso alcune decisioni della Corte costituzionale, con le quali vennero, da subito, censurati i primi tentativi del legislatore regionale speciale di intervenire nella disciplina di interessi economici, che fossero anche solo indirettamente in contrasto con le politiche e la programmazione economica nazionale.

Infatti, le Regioni a statuto speciale attuarono sin dai primi anni della loro attività le citate competenze in materia economica, tentando, in alcuni casi, di prevedere complete discipline generali per lo sviluppo dell'economia del proprio territorio³³.

Sin dalle prime pronunce il Giudice della costituzionalità – pur non escludendo un possibile ruolo delle Regioni nel governo e nella programmazione dell'economia del proprio territorio – ha precisato la posizione fondamentale dello Stato nella cura e garanzia degli interessi della Nazione, in particolare, per mezzo delle norme fondamentali inerenti alle riforme economico-sociali, volte quasi a disegnare un quadro di “unità economica” protetta dalla necessaria disciplina statale. Tale principio è palesemente rinvenibile sin dalle prime decisioni della Corte costituzionale, per la quale doveva escludersi che la legge regionale potesse esser rivolta alla formulazione di programmi economici: “la legislazione avente ad oggetto tale specie di programmi” andava riservata esclusivamente allo Stato, restando alla Regione solo l'attuazione delle direttive dalla medesima fissate³⁴. Il ruolo dello Stato a garanzia degli interessi eco-

solo lo Stato poteva unitariamente disciplinare, di fatto, circoscrivendo la stessa competenza regionale.

³³ Lo dimostra P. BELCARO *La programmazione economica delle Regioni: esperienze del periodo 1970-1990*, Padova, CEDAM, 1991, *passim*, ma altresì la ricerca coordinata da G. BERTI, *Le imprese pubbliche regionali*, cit.

³⁴ Corte costituzionale, sentenza 16 febbraio 1963, n. 12. Il giudizio ha origine da una legge della Regione Sardegna – approvata dal Consiglio regionale il 26 ottobre 1961 – e riapprovata, in sede di rinvio, il 13 luglio 1962 – concernente “l'utilizzazione locale degli idrocarburi provenienti dalle coltivazioni in Sardegna” – la quale stabiliva che nei disciplinari delle concessioni – accordate ai sensi della stessa normativa regionale sarda – sarebbe stata inserita una clausola volta ad impe-

nomici nazionali risultava costantemente ribadito nelle decisioni del Giudice delle leggi, poiché era lo Stato competente a emanare leggi che avessero “per loro contenuto la formulazione di programmi e piani, riguardanti l'intero territorio statale, comprese in questo le Regioni a statuto speciale”. Una disciplina finalizzata alla tutela degli “interessi generali”³⁵, che trovava il suo diretto fondamento “nell'unità dello Stato, della quale le autonomie regionali sono un'articolazione (...) nel rispetto degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali”³⁶.

gnare i concessionari ad esercitare l'attività di raffinazione del minerale prodotto nel territorio della Regione sarda. Tale disciplina – in ossequio alle competenze statutarie in materia di “industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere” – aveva il fine (sociale) espressamente richiamato dalla legge regionale di incrementare il processo di produzione in un territorio industrialmente arretrato, nell'intento di contribuire al superamento dello stato di depressione economica. La legge regionale menzionata poneva dubbi di contrasto, oltre con l'art. 120 Cost. (per “l'ostacolo alla esportazione dei prodotti petroliferi rinvenuti in Sardegna”), soprattutto, con l'art. 41 Cost., tra gli altri motivi, per il “difetto del requisito della “utilità generale” cui l'articolo stesso condiziona gli interventi pubblicistici limitativi dell'iniziativa economica privata”. Il Giudice delle leggi salva la disposizione perché chiaramente rientrante all'interno della competenza statutaria. Allo stesso tempo, però, di fatto, la degrada, da norma di “sviluppo economico regionale”, a norma procedurale integrativa della disciplina della concessione, chiarendo che – sulla base dell'interpretazione data alla legge in esame – deve “escludersi che essa sia rivolta alla formulazione di programmi economici. È da ritenere che la legislazione avente ad oggetto tale specie di programmi sia riservata allo Stato (secondo un principio che del resto risulta riaffermato, per la Regione sarda, dall'art. 13 dello Statuto), ed essa è suscettibile di venire svolta dalla Regione solo nei limiti e secondo le direttive dalla medesima fissate”. Dunque, la legge impugnata seppur legittima, perché legata alla competenza statutaria in materia di “industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere”, essa, tuttavia, non riguarda e non potrebbe riguardare la programmazione economica; tale competenza rientra, infatti, tra quelle dello Stato.

³⁵ Sul punto, per una riflessione di carattere più generale sui confini delle competenze statali e regionali si veda A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968.

³⁶ Corte costituzionale, sentenza 10 febbraio 1964, n. 4. Il caso ha origine dall'impugnazione da parte della Regione Sardegna di una legge delega di disciplina del “piano regolatore generale degli acquedotti” che a detta della Regione ricorrente – tra le altre competenze statutarie – avrebbe leso in generale quella della programmazione – anche economica – del territorio. Proprio su detta competenza il Giudice costituzionale pone la sua attenzione, rilevando che la questione fondamentale risiedeva nel comprendere se lo Stato fosse, oppure no, “competente a emanare leggi che abbiano per loro contenuto la formulazione di pro-

Tale impostazione fu confermata dal legislatore statale dopo l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario³⁷ attraverso la c.d. "prima regionalizzazione"³⁸. Già nei principi e criteri direttivi fissati dal legislatore (nel noto art. 17) – per il trasferimento delle funzioni e degli uffici in attuazione dell'art. 117 Cost. – era espressamente prescritto il mantenimento di un ruolo centrale dello Stato attraverso la funzione di "indirizzo e coordinamento" al fine di poter garantire le istanze unitarie o sovraregionali³⁹. Tra gli interessi

grammi e piani, riguardanti l'intero territorio statale, comprese in questo le Regioni a Statuto speciale, e relativi all'intera economia del Paese o a questo o a quel settore di essa".

³⁷ Avvenuta, come noto, dopo vent'anni, dunque, in palese violazione della Costituzione, attraverso la legge 17 febbraio 1968, n. 108, costitutiva degli organi regionali, dopo la quale si procedette al trasferimento delle funzioni ai sensi dell'art. 117 Cost.

³⁸ Legge finanziaria 16 maggio 1970, n. 281.

³⁹ Del resto, la stessa Corte costituzionale, sentenza 4 marzo 1971, n. 39, chiarì che le "funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del piano economico nazionale", previste dall'art. 17 della legge n. 281, prima, e, in seguito, dai decreti delegati del '72, rappresentavano "il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell'interesse nazionale e di quello di altre Regioni", che l'art. 117 espressamente prescrive come limite alla legislazione regionale e cui è preordinato il controllo successivo detto comunemente "di merito", spettante al Parlamento dietro ricorso dello Stato". Il Giudice delle leggi esplicitamente ricordava che tali poteri non erano "una preventiva e generale riserva allo Stato di settori di materie"; tali interventi avrebbero garantito che l'esercizio delle funzioni regionali fosse "armonicamente conforme agli interessi unitari della collettività statale". Per la Corte, pur essendo un dovere per il legislatore statale – in ossequio alla Costituzione – trasferire alle Regioni le attribuzioni per materie organiche, ciò non significava realizzare un sistema a "comparti stagni" in cui ogni ente avrebbe esercitato autonomamente le proprie competenze, piuttosto, doveva comportare una continua "osmosi" delle attribuzioni. Soprattutto in settori come quello dell'economia nazionale che avrebbero potuto acquisire un rilievo sovralocale e, dunque, soggetti alla "cura" dell'amministrazione statale non completamente trasferibili alle Regioni. Bisogna però notare che la pronuncia mostrò una relativa apertura a favore dell'autonomia delle Regioni, nella parte in cui si specificava che la funzione di indirizzo e coordinamento non poteva essere considerata come una "riserva allo Stato di funzioni in settori specificati all'interno delle materie previste dall'art. 117", servendo pertanto a limitare, prima che l'autonomia regionale, l'attività di ingerenza dello Stato. Tuttavia, il Giudice delle leggi non individuò in cosa dovessero consistere tali interventi e non definì i limiti delle competenze regionali, ma si limitò a trovare una posizione di equilibrio tra le istanze unitarie ed autonomistiche, così chiarendo che senza la funzione in que-

da tutelare e preservare, fondamentali erano quelli connessi alle politiche economiche. Lo stesso art. 17, infatti, specificava “nelle stesse materie resta riservata allo Stato la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, *anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali*” (c.n.). L'ulteriore restrizione degli spazi d'intervento regionale in economia arrivò presto a seguito degli undici decreti di trasferimento delle funzioni, i quali – in ossequio alla citata delega⁴⁰ – operarono un trasferimento parziale e frammentario delle materie⁴¹: da un canto, ritagliando singoli ambiti di

stione lo Stato non avrebbe potuto cedere settori di amministrazione alle Regioni, senza mettere in pericolo gli interessi nazionali o ultraregionali.

⁴⁰ Quasi tutti, tra l'altro, concernenti materie economiche. Si vedano: d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 2, in materia di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo personale; d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3, in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali e dei relativi personali ed uffici; d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 4 in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e dei relativi personali ed uffici; d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 5, in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e porti lacuali e dei relativi personali ed uffici; d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 6, in materia di turismo ed industria alberghiera e del relativo personale; d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 7 in materia di fiere e mercati e del relativo personale; d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 8 in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici; d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 9, in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale; d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 10 in materia di istruzione artigiana e professionale e del relativo personale; d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 11 in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici.

⁴¹ Legittimato dalla Corte costituzionale con le sentenze 14 febbraio 1972 nn. 138, 139, 140, 141, 142. In particolare emblematiche sono le sentenze n. 138 e 142: nella prima, il Giudice costituzionale legittimava il mancato trasferimento delle funzioni inerenti a fiere e mercati, che non fossero di stretto interesse regionale, rilevando che, al di là delle singole competenze, era necessario che lo Stato si facesse capo della “cura di interessi unitari, tali in quanto non suscettibili di frazionamento territoriale”. Nella seconda, invece, confermando il suo orientamento, giustificava l'esclusione dei trasferimenti nelle materie del credito, del commercio nonché delle attività produttive connesse all'agricoltura, nei casi in cui fossero coinvolti interessi unitari nazionali o comunque sovra regionali. Interessante inoltre rilevare come la Corte ponesse l'accento sulla garanzia degli interessi unitari connessi altresì a competenze delle Comunità economiche europee. Il mancato rispetto degli obblighi comunitari, ad esempio, nell'attuazione di direttive, infatti, avrebbe esposto lo Stato a una responsabilità

competenze, dall'altro, mantenendo invariata la distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali e lo Stato centrale "fino a quando non si sia provveduto con legge dello Stato al riordinamento ed alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti"⁴² nonché snaturando la funzione di indirizzo e coordinamento la quale, soprattutto, nelle materie di carattere economico, veniva ribadita e ulteriormente specificata⁴³.

qualora la Regione non avesse adempiuto a obblighi sovranazionali. Si poneva dunque il problema di garantire non solo gli interessi nazionali, ma anche quelli internazionali e comunitari.

⁴² Così ad esempio l'art. 5 del d.p.r. n. 7, in materia di "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di fiere e mercati e del relativo personale".

⁴³ Si pensi al caso delle "fiere e dei mercati", per cui il decreto n. 7 del 1972 (art. 8) disponeva che lo Stato mantenesse la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle Regioni connesse ad esigenze di carattere unitario in "riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali"; tale funzione, dunque – veniva ribadito – spettava allo Stato mediante deliberazioni del Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio di intesa con il Ministro o con i Ministri competenti. Disposizioni assai simili erano previste in tutte le competenze trasferite, connesse con la definizione dell'economia nazionale; è il caso, tra gli altri: dell'art. 9 del d.p.r. n. 8 in materia di urbanistica e viabilità; dell'art. 6 del d.p.r. n. 6 in materia di turismo; dell'art. 8 del d.p.r. n. 11 in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne. Tale funzione aveva cura di preservare l'economia della Repubblica, proteggendo il ruolo dello Stato centrale nel coordinare (*rectius* dirigere) l'economia nazionale con quella delle Regioni e altro non erano che un risvolto dell'"interesse nazionale", che gradualmente da limite di merito si stava trasformando in limite di legittimità. Questa è del resto la posizione assunta dalla stessa Corte costituzionale, che aveva stimolato in dottrina un'ampia riflessione critica, si vedano A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., pp. 2-3; S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1971, p. 124, il quale notava che "alla stregua dei sistemi costituzionali stranieri anche l'ordinamento costituzionale italiano riconosce (...) un'indiscutibile prevalenza agli atti delle autorità statuali soltanto se costituiscono esercizio legittimo di una attribuzione effettivamente spettante allo Stato, se cioè trovano giustificazione in una qualche clausola che ne consenta l'intromissione in ambiti regionali". L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 32 ss., per il quale il sistema autonomistico definito dalla Costituzione non si era pienamente attuato a causa della persistenza di istituti di ingerenza dello Stato sulle Autonomie, riconoscendo maggiore spazio al principio dell'unità piuttosto che a quello dell'autonomia sanciti nell'art. 5 Cost.

La difficile separazione dell'economia dalle competenze dello Stato sembra maggiormente evidente nella "seconda regionalizzazione"⁴⁴, come noto, operata nel '77, per – almeno nelle intenzioni del legislatore delegante – completare i trasferimenti del '72, decentrando le funzioni amministrative "per settori organici", in tal modo superando i precedenti "ritagli" parziali di materie⁴⁵. Dunque, il fine era quello di realizzare una più generale riforma, che non fosse un semplice trasferimento di funzioni⁴⁶. Tuttavia, il timore di pregiudicare il ruolo unificante dello Stato nella programmazione economica segnò tale trasferimento, da un lato, promuovendo e, dall'altro, limitando il ruolo della Regione nel governo dell'economia del proprio territorio. Come osservarono i primi commenti⁴⁷, infatti, in quasi tutto il Titolo dedicato allo "sviluppo economico" (artt. 50 ss.), i singoli trasferimenti risultavano circoscritti per oggetto e competenze, in taluni casi, altresì, prevedendo

⁴⁴ Come noto, pochi anni dopo, con la legge delega 22 luglio 1975, n. 382, si integrò il limitato (e criticato) primo trasferimento di funzioni alle Regioni ordinarie. Anche in questo caso, con particolare riferimento alle materie di rilievo economico, le resistenze ed i limiti posti dal legislatore statale e, soprattutto, da quello delegato furono particolarmente accentuati rispetto alle altre competenze. Cfr. V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione Regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, pp. 495 ss.

⁴⁵ Per A. BARBERA, F. BASSANINI, *Introduzione*, in A. Barbera e F. Bassanini (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali: commentario al decreto n. 616 di attuazione della Legge 382*, cit., pp. 21 ss., il decreto insisteva molto sul reale trasferimento alle Regioni delle materie economiche; in favore delle autonomie, infatti, giocava la forte crisi economica degli anni settanta, che aveva spinto il legislatore delegato nella direzione di una riforma istituzionale, anche, e, soprattutto, nel governo dell'economia, che portasse ad una sostanziale riforma dell'amministrazione, al fine di meglio programmare le risorse, ridurre le duplicazioni e gli sprechi, rendendo più efficienti e fruibili i servizi pubblici, coordinando in modo migliore l'azione di tutti gli enti territoriali minori ed in particolare i rapporti tra Regioni ed enti locali.

⁴⁶ F. BASSANINI, *Sviluppo economico*, cit., p. 320.

⁴⁷ Si vedano, in particolare, i numerosi commenti in A. BARBERA e F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali: commentario al decreto n. 616 di attuazione della Legge 382*, cit.

specifici poteri e competenze in capo allo Stato, o suoi enti pubblici, nonché agli stessi enti locali⁴⁸.

⁴⁸ In particolare alcune discipline paiono emblematiche: “Fiere e mercati”, ad esempio, sono una delle competenze espressamente attribuite – senza particolari limitazioni – dall’art. 117 Cost., e in effetti l’art. 51 sembrava utilizzare una formulazione abbastanza ampia e generale di trasferimento delle funzioni alle Regioni. Tuttavia, a ben guardare la disciplina del ‘77 riprendeva il dettato del decreto inerente al primo trasferimento 15 gennaio 1972, n. 7. Alla generale previsione dell’art. 51, infatti, la seguente dell’art. 53 disponeva specifiche funzioni amministrative in capo allo Stato per interessi di carattere non sempre palesemente sovra regionale. Tale disposizione risultava pleonastica – anche prescindendo dalla funzione di indirizzo e coordinamento per le istanze di carattere unitario, che comunque persisteva – rispetto alla preliminare e generale regola fissata dall’art. 11 circa il ruolo protagonista dello Stato nella determinazione della “programmazione nazionale e regionale”, al quale spetta la determinazione degli “obiettivi della programmazione economica nazionale” (seppur con il concorso delle Regioni). A tali considerazioni si aggiunga che ulteriori significative limitazioni alle competenze regionali derivavano dalle espresse attribuzioni riservate ai comuni dall’art. 54. Invero, appariva, come se più la materia fosse di interesse economico, maggiore fosse la prudenza nel trasferimento delle funzioni nonché le limitazioni alle competenze assegnate o delegate. Almeno così parrebbe ad esempio dalla lettura – sempre all’interno del capo II – delle disposizioni inerenti alla delega di funzioni amministrative in materia di “attività commerciali” (art. 52) operata limitatamente a pochi e (tutto sommato) marginali settori. Una maggiore apertura risultava dalla disciplina di altre competenze come “Turismo ed industria alberghiera”. L’art. 56 ha, infatti, proceduto a un ampio e organico trasferimento di funzioni amministrative inerenti alla materia, includendovi espressamente “tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l’organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, anche nei connessi aspetti ricreativi, e dell’industria alberghiera, nonché gli enti e le aziende pubbliche operanti nel settore sul piano locale”. Anche in questo caso, però, il summenzionato decreto si premurava di ribadire, sia le competenze dello Stato (art. 58), sia le funzioni dei comuni (art. 60), anche in questo caso, non sempre legati a ragioni facilmente comprensibili: ad esempio venivano riservati direttamente ai comuni le funzioni in materia di “campeggi e altri esercizi ricettivi extra-alberghieri”. Tuttavia il vero problema con riferimento a tale ambito di funzioni – che in concreto andò a stridere con l’autonomia regionale – era la persistenza parallela dell’“Ente nazionale italiano per il turismo”, espressamente mantenuto dal DPR 616 (art. 57). Come già registrato, problema analogo – in molte delle materie trasferite alle Regioni – era la persistenza e “invadenza” di enti pubblici statali, con funzioni, spesso, simili o contrastanti con le competenze delle Regioni. In tal senso, l’art. 65 pur trasferendo alle Regioni le funzioni in materia di “Consorzi industriali”, spettando “alle Regioni le funzioni amministrative in ordine all’assetto di consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale e tutte le funzioni esercitate dallo Stato o da altri enti pubblici”. Contestualmente, la stessa disciplina, pur assegnando un ruolo centrale alle Regioni in tema di “Consorzi industriali”, in conclusione, faceva salve le

La Regione, dunque, sì, aveva un ruolo nello “sviluppo economico” del proprio territorio, come del resto immaginato nell’art. 117 Cost. Tuttavia, la concreta attività delle Regioni, nel governo della propria economia, risultava fortemente limitata dalle citate competenze dello Stato e degli Enti pubblici statali e locali che si sovrapponevano e interferivano, più o meno direttamente, con le funzioni trasferite all’ente regionale⁴⁹.

competenze dello Stato ai sensi della legge 2 maggio 1976, n. 183, in altre parole ai sensi della “disciplina dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno”, che di fatto rimetteva le scelte principali sulla programmazione economica tra Governo statale con i suoi Ministeri (in particolare con il CIPE) e la Cassa per il Mezzogiorno. Esempi analoghi potrebbero essere portati per tutte le materie trasferite, lo schema era lo stesso: trasferimento di funzioni alle Regioni, ma conflitto con Enti pubblici statali o locali mantenuti operativi. Lo possiamo altresì individuare in altre parti del decreto 616, in particolare, spicca nella disciplina sulle “agevolazioni di credito” (art. 109), per cui si attribuiva alle Regioni – nei settori delle funzioni amministrative trasferite dal citato decreto – anche la competenza “ad ogni tipo di intervento per agevolare l’accesso al credito” (anche se nei limiti massimi stabiliti in base a legge dello Stato). Critico con le summenzionate tipologie di discipline A. BARBERA, *Regioni e poteri locali nell’attuale processo di riforma dello Stato*, in *Le Istituzioni del pluralismo, Regioni e poteri locali: autonomie per governare*, Bari, De Donato, pp. 198 ss., perché individuava in esse il principale limite allo sviluppo dell’autonomia regionale.

⁴⁹ Basti ricordare la fattispecie prevista dall’art. 11 del dpr 616, la quale – come notato da U. POTOTSCHNIG, *Introduzione al Titolo III*, in A. BARBERA e F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali: commentario al decreto n. 616 di attuazione della Legge 382*, cit., pp. 177 ss. – sembrava riprodurre un rapporto collaborativo nella definizione dei “programmi regionali di sviluppo”, che erano definiti dalle stesse Regioni in “armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso degli enti locali territoriali”, ma tale coinvolgimento non fu realizzato, essendo praticamente inesistente il coinvolgimento della Regione nella definizione della programmazione nazionale, tanto da spingere la dottrina a dichiarare la mancata attuazione del summenzionato art. 11. A tali rilievi, vi è poi da aggiungere come il vero ed insuperabile limite ad un intervento della Regione nella propria economia derivava dalla scarsa entità delle risorse finanziarie messe a disposizione dalla Stato per tali competenze, di cui le Regioni avrebbero potuto fruire. La mancata assegnazione di risorse, o meglio, il mancato rispetto del più generale modello previsto dall’art. 119 Cost. avrebbe rappresentato la vera paralisi, ma sul punto si veda A. MORRONE, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica la Costituzione finanziaria*, cit., pp. 190 ss. Come rilevato da P. BELCARO, *La programmazione economica delle Regioni: esperienze del periodo 1970-1990* cit., pp. 23 ss., a conferma di tale constatazione, si può ricordare come, prima, la legge 19 maggio 1976, n. 335, che definì i principi fondamentali e le norme di coordinamento sul bilancio e la contabilità

Si potrebbe osservare che in tutti gli ordinamenti a decentramento autonomistico, anche quelli a composizione federale⁵⁰, sono previsti meccanismi volti ad assicurare una direzione unitaria dell'economia⁵¹. Invero, in particolare nel caso dell'ordinamento italiano, sembravano esservi altre ragioni, molto probabilmente legate più alla generale "indefinita" posizione delle autonomie regionali nel più generale quadro costituzionale, nonché alla mancanza di un preciso progetto economico, sia nelle disposizioni della Costituzione economica repubblicana, sia, altresì, nelle "disordinate" materie economiche rimesse alle Regioni nell'art. 117 Cost. Come noto, infatti, il regionalismo è una di quelle pagine della Costituzione repubblicana che la Costituente lasciò "aperte" a seguito del mancato incontro, tra le opposte forze politiche, sul ruolo della Regione all'interno della complessa architettura istituzionale della Repubblica⁵². Sorte, per certi versi, simile a quella della Costitu-

delle Regioni, poi, la legge 5 agosto 1978, n. 468, in tema di riforma della contabilità generale dello Stato, prevedessero un coinvolgimento della Regione nella definizione del bilancio, così da individuare le risorse necessarie alle autonomie. Tale disposizione ebbe una difficile e lenta attuazione, non interessando la Regione nella definizione delle risorse, nonché soprattutto assegnando insufficienti trasferimenti dallo Stato alle Regioni, risorse non in grado di assicurare l'autonoma definizione di politiche proprie. Per tale ragione si giunse a parlare di una "trasformazione" della Regione da ente di programmazione ad un ente di gestione, doppiamente limitato a livello di competenze e soprattutto di risorse.

⁵⁰ Sul punto si tornerà nel capitolo IV, per il momento ci si limiti a ricordare la nota clausola contenuta nell'art. 72 c. 2 alinea 3 della Legge fondamentale tedesca del '49, per cui "la Federazione ha in questo ambito il diritto di legiferare quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria una disciplina legislativa federale" (c.n.).

⁵¹ Ricorda A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., pp. 176, 177, principalmente attraverso "il duplice strumento di attribuzioni generali di potere al legislatore centrale e di specifiche norme intese a limitare i poteri dei legislatori locali". Sul punto si veda anche M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, cit., pp. 215 ss.

⁵² Così A. BARBERA, *Le tre pagine lasciate aperte dal Costituente*, in *Quaderni regionali*, 2007, nn. 1 e 2, pp. 57 ss., il quale ricorda come il mancato incontro – tra la posizione autonomista dei cattolici democratici e quella delle sinistre restie a indebolire i poteri di pianificazione dello Stato centrale – condusse all'impossibilità di superare la polarizzazione ideologica, e spinse, di conseguenza, la Costituente a rinviare la chiusura di tale fondamentale pagina della Carta costi-

zione economica, nella quale – lo vedremo tra poco – mancava un chiaro modello economico da realizzare: l'unica certezza era quella di accentrare il governo dell'economia nello Stato, Ente di chiusura dell'unità economica e politica⁵³.

3. *Quale modello economico da realizzare? Riflessioni a margine della Costituzione economica*

Dalle riflessioni sin qui esposte, dunque, emerge chiaramente come nella Costituzione del '48 fosse pacifico che lo Stato governasse l'economia e garantisse la sua unità. Altrettanto che la c.d. Costituzione economica fosse direttamente collegata con la prima parte della Costituzione, con quei principi fondamentali che altro non possono rappresentare se non il fine di tutte le disposizioni costituzionali.

La questione meno chiara, o, comunque, non pacificamente risolta – specialmente in dottrina – invece, concernerebbe il modello

tuzionale a un momento futuro, con la speranza che il progressivo rafforzamento delle istituzioni democratiche potesse consentire più audaci riforme. Partendo da tale riflessione si potrebbe sostenere che tali più generali incertezze non avevano certo spinto l'Assemblea a interrogarsi sul ruolo della Regione nel governo dell'economia. La posizione della Regione sembrava aggravata dall'ambigua disciplina prescritta nelle disposizioni del Titolo V della Costituzione, in cui, seppur chiara la natura della Regione come ente autonomo, meno chiaro risultava comprendere quale fosse il ruolo dell'ente regionale nella complessiva architettura istituzionale repubblicana; e men che meno, altresì, quanto ampio fosse il "recinto" dell'autonomia entro cui operare scelte politiche. La Regione, dunque, pur essendo un ente a vocazione di governo – come sostenuto da A. BARBERA, *la Regione come ente di governo*, Bologna, il Mulino, 1974 – sin dalla sua iniziale concezione, nei fatti, restò imbrigliata tra le posizioni corporativistiche degli enti locali e quelle centraliste volte a tutelare gli interessi dello Stato, di un'organizzazione amministrativa consolidatasi nel solco della tradizione liberale dell'ordinamento prevalgente di stampo fortemente centralista. Non è un caso, del resto – secondo V. CRISAFULLI, *L'attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte costituzionale in Politica del diritto*, 1972, fasc. 5, pp. 665 ss. – che le Regioni furono istituite solo dopo più di vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione in assoluta violazione della stessa.

⁵³ In tal senso non può non ricordarsi, altresì, il principio fondamentale contenuto nell'art. 5 Cost., per cui si veda G. BERTI, *Art. 5*, in G. BARCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975.

economico disegnato dal Costituente e, soprattutto, se le disposizioni della Costituzione economica fossero, o meno, compatibili con il modello capitalistico del libero mercato, che, come noto – indipendentemente dalla lettura accolta del testo formale – presto, si sarebbe realizzato in concreto, soprattutto, a seguito del processo di integrazione europea.

Chi ha negato la compatibilità della Costituzione repubblicana con i principi e gli strumenti del libero mercato ha puntato l'attenzione più sui limiti, che sulle libertà, enfatizzando l'eccessivo intervento Statale nell'economia⁵⁴. Al contrario, la compatibilità con il libero mercato è stata sostenuta da coloro i quali hanno individuato ed enfatizzato la presenza nel testo costituzionale delle "istituzioni del capitalismo: la proprietà privata, il mercato, il contratto salariale", pur ovviamente non negando l'intento del Costituente di "orientare" tali strumenti ai fini sociali⁵⁵.

⁵⁴ In particolare, C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, il Mulino, 1977. Inoltre si vedano le categoriche considerazioni di N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, cit., pp. 16-18, per il quale, p. 16, la Costituzione italiana "di certo non accoglie né il modello dell'economia di mercato né il generale principio della concorrenza".

⁵⁵ Questa, ad esempio, la nota posizione di U. POTOTSCHNIG, *I servizi pubblici*, Padova, Cedam, 1964, pp. 79 ss. Ma si veda la più ampia ricostruzione di A. MAGLIULO, *La Costituzione economica dell'Italia nella nuova Europa. Un'interpretazione storica*, in *Studi e note di economia*, 1999, n. 3, pp. 161 ss., nel quale interessante contributo l'A. ricostruisce il dibattito in Assemblea costituente anche alla luce delle posizioni politiche sull'economia, enucleabili dai documenti e dagli atti a convegno del tempo, promossi e organizzati dai vari partiti. Che la logica del mercato fosse insita in alcune disposizioni costituzionali, è stato altresì rilevato da M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., pp. 379 e 380, per il quale "la disposizione che più di ogni altra segna l'ancoraggio costituzionale del modo di produzione capitalistico (nella forma dell'"economia mista") è certo l'art. 41 Cost.". Più articolata la tesi di G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, cit., pp. 15 ss.; Id., *La Costituzione economica italiana*, Torino, 1995, pp. 3 ss., per il quale è rilevabile un'eccessiva ingerenza dello Stato nell'economia, soprattutto a seguito delle successive interpretazioni e applicazioni distorte del modello costituzionale. Ha osservato l'A. come nel dibattito sulla Costituzione economica lo scontro avvenne tra una concezione che possiamo dire "sociale", tipica delle esperienze costituzionali dell'Occidente nel Novecento, e una concezione, di ispirazione marxista, che avrebbe voluto sottoporre l'intera economia del Paese a una pianificazione statalistica generale. La proposta della pianificazione, fatta dai partiti della sinistra (emendamento Montagnana), fu nettamente respinta (9 maggio 1947), ma, allo stesso tempo – in conformità alla logi-

Eppure, pur condividendosi la citata tesi, per cui la Costituzione repubblicana non ha negato la realizzazione del libero mercato, altrettanto, non sembra possibile leggere – almeno nel testo formale – un modello economico preciso. Tra le due posizioni, infatti, quella che più convince, pare essere una terza proposta in dottrina⁵⁶, per cui le disposizioni della Costituzione economica sembrerebbero prestarsi a una duplice lettura in grado di assecondare gli orientamenti delle forze politiche – quella marxista e quella cattolica – predominanti in Assemblea. Per una ragione precisa. Tale ambiguità è una costante anche di molte parti del testo costituzionale⁵⁷. Soprattutto, di quelle più complesse nelle quali non era semplice giungere ad una scelta politica netta⁵⁸. In tal senso, infatti, come noto, le disposizioni della Costituzione economica del 1948 – in particolare quelle previste nel Titolo terzo della parte prima – sono il frutto di una lunga trattativa tra le (opposte) forze politiche presenti in Assemblea costituente, una mediazione, forse, ancora più intensa rispetto ad altre parti della Carta repubblicana, dovuta principalmente al complesso intreccio di sentimenti contrastanti

ca del modello “sociale” – si esclude il principio liberale che in economia esige l'astensionismo dello Stato e la sovranità piena del mercato. Si ammise la sola iniziativa economica privata, la quale pur avendo un ruolo centrale, fu fortemente limitata da “programmi e controlli” pubblici (art. 41). Per G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, cit., p. 36-37, la libertà del mercato si sarebbe meglio sviluppata insistendo sulle due regole procedurali contenute negli articoli 47 e 81 Cost. che se correttamente applicate avrebbero connotato il mercato in senso neo-liberale, garantendo altresì un efficiente funzionamento delle Istituzioni, limitando il ricorso al debito pubblico e assicurando la stabilità finanziaria generale. Tesi recentemente ribadita dallo stesso A. in *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, cit.

⁵⁶ G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 2 ss.

⁵⁷ Cfr. U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica. Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1980. Con particolare riferimento al dibattito intorno alle disposizioni della Costituzione economica si rinvia a L. GIANNITI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla Costituzione economica*, su www.astrid-online.it.

⁵⁸ Si vedano le riflessioni – sulle mediazioni e i rinvii che caratterizzarono i lavori in Assemblea – di A. BARBERA, *Le tre pagine lasciate aperte dal Costituente*, cit., pp. 62 ss., ma, anche, Id., *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, introduzione al volume *Una e indivisibile*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 16 ss.

che ruotavano intorno a visioni differenti del “modello economico” alla base di una diversa idea di società, in gran parte da realizzare⁵⁹. Un “sentimento misto” e non definito – di tutte le forze politiche alla Costituente – che si traduceva nelle disposizioni che, più o meno indirettamente, avrebbero influito sullo sviluppo economico della Nazione. Tra l'altro, vi è chi ha notato, che, per motivi assai diversi, tutte le forze politiche diffidavano del libero mercato capitalista, anche, nel momento stesso in cui lo difendevano⁶⁰. Forse anche per la constatazione che il mercato economico esistente, al tempo in cui la Costituzione si inseriva, era caratterizzato da un importante ruolo dello Stato come soggetto economico, non solo regolatore⁶¹.

Va aggiunto che, all'indomani della seconda guerra mondiale, molte apparivano le incognite su come realizzare un'efficace e quanto più rapida ricostruzione, specie in zone assai arretrate del Paese⁶². Nel dibattito tra i Costituenti pareva intravedersi una costante tensione in cui il mercato era visto al tempo stesso come opportunità e pericolo: luogo di sviluppo della persona e delle libertà

⁵⁹ In particolare per G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, cit., pp. 2 ss., tale sentimento misto riguardava in primo luogo la disciplina del mercato in cui l'economia si sarebbe sviluppata.

⁶⁰ È questa la tesi di G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, cit., p. 7.

⁶¹ Molte erano le imprese di proprietà dello Stato istituite prima del '48. Basti ricordare, tra le tante, la Cassa depositi e prestiti del 1863, prima grande banca pubblica italiana controllata dal Ministero delle finanze; le Ferrovie dello Stato del 1905 nate dalla nazionalizzazione delle ferrovie regionali; l'Impresa per la telefonia interurbana del 1907; l'Istituto nazionale delle Assicurazioni del 1913; la Banca Nazionale del Lavoro del 1913.

⁶² In tal senso già l'art. 119 c. 3 – così come alcune disposizioni statutarie – prevedeva per lo Stato, assieme alle Regioni, l'impegno alla ricostruzione economica delle aree depresse disponendo che “lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali” in “particolare per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole”. Questione – quella meridionale – assai risalente, come dimostra R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, Giuffrè, 1971. Il piano per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno fu un lungo processo di distribuzione di risorse nonché d'intervento pubblico nell'economica, soprattutto, realizzato in più fasi attraverso discipline legislative dedicate, ma con un principale protagonista: la Cassa per il Mezzogiorno, istituita con legge 10 agosto del 1950, n. 646, per cui si rinvia a P. CARETTI, *Autonomia regionale e intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Milano, 1974, in particolare, pp. 40 ss.

economiche, ovvero centro di possibile accentuazione delle diseguaglianze, lesivo per le libertà, non solo economiche⁶³. Contraddizione palese, forse evidente anche a seguito della duplice sede in cui si svolse il dibattito in materia economica preliminare all'Assemblea plenaria: le Sottocommissioni I e III, aventi rispettivamente competenza su "diritti e i doveri dei cittadini" e "lineamenti economici sociali". Sembrò, infatti, naturale una reciproca interconnessione tra il lavoro svolto nelle due commissioni⁶⁴.

La composizione di tali commissioni vide una netta prevalenza delle forze del pensiero comunista e democristiano, con la presenza (a volte latente) di socialisti e liberali. Tuttavia, nonostante la complessa composizione politica, tutti i partiti (anche quelli con posizioni "estreme") si resero conto della necessità di partecipare alla nascita di una Costituzione democratica, e non di parte, accogliendo (non solo nei fatti, bensì anche nel testo costituzionale) un modello rispondente all'economia di mercato. I comunisti, infatti, rinunciarono alla proposizione (rendendosi peraltro conto della sua impossibilità) di un modello economico collettivista e lo stesso Togliatti manifestò la necessità di affidare la ricostruzione economica all'iniziativa privata⁶⁵.

A conferma di tale conclusione, emblematica è sicuramente la seduta del 9 maggio del 1947, quando venne rigettato il noto "emendamento Montagnana" con il quale si proponeva di "ancorare" la politica economica ad una forma di "pianificazione"⁶⁶. Tale rigetto determinò la scelta in favore di un modello economico basato sulla libera "iniziativa economica" (art. 41 Cost.) e la libera "proprietà" (art. 42 Cost.), ovvero i presupposti per la realizzazione del

⁶³ A. MAGLIULO, *La Costituzione economica dell'Italia nella nuova Europa. Un'interpretazione storica*, cit.

⁶⁴ In tal senso A. MAGLIULO, *La Costituzione economica dell'Italia nella nuova Europa. Un'interpretazione storica*, cit.

⁶⁵ G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, cit., Id. *Il governo dell'economia: il modello politico*, in F. GALGANO (a cura di), *La Costituzione economica*, cit., pp. 209 ss.

⁶⁶ Decisivi furono gli interventi nella seduta del 9 maggio 1947 di Einaudi, il quale criticò il riferimento ad un'utilità collettiva di una tale idea, e del democristiano Taviani. Cfr. su www.nascitacostituzione.it.

libero mercato, il quale, seppur non espressamente menzionato, pare uno dei protagonisti del modello economico accolto dal Costituente⁶⁷. Così sembrerebbe nonostante i contrafforti atipici rispetto ad un modello liberale puro, e potenzialmente invasivi delle libertà economiche, con cui il Costituente intendeva garantire gli individui e la collettività. In tal senso, brevemente, vanno enfatizzati, tra gli altri limiti: “l'utilità sociale” (artt. 41 e 42 Cost.), “l'intervento pubblico”, “i controlli” e “la pianificazione” (previsti in particolare negli artt. 41, 42, 43 e 44 Cost.)⁶⁸. Disposizioni, tuttavia – è bene dirlo – mediate, che consentirono di escludere, sia le suggestioni collettiviste accarezzate dai comunisti, sia i possibili eccessi liberisti: “un alto compromesso che realizzò disposizioni volutamente elastiche votate dal liberale Einaudi e dal comunista Togliatti”⁶⁹.

Certo la ricercata elasticità consentì per molto tempo una lettura “ambigua”⁷⁰ della Costituzione economica, a tal punto da portare autorevoli costituzionalisti ad immaginare la realizzazione anche in Italia di una economia socialista⁷¹. Nonostante ciò, anche prescindendo dal citato dibattito in Assemblea costituente – e dal valore assunto dal rigetto dell'emendamento Montagnana – le (ambigue) fattispecie costituzionali hanno lasciato spazio a sufficienza per legittimare interpretazioni anche da parte della Corte costituzionale nel senso di far sviluppare ed affermare il modello di produzione “capitalista”⁷², poiché, probabilmente, nell'intento del Costituente vi era il non detto alto compromesso di dare vita a norme

⁶⁷ G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, cit., p. 12, rilevava che pur non essendovi in Assemblea costituente la cultura del mercato, vi era, tuttavia, la volontà di difenderlo dall'alternativa del regime comunista.

⁶⁸ Sul punto in particolare le già ricordate critiche di G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, cit., pp. 15 ss.; Id., *La Costituzione economica italiana*, cit., pp. 3 ss.

⁶⁹ Così A. BARBERA, *Imprese. Che c'entra l'art. 41 della Costituzione?*, su www.democraticaonline.it.

⁷⁰ Contrapposizione fortemente messa in evidenza da E. CHELI, *Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1960, p. 303.

⁷¹ È questa la tesi di C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, cit.

⁷² G. BOGNETTI *Corte costituzionale e Costituzione economica*, cit.

costituzionali in grado di consentire agli indirizzi politici delle maggioranze di governo di spingere, più, verso la piena libertà di impresa, o verso i controlli pubblici⁷³.

Il ruolo del libero mercato nella Costituzione economica italiana non può certo essere negato dalla constatazione che i soggetti economici cui il Costituente ha fatto riferimento sono pubblici e privati⁷⁴, immaginando un mercato "misto". Tale modello, prevedendo l'intervento pubblico e privato, non ha escluso nessuno, consentendo dunque nel tempo un differente intervento dello Stato in economia, come soggetto economico, ancora oggi operante. Questo, del resto, era il mercato economico degli anni in cui avveniva il dibattito all'Assemblea costituente⁷⁵. Infatti, il modello economico – e l'ordine giuridico –, su cui insiste la Costituzione repubblicana, era quello liberale del Codice civile del 1942 – in cui molti istituti giuridici erano (e ancora oggi sono) definiti e disciplinati – basti pensare al diritto di proprietà di cui la Costituzione non dà una definizione, ma dispone garanzie (la riserva di legge) e limiti (la funzione sociale)⁷⁶. La Costituzione economica del '48, dunque, interviene in un modello di mercato che è quello liberale. Con tali disposizioni si compiono due rilevanti interventi: si introducono appunto garanzie e limiti ai tradizionali istituti economici del mercato, originariamente regolato dallo Statuto Albertino, e, soprattutto, si collegano tali disposizioni ad una progetto di ripresa economica finalizzata a far ripartire l'economia domestica e realizzare quel progetto di "società" (del benessere) che alla base ha la persona e quei principi di eguaglianza e solidarietà previsti dagli articoli 2 e 3 Cost., il cui obiettivo è quello della Repubblica di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di

⁷³ A. BARBERA, *Imprese. Che c'entra l'art. 41 della Costituzione?*, cit.

⁷⁴ M. LUCIANI, *Economia nel Diritto Costituzionale*, cit.

⁷⁵ S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, cit.

⁷⁶ S. MANGIAMELI, *La proprietà privata nella Costituzione*, cit., in particolare, pp. 46 ss.

tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Le citate disposizioni della Costituzione economica sono state negli anni oggetto di critica da parte di autorevole dottrina, che nel corso del tempo, in più fasi, ha proposto varie ipotesi di revisione finalizzate ad aggiornare tali disposizioni, risolvendo l'originaria ambiguità in favore del mercato ed adeguando così la disciplina dell'economia al mutato contesto⁷⁷. Eppure, nonostante tali proposte non abbiano trovato seguito parlamentare, un aggiornamento effettivo della Costituzione economica si è realizzato – seppur a Costituzione (formalmente) invariata – molto probabilmente favorito dalla ricordata ambiguità delle citate disposizioni, la quale ha consentito l'affermarsi nell'ordinamento costituzionale di norme e principi sul governo dell'economia non previsti – ma neppure espressamente vietati – dalla Costituzione repubblicana⁷⁸. Il principale apporto ovviamente è quello giunto dall'ordinamento comunitario, sicché la Costituzione economica è presto divenuta disciplina complessa, frutto della lettura combinata delle disposizioni costituzionali e di quelle dei Trattati comunitari⁷⁹.

4. *Il modello economico realizzato: dalla "vecchia" alla "nuova" Costituzione economica*

Come noto – e come si ha avuto modo di ricordare nel capitolo precedente – già pochi anni dopo l'entrata in vigore della Carta fondamentale venivano siglati i Trattati europei e, in particolare, con il Trattato di Roma del 1957 nascevano le Comunità economiche, e con esse il Mercato comune.

⁷⁷ G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Torino, Giappichelli, 1995, le cui proposte di riforma costituzionale sono articolate dalla p. 159 ss.

⁷⁸ A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, cit.

⁷⁹ Tanto da parlare di una "nuova Costituzione economica", così S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, cit., pp. 319 ss.

Dell'evoluzione e di molti degli effetti prodotti nei confronti degli ordinamenti nazionali si è già parlato (nel capitolo II). In questa sede si vuole mettere a confronto il modello iniziale e quello finale delle regole del governo dell'economia – e in particolare dell'intervento pubblico nel mercato – nell'ordinamento italiano, con l'intento di fornire una chiave di lettura di tali trasformazioni e, nel prosieguo della trattazione, aiutare a comprendere – oggi più di ieri – il processo di trasformazione del governo dell'economia. Da un principale predominio unitario dello Stato, in origine; sino, successivamente, a un sistema multilivello in cui Unione europea, Stato e autonomie regionali hanno visto il loro ruolo sempre più mutare e trasformarsi, contestualmente alle stesse trasformazioni dell'economia.

All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, indipendentemente dalle previsioni costituzionali, in concreto, il governo dell'economica si caratterizzava per un intervento vastissimo dello Stato, sia indirettamente come “gestore” delle attività economiche, sia direttamente come “imprenditore”⁸⁰. Come detto, sono anni in cui ancora vigono (e lo faranno per molto tempo) leggi adottate nel precedente ordinamento liberale (e corporativo del fascismo) primo fra tutti il codice civile⁸¹, ma, soprattutto, molte delle leggi volte ad autorizzare e controllare le attività economiche⁸². L'interven-

⁸⁰ Pone l'accento su tale constatazione G. DI PLINIO, *Sulla Costituzione economica. Contributo per una teoria degli effetti costituzionali dell'economia*, p. 8.

⁸¹ Di cui si sono già registrate le differenti garanzie proposte dalla Costituzione repubblicana.

⁸² Parlano di “Stato gestore” A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 15 ss., nel quale studio è presente una completa disamina sulle ragioni che hanno portato al declino di tale modello di intervento nell'economia. Più in generale, sulla “continuità”, nei primi anni dell'ordinamento repubblicano, di leggi, ma, soprattutto, dell'amministrazione (*rectius* burocrazia) precedente alla Costituzione del '48, si rinvia a M. FIORILLO, *La nascita della Repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 203 ss. Solo per fare alcuni esempi, si pensi: alla legge 17 agosto 1942, n. 1150, sulla pianificazione urbanistica (che già all'art. 1, oltre prevedere la disciplina dell'attività urbanistica cui vigilava il Ministro dei lavori pubblici, altresì fissava “i suoi scopi”); o al Regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia, più nota come “legge bancaria” (che all'art. 1 c. 2 disponeva: “tali funzioni sono esercitate

to dello Stato avviene altresì a supporto finanziario di Enti e imprese pubbliche e private attraverso la Cassa depositi e prestiti⁸⁵

da istituti di credito e banche di diritto pubblico, da casse di risparmio e da istituti, banche, enti ed imprese private a tal fine autorizzati”). Non solo, lo Stato è direttamente coinvolto nelle attività economiche come imprenditore. Sono, infatti, gli anni in cui protagonisti dell'economia nazionale sono enti pubblici economici: vere e proprie (grandi) imprese pubbliche, molti dei quali istituti precedentemente al periodo repubblicano. Tra queste, per importanza si ricordi l'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI), che nel periodo della “ricostruzione” diviene la principale *holding* attraverso cui lo Stato svolgeva attività d'impresa in molti settori produttivi. L'IRI fu istituito in epoca fascista (con Regio Decreto Legge, 15 giugno 1933, n. 859, Provvedimenti relativi all'Istituto per la ricostruzione industriale) come soluzione temporanea alla crisi del 1929, che aveva colpito tutte le banche e le aziende della maggior parte dei settori produttivi (soprattutto nel settore meccanico, siderurgico e dei servizi pubblici). La crisi economica, in particolare, aveva leso la stabilità dei tre principali istituti di credito del tempo: la Banca commerciale italiana, il Credito italiano, il Banco di Roma, i quali avevano subito fortissime perdite a causa delle loro partecipazioni azionarie nelle principali industrie del Paese e, dunque, si trovarono doppiamente esposte, perché – allo stesso tempo – azioniste e finanziatrici delle aziende in crisi. Per evitare il fallimento degli istituti di credito e, più in generale, assicurare stabilità al sistema economico nazionale, si decise di costituire l'IRI, il quale (Ente pubblico) acquisì i pacchetti azionari delle aziende posseduti dalle banche, liberandole delle perdite azionarie e divenendo così una delle più grandi *holding* al mondo, con partecipazioni in grado di controllare aziende nei principali settori di produzione di beni e di servizi. L'IRI, seppur inizialmente creato come soluzione temporanea alla forte crisi economica, sopravvisse anche dopo la fine del “ventennio”, venendo riformato nel 1948 – nel mutato assetto costituzionale – come soggetto protagonista del rilancio e della modernizzazione dell'economia italiana, soprattutto, nella fase della ricostruzione degli anni '50 e '60. Sul ruolo dell'Iri nella fase della ricostruzione del dopo guerra G. PETRILLI, *L'IRI nell'economia italiana*, Milano, Giuffrè, 1964. L'IRI fu riformato per la prima volta con Decreto legislativo, 12 febbraio 1948, n. 51 – su cui si veda O. GIACCHI, *La riforma dell'IRI*, Roma, 1955 – la sua infatti è una “storia” molto lunga, conclusasi solo di recente: fu, infatti, liquidato nel 1992 e abolito formalmente solo nel 2002. Molte sono le critiche su sprechi e inefficienze dovute alla gestione pubblica dell'Istituto, per cui si veda A.S. ORI, *Il carrozzone: Uomini, fatti e cifre dell'IRI*, Milano, 1977. Ma ancora, a partire dalla metà degli anni '50, tra gli altri, di grande rilievo erano – anche per gli specifici settori economici in cui operavano – l'Ente nazionale idrocarburi (ENI) e successivamente l'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL).

⁸⁵ Istituita con legge 17 maggio 1863, n. 1270, in epoca repubblicana (la prima sostanziale riforma si ha con la legge 13 maggio 1983, n. 197) per molto tempo – per alcuni versi ancora oggi cfr. D.L. 31 marzo 2011, n. 34, art. 7 – ha rappresentato la prima grande banca pubblica italiana controllata dal Ministero delle finanze. In tema delle principali riforme della Cassa e la sua natura giuridica si veda P. DONGILI, *Uno strumento della politica economica: la cassa depositi e*

nonché, soprattutto, nelle zone più depresse⁸⁴ attraverso, ad esempio, l'azione di Enti pubblici come la Cassa per il Mezzogiorno⁸⁵.

In tale contesto, l'intervento pubblico nell'economia era in primo luogo operato dallo Stato, escludendo, o lasciando minimi spazi alle Autonomie territoriali minori e in particolare alle Regioni. Come ricordato, infatti, il testo costituzionale del '48 disegnava un modello accentrato del governo dell'economia in capo allo Stato, prevedendo, però – come ricordato – competenze economiche a vantaggio della potestà legislativa di Regioni ordinarie e speciali. Tuttavia, in concreto si affermò – nel legislatore statale – l'idea che le riforme economico-sociali e la programmazione economica – che si imponevano ad un Paese in forte crisi da ricostruire – fossero monopolio dello Stato attraverso la sua attività legislativa e amministrativa, o attraverso il ruolo di Enti come – già visto – IRI o Cassa del mezzogiorno. Tale indirizzo non sembrò solo uno dei motivi che, in un primo momento, ritardarono l'istituzione delle Regioni ordinarie, essa fu, altresì, successivamente una delle principali ragioni della limitazione dell'autonomia regionale, lasciando il governo dell'economia saldamente nelle mani dello Stato. Ma, soprattutto, l'intervento dello Stato in economia e più in generale la definizione delle politiche economiche non aveva vincoli, se non quelli derivanti dal suo ordinamento costituzionale nazionale.

prestiti in Economia pubblica, 1990, fasc. 12 pp. 627 ss.; G. DELLA CANANEA, *Il riordino della cassa depositi e prestiti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, fasc. 12, pp. 1147 ss.

⁸⁴ Ai sensi dell'art. 3 della legge n. 646 furono beneficiarie dell'operato della Cassa le Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, le province di Latina e Frosinone, l'isola d'Elba, l'isola del Giglio e isola di Capraia, i comuni dell'ex circondario di Cittaducale e i comuni del comprensorio del fiume Tronto.

⁸⁵ La Cassa fu istituita – legge 10 agosto del 1950, n. 646 – come Ente pubblico dotato di personalità giuridica e con il fine ambizioso di riorganizzare e semplificare l'intervento dello Stato nelle aree depresse del Meridione, inizialmente, attraverso la previsione di un piano decennale generale fissato dalla legge e piani annuali gestiti direttamente dalla Cassa per il Mezzogiorno. Sulle funzioni e le sorti della Cassa si rinvia a S. CASSESE, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1965; P. CARETTI, *Autonomia regionale e intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 15 ss.

Il modello di partenza era dunque un modello economico sicuramente legato al testo costituzionale (anche se da esso non espressamente regolato). Il dato importante, però, certo noto, ma che va necessariamente sottolineato, è che tale modello era assolutamente differente, opposto, a quello che si realizzò dopo l'attuazione – seppur assai graduale – dei principi dell'ordinamento comunitario. Con la costituzione del Mercato comune, infatti – attraverso la circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi, delle persone; la disciplina della concorrenza; la limitazione degli aiuti statali alle imprese; l'eliminazione delle frontiere fiscali e l'armonizzazione delle legislazioni in materie economiche (si veda capitolo II) – i Trattati europei, e il loro diritto derivato, hanno trasformato – o meglio, come si vedrà, hanno tentato di trasformare – il mercato italiano, in origine, governato dallo Stato (“imprenditore”, “gestore”, “controllore”), in un mercato libero, in cui lo Stato interviene come regolatore terzo a garanzia della libertà degli scambi. Come descritto (nel capitolo II) il processo è stato lungo e graduale, quasi parallelo alle trasformazioni che hanno interessato l'economia, la quale diveniva sempre più transnazionale e globale (si veda il capitolo I).

Siamo lontani dagli effetti e dagli obiettivi dell'odierna Unione europea, ma già allora le conseguenze sulle economie e gli ordinamenti nazionali furono forse maggiori di quanto inizialmente preventivato. In particolare, nel caso italiano, gli effetti furono direttamente connessi alla Costituzione economica: il mercato si imponeva nell'economia nazionale e con esso gradualmente si risolveva l'originaria opzione tra i modelli economici dei Costituenti⁸⁶. In altre parole, veniva gradualmente meno l'ambiguità interpretativa delle disposizioni della Costituzione economica, facendo massima leva sull'applicazione di quei principi già presenti in Costituzione con cui si prevedevano le classiche libertà economiche del mercato.

⁸⁶ M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., p. 50, ha rilevato come vi sia stata una netta inversione di tendenza nella dottrina a favore del mercato – ed in particolare della “concorrenza libera” – solo dopo l'approvazione del Trattato di Maastricht, infatti, per i costituzionalisti l'orientamento maggioritario muta dopo “la svolta del Convegno AIC del 1991, con le relazioni di Amato, di Guarino e di Boggetti”.

Come è stato osservato, la Comunità europea porta con sé un ordine nuovo volto a creare concorrenza, evitando interferenze da parte dello Stato nella politica economica, consentendo che l'allocazione delle risorse fosse il risultato delle valutazioni sulla convenienza degli stessi operatori, in una logica, dunque, di libero mercato: così davvero "è entrata in Italia la cultura del mercato, la presa d'atto che c'è in esso non un pregiudiziale disvalore da contenere, ma un valore (certo non unico, né pervasivo) da lasciar sviluppare"⁸⁷.

5. *Le trasformazioni del modello economico e del suo governo, tra crisi economico-finanziaria (e politica) ed evoluzione del processo di integrazione europeo*

Il vero momento di cesura, la vera trasformazione del mercato, dell'economia e di conseguenza del suo ordine giuridico – non solo – italiano, si ha con il Trattato sull'UE del 1992. Come detto, Maastricht da un canto continua l'azione iniziata con i Trattati istitutivi, dall'altro fonde irreversibilmente i destini economici degli Stati membri⁸⁸. Esso, infatti, non si limita ad orientare i governi delle economie nazionali, realizza una prima concreta struttura istituzionale e giuridica per un governo europeo dell'economia, in parti-

⁸⁷ G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, cit., p. 16. L'A., inoltre, ha opportunamente notato, a conferma della difficile attuazione del mercato concorrenziale, come sia significativo, che la prima legge a tutela della concorrenza nel nostro ordinamento sia stata adottata in attuazione dell'art. 21 Cost. con la legge sulla disciplina delle emittenti televisive e non sul fronte dell'art. 41 Cost.

⁸⁸ J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, cit., pp. 12 ss., il quale nell'analizzare l'evoluzione dell'ordinamento europeo, poneva l'accento sulla forte resistenza degli Stati membri a cedere la sovranità necessaria alla realizzazione dell'Unione politica. Tant'è che non si può ancora parlare di una Costituzione europea: il dubbio, infatti, è risolto in negativo da A. BARBERA, *Esiste una «Costituzione europea»?* , in *Quaderni costituzionali*, 2000, pp. 59 ss., anche per la mancanza di un'identità comune che contraddistingue una comunità, così P. HABERLE, *Per una dottrina della Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, pp. 3 ss.

colare, attraverso⁸⁹: un primo coordinamento delle politiche economiche e l'istituzione (seppur per fasi successive) di una moneta unica governata dalla Banca centrale europea. Il tutto sullo sfondo di un sistema multilivello caratterizzato dal principio di sussidiarietà, per la prima volta espressamente menzionato e che appare caratterizzare il riparto delle competenze⁹⁰. Sembra, dunque, rompersi, scomporsi, per la prima volta concretamente, quel modello unitario tracciato nella Costituzione repubblicana, in cui è lo Stato a governare e a portare a unità l'economia. Quell'unità economica – che nel sistema sussidiario e multilivello – porta lo Stato a dover coordinare con le Istituzioni europee – sempre più rispetto al passato – il proprio governo dell'economia; allo stesso tempo, in forza al principio di sussidiarietà, necessariamente, ripartendo le sue competenze anche in materia economica, altresì, con le Autonomie regionali.

Va tuttavia precisato, che, analogamente a quanto sembra accadere oggi, le riforme strutturali del governo dell'economia degli anni '90 che seguono Maastricht, avvengono, certo su impulso del processo di integrazione europeo, ma si sviluppano, soprattutto in Italia⁹¹, forse più che in altri ordinamenti europei, a causa di una

⁸⁹ Emerge del resto dai fini del sostituito art. 2 del Trattato di Roma: "La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un Mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3A, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri."

⁹⁰ Sul ruolo innovativo apportato dal principio di sussidiarietà A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, cit., pp. 24 ss.

⁹¹ A. BARBERA, *Un moderno Stato regionale: un'alternativa al federalismo delle Leghe*, in A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991, pp. 253 ss., ricorda che altri ordinamenti avevano risposto assai in anticipo, rispetto all'Italia, nell'apportare riforme costituzionali strutturali, in taluni casi coinvolgendo le Autonomie territoriali: Belgio (1970), Portogallo (1976), Spagna (1978), Francia (1984), Olanda (1984), molti Paesi dell'Est Europa (tra il 1989 e il 1990).

diffusa “crisi” finanziaria e fiscale nonché, soprattutto, per una più generale crisi della politica⁹².

Queste tre specifiche “crisi” tra loro strettamente connesse in reciproco rapporto causa-effetto – che seppur sotto differenti vesti paiono oggi riproporsi – erano in gran parte direttamente collegate, altresì, all’inefficiente intervento pubblico nell’economia che interessava tutti i livelli di governo. L’intervento pubblico, infatti, ha consentito a una parte della classe dirigente e politica del tempo, specialmente a livello regionale e locale, di utilizzare risorse pubbliche al fine di creare e sviluppare rapporti clientelari, anche, attraverso gli Enti e le società, che – ancor più che nelle altre amministrazioni – si erano sempre più trasformati in “pesanti macchine” burocratiche costose e inefficienti⁹³.

Un’opportunità per il cambiamento e l’ammodernamento delle istituzioni sembrava passare per una rivalutazione e rifondazione delle Autonomie territoriali, in primo luogo delle Regioni⁹⁴. Una

⁹² Non bisogna dimenticare – come descrive A. BARBERA, *Un moderno Stato regionale: un’alternativa al federalismo delle Leghe*, cit., p. 257 – che i primi anni novanta sono segnati da un aumento spropositato del debito pubblico – proprio in questo periodo – causa di un aumento considerevole della pressione fiscale, in media – tra imposte dirette ed indirette – ben sopra il cinquanta per cento del reddito. All’alta pressione fiscale seguiva un’inefficiente amministrazione non in grado di fornire adeguati servizi ai cittadini a tutti i livelli di governo. È in questi anni che per la prima volta nella storia della Repubblica il primo Governo Amato procede al prelievo forzoso dell’uno per mille sui conti correnti bancari, giustificato al fine di poter rispettare i nuovi parametri fissati dal Trattato di Maastricht per poter rientrare nell’Unione economica e monetaria. I primi anni novanta sono anche gli anni della c.d. “tangentopoli” che svela una rete di rapporti clientelari legati ad una parte di politici corrotti e devianti, ma non solo: la crisi della politica è altresì dovuta alle mancate riforme istituzionali, prima fra tutte quella elettorale e del c.d. “bicameralismo ripetitivo” che di fatto rendono le Istituzioni ed il Paese immobili incapaci di alcuna riforma innovativa e modernizzante, in grado di rispondere alle istanze del nuovo contesto europeo oltre che economico in repentino cambiamento. Un contesto che coinvolge più in generale la riforma della pubblica amministrazione, ma su quest’ultimo punto si rinvia a S. CASSESE, *Il problema della riforma della pubblica amministrazione sul finire del 1993*, in *Economia pubblica*, 1994, fasc. 1-2, pp. 3 ss.

⁹³ A. BARBERA, *Un moderno Stato regionale*, cit.

⁹⁴ In tal senso ha spinto il successo elettorale delle “leghe” (veneta e lombarda) poi confluite nel partito della “Lega Nord”, a partire dalle elezioni regionali del ’90 e, poi, alle politiche del ’92 e del ’94, che – tra folklore ed estremismi – al

scossa arrivò direttamente dai cittadini attraverso i referendum abrogativi dei primi anni novanta. Oltre ai referendum che innovarono la legge elettorale per l'elezione di Camera (1991) e Senato (1993)⁹⁵, vanno ricordati quelli promossi dal "Comitato per le riforme democratiche"⁹⁶ presieduto da Massimo Severo Giannini, volti ad innovare proprio il governo dell'economia attraverso un ammodernamento della pubblica amministrazione⁹⁷.

Tale ricostruzione sembra assai utile per tenere a mente – analogamente all'attuale contesto – come le trasformazioni del gover-

centro della loro proposta politica ponevano una riforma della Costituzione in senso "federale". Pensiero sintetizzato nelle opere del politologo Ginfranco Miglio, il quale riprendeva alcune delle tesi di Carlo Cattaneo. Si vedano G. MIGLIO, *Per un'Italia federale*, Milano, 1990; *Come cambiare*, Milano 1992, ma si veda anche il celebre confronto tra A. BARBERA, G. MIGLIO, *Federalismo e Secessione, Un dialogo*, Milano, Mondadori, 1997. Il merito delle leghe fu di fissare nell'"agenda politica" il tema delle riforme costituzionali sulle autonomie. Presto tale tema, più in generale delle riforme costituzionali, divenne fine comune a quasi tutte le principali forze politiche, attivando un intenso dibattito parlamentare attraverso l'istituzione di specifiche commissioni. L'obiettivo comune può essere sintetizzato con lo slogan "la riforma delle Regioni come occasione per la riforma dello Stato", al fine di realizzare un'azione pubblica maggiormente efficiente ed efficace (anche nella e per l'economia). Già la commissione Bozzi nel 1983 si era posta l'obiettivo di una riforma complessiva della Costituzione che includesse anche il regionalismo; successivamente lavorarono ad una riforma Costituzionale nel senso di un maggior ruolo delle Regioni la Commissioni De Mita-Iotti, prima, e, poi, la Commissione D'Alema. Sempre negli anni '90, con particolare riferimento alla riforma del regionalismo, va ricordato il Comitato Speroni (dal nome del Ministro delle riforme costituzionali, che lo presiedeva), composto da esperti giuristi e politici, testi consultabili in A. CARIOLA, *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D'Alema*, Catania, Libreria editrice Torre, 1997.

⁹⁵ Come noto, abrogando il voto di preferenza e trasformando l'originario sistema elettorale di tipo proporzionale in un sistema misto, tendenzialmente maggioritario.

⁹⁶ Depositati il 13 gennaio 1992.

⁹⁷ I quesiti avevano ad oggetto l'abrogazione della disciplina sull'intervento straordinario nel mezzogiorno, l'abolizione del Ministero delle partecipazioni statali, e l'abrogazione dei poteri del tesoro di designare i vertici delle banche. A tali referendum si aggiunsero quelli promossi da alcuni consigli regionali per l'abolizione dei Ministeri di "turismo e spettacolo", nonché quello di "agricoltura e foreste", i quali consigli miravano, con l'abolizione dei Dicasteri, ad un più ampio decentramento di competenze. Cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 131 ss.

no dell'economia non sono – necessariamente – “imposte” dall'alto ma si inseriscono in una – probabilmente – inevitabile trasformazione, che in quegli anni – caduto il muro di Berlino – si intersecava con le trasformazioni sovranazionali dell'economia di mercato⁹⁸.

Dopo Maastricht⁹⁹ le mutate regole europee – e la spinta politica “dal basso” anche per mezzo dei ricordati referendum abrogativi – imponevano l'avvio di riforme soprattutto nella disciplina dell'intervento statale nell'economia, ponendo alcuni principali obiettivi: ridurre il debito pubblico; scollegare quanto più possibile la politica dalla gestione di società ed enti pubblici economici; favorire il libero mercato e la concorrenza; rimuovere quelli che potevano essere configurati come “aiuti di Stato” per le imprese; ridurre gli sprechi e aumentare l'efficienza nella gestione delle risorse pubbliche. Tutti questi obiettivi avevano un fine comune – nelle corde del libero mercato europeo – trasformare lo “Stato gestore”, “imprenditore”, in “Stato regolatore”¹⁰⁰.

Dopo la sigla del Trattato di Maastricht anche l'Italia subordina le proprie politiche, oltre che al più generale coordinamento europeo, soprattutto, al fine di concretizzare quei principi che sin nei Trattati istitutivi erano fissati, ma che adesso non possono più restare nei programmi, bensì devono essere oggetto di concreta attuazione, liberando il mercato e trasformando l'intervento pubblico. Sono, infatti, dei primi anni '90 molte delle riforme volte ad adeguare l'intervento pubblico statale nell'economia. Sarà utile richiamare almeno quelle che descrivono alcune delle principali tendenze.

Prima fra tutte, va ricordata l'istituzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (più nota come Antitrust)¹⁰¹, la quale per definizione – di Autorità indipendente – si pone in una

⁹⁸ Di cui si è parlato diffusamente nel primo capitolo, cui si rinvia.

⁹⁹ Sul punto si rinvia al Capitolo 2.

¹⁰⁰ S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco delle regole*, in *Mercato concorrenza regole*, 2002, n. 2, pp. 265 ss.

¹⁰¹ Legge 10 ottobre 1990, n. 287, Norme per la tutela della concorrenza e del mercato. Sulla più generale influenza che tale disciplina apporta ai principi della Costituzione economica si rinvia allo studio di L. MEZZETTI, *Costituzione economica e libertà di concorrenza in Italia*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Costituzione economica e libertà di concorrenza*, cit., pp. 193 ss.

posizione di amministrazione terza ed imparziale. Attraverso tale Autorità lo Stato non regola più il mercato, uscendo dal circuito parlamento-governo¹⁰², limitandosi a vigilarlo e orientarlo, adottando i soli provvedimenti volti a garantire la sua libertà e la piena concorrenza in ossequio ai principi comunitari¹⁰³. Quello delle Autorità indipendenti è un modello che si è affermato nella legislazione sul governo dell'economia. All'Antitrust, infatti, è seguita – nell'arco di un breve periodo – l'istituzione di numerose altre *authorities* volte a regolare i principali settori dell'economia nazionale¹⁰⁴.

Altra riforma volta a trasformare le regole sul governo dell'economia è la disciplina – sempre avviata nei primi anni '90 – in tema di "privatizzazioni"¹⁰⁵ e le connesse "liberalizzazioni"¹⁰⁶. Tale

¹⁰² P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., p. 25. In particolare, F. COCOZZA, *Diritto pubblico applicato all'economia*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 149 ss., a proposito delle Autorità amministrative indipendenti parla di "tecnostutture" in cui la decisione tecnica si sostituisce a quella politica.

¹⁰³ F. MERUSI, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in F. BASSI, F. MERUSI (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 154 ss.; Id. *Democrazia e autorità indipendenti, un romanzo "quasi" giallo*, Bologna, il Mulino, 2000, pp. 20 ss., ha letto in tale modello di intervento nell'economia una "rottura" con l'ordinamento iniziale della Costituzione economica, determinando una affievolimento di alcune disposizioni. Basti pensare all'art. 41 c. 3 Cost. nella parte in cui attribuisce alla legge il potere di determinare "i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". Nello stesso senso P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., pp. 125 ss.; R. MICCÙ, *Lo Stato regolatore e la nuova Costituzione economica: paradigmi di fine secolo a confronto*, cit., pp. 137 ss.

¹⁰⁴ Sempre più sviluppatasi nel corso degli anni, tra le altre: le tre Autorità per i servizi di pubblica utilità nei settori dell'energia, del gas (legge n. 481 del 14 novembre 1995), e delle telecomunicazioni (legge 6 agosto 1990 n. 223.); il Garante per la protezione dei dati personali (legge 31 dicembre 1996, n. 675); la Commissione di Garanzia dell'Attuazione della Legge sullo Sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali (legge 12 giugno 1990, n. 146); l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (legge 11 febbraio 1994, n.109); la Commissione nazionale per le società e la Borsa (Consob), legge 7 giugno 1974, n. 216. Per una riflessione più generale sulla loro legittimità e compatibilità con l'ordinamento costituzionale G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica: tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, Giuffrè, 2006.

¹⁰⁵ E. BARUCCI, F. PIEROBON, *Stato e mercato nella Seconda Repubblica*, cit., p. 75, rilevano che "a partire dai primi anni '90, lo Stato italiano ha portato avanti un intenso processo di dismissioni di imprese e di immobili. Il fenomeno assume

riforma risulta assi incisiva, scardinando il modello iniziale dello Stato imprenditore, abolendo o riformando l'ordinamento delle imprese pubbliche e degli Enti pubblici economici, che, come visto, avevano caratterizzato l'economia nazionale immediatamente successiva (o meglio, in parte precedente) alla Costituzione repubblicana¹⁰⁷.

Attraverso le privatizzazioni si mira ad adeguare l'ordinamento italiano a quello europeo, sotto un duplice profilo: in primo luogo, al fine di ripianare da parte del Tesoro le perdite delle imprese partecipate, che venivano configurate come un aiuto di Stato e quindi in contrasto con la disciplina comunitaria, ma, anche, all'ulteriore fine di reperire risorse per il bilancio dello Stato e così ridurre l'elevato debito, e rientrare nei parametri fissati nel Trattato di

connotati assai rilevanti sia da un punto di vista storico – sino ad allora le privatizzazioni si contavano sulle dita di una mano – sia nel confronto internazionale: se consideriamo il periodo 1979-2008, l'Italia si colloca al secondo posto (205 miliardi di dollari ai valori correnti) per controvalore delle imprese dismesse dopo Regno Unito (215), prima di Francia (198), Germania (158) e Spagna (72); se invece prendiamo in considerazione il periodo 1992-2000, l'Italia risulta essere al primo posto per importo complessivo delle dismissioni e per la loro incidenza sul PIL". Per un quadro completo sulle privatizzazioni in altri ordinamenti europei si veda anche T. PADOA SCHIOPPA, *Il processo di privatizzazione: sei esperienze a confronto*, in *Diritto delle società*, 1992, pp. 91 ss.

¹⁰⁶ Come nota E. FRENI, *Le privatizzazioni*, in S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, cit., pp. 238 ss., il termine è spesso utilizzato impropriamente, includendovi fenomeni in parte differenti (come le "dismissioni" e le "liberalizzazioni"), ma, in estrema sintesi, esse possono includere la disciplina di tutte quelle normative finalizzate a trasferire un ente o un'azienda pubblica alla gestione privata, dunque, rimessa al regime dell'iniziativa privata del libero mercato. Invero – rileva V. ROPPO, *Privatizzazioni e ruolo del "pubblico": lo stato regolatore*, in *Politica del diritto*, 1997, fasc. 4, pp. 627 ss. – privatizzazioni, liberalizzazioni, deregolazioni sono tra loro strettamente connesse "secondo un disegno coerente. Non può esservi privatizzazione senza liberalizzazione, perché non è ammissibile che la dissoluzione dei monopoli pubblici dia luogo a monopoli od oligopoli privati; si vuole invece che le imprese neo-privatizzate operino in regime di effettiva e piena concorrenza".

¹⁰⁷ In tal senso E. CASTORINA, *Efficienza e concorrenzialità nel mercato: l'esperienza della privatizzazione delle imprese pubbliche in Italia*, in *Annali del Seminario giuridico*, Giuffrè, Milano, 2001, ora in E. CASTORINA *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 3 ss., il quale in tale riforma vede un'ulteriore conferma dell'"affievolimento della sovranità nazionale".

Maastricht¹⁰⁸. Preso atto del carattere cronico del *deficit* finanziario di molte imprese controllate e dell'incapacità di portare avanti un processo di ristrutturazione, il Governo non aveva altra opzione se non quella della loro dismissione¹⁰⁹.

Il legislatore, dunque, attraverso le privatizzazioni intendeva ridurre le perdite, recuperare liquidità per moderare il debito, e, contestualmente, aumentare l'efficienza nell'amministrazione di aziende¹¹⁰ – comunque – di pubblico interesse¹¹¹ attraverso il passaggio dalla gestione pubblica (esposta a possibili degenerazioni derivante dall'amministrazione politica) a quella privata (il cui fine principale dovrebbe essere quello di tendere al conseguimento del profitto)¹¹². Inoltre, attraverso le privatizzazioni, spazi del mercato

¹⁰⁸ Il riferimento è al decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386, poi convertito con legge 29 gennaio 1992, n. 35. Sui motivi che hanno giustificato il generale processo della "privatizzazioni" si rinvia a G. AMORELLI, *Le privatizzazione nella prospettiva del Trattato CEE*, cit., pp. 35 ss.

¹⁰⁹ E. BARUCCI, F. PIEROBON, *Stato e mercati nella Seconda Repubblica*, cit., p. 80 ss., ma si veda anche E. PICOZZA *L'incidenza del diritto comunitario (e internazionale) sui concetti fondamentali del diritto pubblico dell'economia*, in *Rivista italiana di Diritto pubblico comunitario*, 1996, pp. 239 ss.

¹¹⁰ Suggestisce la lettura delle privatizzazioni attraverso la lente della competitività e dell'efficienza M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., pp. 171 ss.

¹¹¹ Basti pensare ad aziende come l'Enel o la Telecom, connesse alla produzione di beni e servizi di interesse pubblico essenziale.

¹¹² Non vi fu un unico procedimento di privatizzazione, si veda A. CARULLO, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Padova, Cedam, 2005, pp. 52 ss. L'obiettivo di privatizzare e liberare il mercato avvenne in più modi a seconda delle singole legislazioni: dall'abolizione *tout cour* degli enti o società pubbliche, alla trasformazione in società private il cui capitale, tuttavia, restava pubblico. Il procedimento più diffuso però risultò quello di trasformare gli enti pubblici economici, dismettendone le partecipazioni statali, attraverso più fasi abbastanza articolate: in un primo momento si è proceduto a trasformare gli enti pubblici economici e le aziende autonome in società per azioni, poi, successivamente, è stata disposta la dismissione delle azioni detenute dallo Stato nelle società derivanti dalla summenzionata trasformazione. I proventi derivanti dalle privatizzazioni confluirono nel "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato" istituito con legge 27 ottobre 1993, n. 432, risorse destinate principalmente alla riduzione del debito: attraverso l'acquisto di titoli di Stato in circolazione, o al rimborso di titoli in scadenza. Emblematico esempio è rinvenibile nella disciplina disposta dal decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito con legge 29 gennaio 1992, n. 35 – successivamente integrato e modificato dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante misure

occupati dallo Stato, dal pubblico, risultano liberati, lasciando spazio al privato¹¹³. Anche in questo caso, dunque, si afferma la tendenza per cui nell'economia e nel mercato il pubblico – “dismessa la veste di proprietario e gestore di imprese, lo Stato si accontenta di dare regole all'azione imprenditoriale” – si limita a dettare regole all'attività imprenditoriale svolta da privati in competizione tra loro. Ormai il “luogo” dell'interesse pubblico è quello della regolazione, dove lo Stato diviene arbitro nel gioco del mercato, senza parteciparvi¹¹⁴.

Come emerge anche dalla riforma delle privatizzazioni, tra le varie innovazioni apportate da Maastricht – ma non bisogna tacere, come qui ricordato, altresì dalla crisi del debito emersa in quegli anni – quella che ha prodotto maggiori effetti sul governo dell'economia è senza dubbio l'introduzione di vincoli alle politiche di spesa e di bilancio, così come disposto dall'art. 121 del Trattato di Roma (per cui si veda nel dettaglio il capitolo II). Tali parametri, nel più generale contesto di competenza economica e monetaria delle Istituzioni europee, hanno disegnato sicuramente – seppur in bozza – un “ordinamento costituzionale economico”. In particolare i vincoli al cosiddetto *deficit spending*, più di altre previsioni, sem-

urgenti per il risanamento della finanza pubblica; nonché dalla legge 23 giugno 1993, n. 202, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 aprile 1993, n. 118 – con cui si dispose la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali e per il riordino di IRI, ENI, ENEL, IMI, BNL e INA. Sul vasto e complesso tema si rinvia a E. FRENI, *Le privatizzazioni*, cit., pp. 239 ss. Ha rilevato risultati insoddisfacenti sotto il profilo della regolazione concorrenziale G. GALLI, *Privatizzazioni e riforma della regolamentazione in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, fasc. 2, pp. 471 ss.; più in generale, per un'analisi critica dal punto di vista delle politiche economiche E. PEROTTI, *Credible privatization*, cit., 1995, p. 847 ss., per il quale quelle italiane degli anni '90 non sono state reali privatizzazioni, restando il controllo aziendale in mano pubblica, nella maggior parte dei casi, attraverso le quote azionarie di maggioranza. Ma si veda anche S. CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Rivista italiana di Diritto pubblico comunitario*, 1996, fasc. 3-4, pp. 579 ss., il quale legge nelle privatizzazioni una “mutazione dei poteri pubblici”.

¹¹³ Cfr. P. DE CARLI, *Privatizzazioni e pubblici poteri*, in *Diritto e società*, 1996, fasc. 3, pp. 345 ss., il quale si interrogava sugli effetti negativi derivanti dal descritto processo delle – solo – formali privatizzazioni.

¹¹⁴ V. ROPPO, *Privatizzazioni e ruolo del “pubblico”: lo Stato regolatore*, cit., p. 628.

bravano segnare il punto di cesura rispetto al passato, perché, di fatto, limitavano lo strumento attraverso il quale (ad esempio in Italia) si sono finanziate le riforme più onerose, in primo luogo, quelle connesse ai diritti sociali¹¹⁵. Infatti, come ricordato, è proprio dopo Maastricht che si affermano le riflessioni più critiche sulla compatibilità dell'ordinamento europeo con le Costituzioni nazionali, rilevando una possibile contrapposizione tra i limiti alla spesa pubblica e l'effettività dei diritti sociali¹¹⁶.

5.1. Verso un governo "multilivello" dell'economia?

Dopo Maastricht, dunque, nell'ordinamento italiano lo Stato sembra perdere il suo ruolo di "vertice", "chiusura", "unità" nella definizione delle politiche economiche. Una limitazione che – come ricordato – coincide con le trasformazioni dell'economia globale¹¹⁷. La "corrosione" della sovranità nazionale, però, non pareva avvenire solo dall'"alto", bensì anche dal basso.

Nel caso italiano, le ragioni principali si sono già ricordate, da un canto per motivi interni legati a un movimento d'opinione e dal successo elettorale di partiti politici ("le leghe" in primo luogo)¹¹⁸ che vedevano nello sviluppo di una maggiore autonomia regionale l'occasione per una riforma generale dell'inefficiente amministrazione pubblica, come detto, fonte di spreco di risorse pubbliche e, spesso, ostacolo allo sviluppo economico. Ma dall'altro, dallo stesso Trattato di Maastricht, il quale, nel costruire l'Unione economica e monetaria, ha fissato tra i suoi obiettivi il compito di promuovere "uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità" perseguendo la "coesione eco-

¹¹⁵ C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, cit., pp. 23 ss.

¹¹⁶ M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, cit., pp. 557 ss.

¹¹⁷ Di cui si è detto nel capitolo I.

¹¹⁸ Che riavviarono il dibattito sulle riforme costituzionali, per cui A. BARBERA, L. CALIFANO, *Dall'attuazione dell'ordinamento regionale ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli Editore, 1997, pp. 15 ss.

nomica" (art. 2). Come ricordato, in più disposizioni (ad esempio art. 99), il Trattato chiarisce che le competenze in materia economica restano nella disponibilità esclusiva degli Stati nazionali, e tuttavia, proprio all'interno delle competenze degli Stati, il loro esercizio, viene subordinato dal Trattato stesso (l'art. 5 comma 2 Trattato CE) al rispetto, tra gli altri, del "principio di sussidiarietà", coinvolgendo, dunque, tutti i livelli di governo: Istituzioni comunitarie, statali e delle Autonomie territoriali minori.

Indicative delle tendenze del mutato ruolo delle Regioni nel governo dell'economia sono alcune riforme legislative nazionali. La prima, immediatamente successiva al Trattato di Maastricht, sembra individuabile nell'abrogazione della normativa sugli interventi straordinari nel mezzogiorno¹¹⁹, che come accennato aveva rappresentato un ostacolo, soprattutto per le Regioni del sud, all'intervento nella definizione di proprie politiche di sviluppo. La complessa disciplina¹²⁰ dispose la soppressione del Ministero, del Dipartimento e dell'Agenzia per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, trasferendo le competenze inerenti allo sviluppo economico "delle aree depresse" al Ministro del bilancio e della programmazione economica, che avrebbe dovuto coordinare gli interventi di sviluppo "con la politica regionale, strutturale e di coesione economica e sociale della Commissione delle Comunità europee", ma soprattutto, in sede di definizione della manovra di finanza pubblica, per il periodo compreso nel bilancio annuale e pluriennale, avrebbe dovuto sentire la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (art. 3 d.lgs. n. 96 del '93).

La mutata disciplina ha seguito pedissequamente il modello europeo. Anzitutto, abbandonando la circoscrizione degli interven-

¹¹⁹ Così F.M. CERVELLI, G.M. ESPOSITO, *Politiche pubbliche e sviluppo economico*, cit., p. 8.

¹²⁰ Contenuta in decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, "Modifiche alla legge 1 marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno"; decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96, "Trasferimento delle competenze dei soppressi Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, a norma dell'art. 3 della legge 19 dicembre 1992, n. 488".

ti di sviluppo al solo territorio del Mezzogiorno, estendendoli a tutte le aree deboli del territorio nazionale, da individuare per ciascun intervento. La responsabilità degli interventi non era solo competenza – come nella passata disciplina – di organi straordinari come la Cassa per il Mezzogiorno o il Dipartimento, ma veniva attribuita alle amministrazioni ordinarie Ministero e autorità regionali, oltre che europee. Si disponeva che le Istituzioni ordinarie – di Stato, Regioni, province e comuni – dovessero, ognuna per la parte di sua competenza, assumere la responsabilità d'intervento nello sviluppo territoriale. Più in generale, si è affermato un modello di sviluppo volto a creare competitività nel mercato locale, non solo, e non tanto, attraverso incentivi agli investimenti delle imprese, ma soprattutto con azioni complesse, concertate tra i vari protagonisti politici, in grado di accrescere la qualità generale dell'economia locale¹²¹.

Un maggiore ruolo delle Autonomie territoriali, e in particolare delle Regioni, è sicuramente derivato a seguito della più generale trasformazione degli anni '90 nel governo dell'economia di cui si è detto. Le privatizzazioni e liberalizzazioni dei servizi hanno ovviamente coinvolto anche il livello regionale e locale, anch'essi direttamente interessati a liberare servizi locali e trasformare le imprese pubbliche regionali. Non solo, il venir meno di Enti pubblici economici statali liberava spazi di intervento, in primo luogo, per le Regioni nell'economia del proprio territorio. Tendenza confermata attraverso la nota "riforma federale a costituzione invariata" della fine degli anni novanta.

5.2. La riforma "federale" a costituzione invariata e il nuovo ruolo della Regione nel governo dell'economia

Solo partendo dalle summenzionate premesse si possono spiegare le trasformazioni che, alla fine degli anni novanta e all'inizio del nuovo millennio, sembrano aprire una nuova fase per

¹²¹ Così G. VIESTI, F. PROTA, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, p. 102, hanno osservato come si sia realizzato un passaggio da un modello istituzionale «straordinario» ad uno «ordinario».

l'autonomia regionale, determinando un suo reale coinvolgimento nel governo dell'economia nazionale e regionale. Ovviamente, le ragioni di questa nuova stagione sono quelle sin qui ricordate: da un canto, l'affermarsi dell'ordinamento europeo e delle sue politiche regionali – confermato nel '97 dalla sigla del Trattato di Amsterdam¹²² – dall'altro, il mutato contesto politico nazionale e le riforme sull'intervento dello Stato nell'economia¹²³.

Prima, fra tutte le riforme, va ricordata quella derivante dalle cosiddette leggi Bassanini¹²⁴ (dal nome del Ministro della pubblica amministrazione promotore), che – come noto, attraverso quattro leggi deleghe e numerosi decreti attuativi – apportò una serie di (in alcuni casi) stravolgimenti nell'organizzazione e nel funzionamento della Pubblica amministrazione, mirando ad una complessiva semplificazione della “macchina” dello Stato ed a un significativo decentramento di funzioni a Regioni ed enti locali, a tal punto da essere ribattezzata come la “riforma federale a costituzione invariata”.

Limitatamente allo specifico oggetto della presente indagine, la riforma presenta alcuni aspetti di interesse che è bene tener presenti. Anzitutto il fine principale perseguito dalla riforma del '97, di semplificare e ammodernare l'azione amministrativa, va sempre considerato come un fattore di “innovazione”, che apporta effetti immediati a favore dell'efficienza e, dunque, a vantaggio dello svi-

¹²² E dal patto di stabilità che coinvolge ancor più direttamente tutti i livelli di governo territoriale, assegnando specifiche responsabilità.

¹²³ Va ricordato che l'avvio di una vera privatizzazione si può individuare solo nel periodo 1997-1999 quando – così E. BARUCCI, F. PIEROBON, *Stato e mercato nella Seconda Repubblica*, p. 80 – “le privatizzazioni hanno conosciuto un'accelerazione con la cessione di quote delle principali *utilities* (ENI, ENEL, Telecom Italia e Autostrade) al fine di agevolare l'azione di governo, volta in quegli anni al risanamento della finanza pubblica per aderire all'euro senza indugio. Infine, nei primi anni del nuovo millennio, il “Patto di stabilità” ha spinto il Governo verso la cessione di partecipazioni – in alcuni casi solo formalmente, tramite la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), e senza perderne il controllo – per rispettare il vincolo del 3% sul disavanzo dello Stato”.

¹²⁴ Legge 15 marzo 1997, n. 59; Legge 15 maggio 1997, n.127 (Bassanini *bis*); Legge 16 giugno 1998, n.191 (Bassanini *ter*); 4 Legge 8 marzo 1999, n.50 (Bassanini *quater*).

luppo economico in tutti i livelli territoriali coinvolti¹²⁵. Inoltre, la riforma ha mirato a realizzare una reale apertura nei confronti dell'Autonomia regionale, anche, per mezzo della riforma dell'organizzazione del Governo. Soprattutto, la riduzione del numero dei Ministeri e la riorganizzazione dei Dipartimenti sembravano lasciare gli spazi reclamati dalle Regioni – ad esempio in occasione dei referendum del '92 – soprattutto in settori strategici per l'economia regionale¹²⁶.

¹²⁵ Ad esempio, la stretta interferenza della politica nella gestione delle imprese pubbliche regionali aveva comportato le stesse inefficienze registrate per le imprese pubbliche nazionali. Più ampiamente M. CAMMELLI, *Un passaggio chiave del federalismo amministrativo: il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato*, in *Aedon*, 1998, n. 2, pp. 1 ss.

¹²⁶ In tal senso, come noto, le deleghe contenute nella legge 15 marzo 1997, n. 59, sulla riorganizzazione del Governo, furono attuate con i decreti legislativi 30 luglio 1999, nn. 300 e 303. Con riferimento all'organizzazione governativa il d.lgs n. 300 prevede dodici Ministeri (interno; giustizia; economia e finanze; attività produttive; politiche agricole e forestali; ambiente e tutela del territorio; infrastrutture e trasporti; lavoro, salute e politiche sociali; istruzione, università e ricerca), intervenendo sensibilmente anche sulle strutture di primo livello organizzando nove Ministeri per dipartimenti e tre per direzioni generali (esteri; difesa; beni e attività culturali). I dipartimenti, in particolare, per la loro struttura rappresentavano una delle principali innovazioni della summenzionata riforma. Tale disciplina si collegava alla volontà di scindere la politica dall'amministrazione. Il dipartimento, infatti, era disegnato in modo da corrispondere ad una precisa funzione volta a raggiungere scopi generali in un determinato settore di attribuzioni esercitate in modo organico. In tema L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei ministeri: le disposizioni generali*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, il Mulino, 2000, pp. 125 ss., notava come una delle principali differenze tra il nuovo modello per dipartimenti rispetto a quello delle direzioni generali sembrava da ricondurre alla natura ed alla estensione della missione attribuita a ciascun Ministero. Il profilo funzionale del dipartimento, in particolare, era stato disegnato in modo da corrispondere non ad un insieme più o meno preciso di compiti, ma ad una missione, caratterizzata da scopi generali in relazione ad una materia a cui erano state collegate ampie attribuzioni. Tuttavia va ricordato come la struttura immaginata dalla riforma Bassanini non entrò in vigore sino alla XVI legislatura. I Governi successivi alla riforma, infatti, restaurarono i vecchi Ministeri, soprattutto quelli che più stridevano con l'Autonomia regionale (come agricoltura, salute, ambiente e tutela del territorio). Infatti, la XIV legislatura si aprì con il d.l. 12 giugno 2001, n. 217, che inaugurò la prassi – utilizzata in passato solo per istituire singoli Ministeri e continuata poi nelle successive legislature – di ridisegnare ed adattare l'organizzazione governativa alle esigenze (perlopiù politiche) del "nascituro" Governo. Sul punto di rinvia a T.F. GIUPPONI, *Il Governo del sistema bipolare*, nonché E.C. RAFFIOTTA, *La prassi nell'organizza-*

Per tali motivi, al di là dei singoli trasferimenti, la “riforma Bassanini” sembra rappresentare – nella più generale trasformazione della pubblica amministrazione – la prima significativa innovazione in favore dell'intervento della Regione nell'economia del proprio territorio, e non, dunque, un semplice completamento nel trasferimento di funzioni rispetto ai precedenti¹²⁷.

Tuttavia, è anche attraverso i trasferimenti che si afferma il “governo regionale dell'economia”. Il principale trasferimento di funzioni in materia economia è avvenuto con il decreto n. 112 (del 31 marzo 1998)¹²⁸. Il Titolo II, infatti, rubricato “sviluppo economico”, richiamando espressamente l'omonimo del D.P.R. n. 616 del '77¹²⁹ – seppur con alcuni limiti¹³⁰ – ha sopperito a molte delle criticità dei primi trasferimenti, soprattutto, circoscrivendo le “invadenze” statali¹³¹. In premessa va ricordato che la legge n. 59 e, poi, il decreto n. 112, hanno previsto che “tutte le funzioni e i compiti non espressamente conservati allo Stato con le disposizioni del presente decreto legislativo sono conferiti alle Regioni e agli enti locali”¹³², dunque, una residualità in tutti i settori dell'ammini-

zione del Governo, entrambi in A. BARBERA e T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, BUP, 2008, rispettivamente, pp. 51 ss. e 111 ss.

¹²⁷ E in particolare della richiamata “seconda regionalizzazione” del '77.

¹²⁸ In attuazione della legge n. 59 del '97.

¹²⁹ Che, però, per entità e, soprattutto, effetti non sembra paragonabile.

¹³⁰ Il primo dei quali è individuabile nella quasi coincidenza tra le materie elencate nel D.P.R. 616 e nel D.lgs. 112. Come se, a distanza di più di vent'anni l'economia, il suo sviluppo e il suo governo fossero i medesimi. Ma, in tal senso, si veda la più complessa riflessione critica di R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, 2, pp. 203 ss.

¹³¹ Che però restavano ancora presenti, come, per fare alcuni esempi, nello stesso art. 13 in materia di “artigianato”, o art. 18 nel caso dell’“industria”, in cui espressamente si prevedevano specifici poteri (abbastanza invasivi) in capo allo Stato per ciascuna materia. Infatti, R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, cit., p. 204, commentava “sia i trasferimenti delle funzioni del 1972, sia quelli del decreto legislativo 616 (e in fondo anche i più recenti decreti “Bassanini”), hanno operato “ritagli” nelle materie elencate dal vecchio 117 Cost., escludendo dal trasferimento settori, funzioni, compiti che lo Stato ha trattenuto a sé”.

¹³² Così l'art. 1 e l'art. 3 della legge n. 59.

strazione a favore delle autonomie¹³³; inoltre – così come in precedenza previsto dal D.P.R. n. 616 – il trasferimento delle funzioni e attribuzioni è avvenuto secondo il principio cosiddetto di “completezza”¹³⁴, per cui le eventuali competenze non attribuite allo Stato, o agli Enti locali, sono residualmente attribuite alle Regioni, che, quindi, acquistano un ruolo non secondario nell'amministrazione. Inoltre, tra i principi esplicitamente previsti dalla riforma Bassanini – seppur noto – è bene ricordare quello di sussidiarietà, come detto, introdotto dall'ordinamento comunitario, ma dalla menzionata riforma espressamente recepito nella regolamentazione dei rapporti tra i vari livelli di governo nazionale¹³⁵.

Nello specifico, l'art 11, del d.lgs. n. 112 del '98, sembra aprire alla competenza di Regioni e agli enti locali in tutte le “funzioni e compiti esercitati, nel settore dello sviluppo economico, da qualunque organo o amministrazione dello Stato o da Enti pubblici da questo dipendenti”¹³⁶.

Le materie espressamente ricomprese sotto la rubrica “sviluppo economico” (art. 11) – più nel dettaglio disciplinate delle disposizioni successive (artt. 12-50) – sono: “agricoltura e foreste”, “artigianato”, “industria”, “energia”, “miniere e risorse geotermiche”, “ordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura”, “fiere e mercati e commercio”, “turismo ed industria alberghiera”.

¹³³ Nello stesso senso F. BILANCIA, A. FILIPPINI, *L'intervento pubblico nell'economia delle Regioni e degli enti locali tra aiuti di Stato e tutela della concorrenza*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011, 3, pp. 561 ss.

¹³⁴ In particolare previsto dall'art. 4 comma 3 della legge n. 59, a cui si aggiungevano i principi di “unicità” e “responsabilità” dell'amministrazione titolare della funzione e del principio di “omogeneità”.

¹³⁵ La portata innovativa del principio di sussidiarietà (“verticale” e “orizzontale”) seguita alla legge n. 59 del 1997 emerge con evidenza nello studio di A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001, in particolare, pp. 67 ss. e 257 ss.

¹³⁶ Forse – ma sul punto si veda il commento all'art. 11, in F. CARINGELLA (a cura di), *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione: commento organico alle leggi Bassanini*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 1999, pp. 62 ss. – tentando di rimediare al criticato trasferimento del '77 per cui molte delle funzioni trasferite poi stridevano con amministrazioni o enti dipendenti dallo Stato.

Tuttavia, è difficile sostenere che tali materie siano le uniche strettamente connesse al governo dell'economia regionale che il d.lgs. 112 ha provveduto a trasferire alle Autonomie regionali. Invero il ruolo della Regione nel governo dell'economia del suo territorio pare più ampio. Non possono, infatti, tralasciarsi tutte quelle materie trasferite di rilievo economico, seppur non incluse sotto la rubrica "sviluppo economico"¹³⁷.

Tali trasferimenti, dunque, assegnando alla Regione un ruolo di rilievo nell'economia del proprio territorio, hanno determinato altresì, inevitabilmente, un momento di trasformazione del governo dell'economia di tutto l'ordinamento nazionale. Come si è detto inizialmente, la riforma si inserisce nella summenzionata più generale trasformazione segnata da un primo mutamento (si è detto "corrosione") all'indiscussa unità economica dell'ordinamento che vedeva nello Stato il suo vertice. Tuttavia, non si è trattato di uno "stravolgimento" del sistema. Anzitutto è bene chiarire – qualora necessario – che le politiche e gli interessi economici, rimessi alle Regioni, sono strettamente legati al territorio regionale. Pertanto – almeno sotto la vigenza del testo originario del Titolo V – sarebbe spettata allo Stato la cura degli interessi nazionali collegati – come chiarito pacificamente dalla stessa Corte costituzionale¹³⁸ – alla materia economica (*lato*

¹³⁷ È questo il caso delle materie trasferite al Titolo III "territorio ambiente e infrastrutture" che include dall'"urbanistica" alla "viabilità", o altresì dal Titolo IV in materia di "servizi alla persona e alla comunità", includenti sia la "sanità" sia i "beni culturali". Del resto come si vedrà più avanti, affrontando specificamente la questione, è difficile sostenere che l'economia o lo sviluppo economico siano una materia circoscrivibile, ma sul punto già C. BARBATI, *Territori e interessi economici: le "politiche dei luoghi" per lo sviluppo locale*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2009, 2, pp. 243 ss.; R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, cit., p. 207.

¹³⁸ Tra le altre, Corte costituzionale, sentenza 23 ottobre 1992, n. 427, in cui si chiarisce (punto 4.1) che la "comune finalità di favorire il processo di ammodernamento tecnologico delle piccole imprese ed ha natura di normativa generale sulla programmazione economica, per realizzare l'interesse nazionale di porre in grado le piccole imprese di concorrere con quelle degli altri paesi della Comunità, in vista delle scadenze connesse al completamento del mercato unico europeo". Già in questa decisione sembra individuarsi la stretta connessione tra lo sviluppo dell'economia nazionale e la realizzazione del Mercato unico europeo. Si veda anche la sentenza 11 dicembre 1998, n. 398, nella parte in cui (punto 4) la Corte opera uno scrutinio finalizzato a verificare le leggi regionali che incidono su "inte-

sensu intesa: tutela della concorrenza, programmazione economica, ecc.). Non solo, quasi tutti (per non dire tutti) i richiamati settori economici (o di rilievo economico) erano connessi all'ordinamento europeo, cui lo stesso Stato era vincolato. Dunque, come emerge nella stessa giurisprudenza costituzionale¹³⁹, allo Stato spettava vigilare e far rispettare, innanzi al Giudice costituzionale, eventuali violazioni del diritto europeo. In tal senso basti nuovamente ricordare che, al di là del merito delle scelte di politica economica – dopo il Patto di stabilità del 1997 – anche gli Enti territoriali minori erano obbligati al rispetto dei parametri di bilancio fissati a Maastricht. Con particolare riferimento alle Regioni, l'art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 76 del 2000¹⁴⁰, ha previsto, infatti, l'incostituzionalità delle leggi regionali che non si adeguassero alle nuove norme di “coordinamento in materia di bilancio e di contabilità” disposte dallo stesso decreto, attuativo del Patto di stabilità e crescita siglato in Europa¹⁴¹.

6. *Dopo la riforma del Titolo V: quali strumenti di politica economica per lo Stato?*

Molte sono dunque le ragioni per cui da tempo ormai l'economia – più di altri settori – non risultava più sotto il pieno “governo” dello Stato, “circondato” dagli interventi e dalle politiche economiche europee nonché dalle “pretese” degli enti territoriali minori. Tuttavia, nella ricostruzione dell'evoluzione delle regole che governano l'economia, radicale sembra la trasformazione seguita alla riforma costituzionale del 2001¹⁴², la quale, pur insisten-

ressi unitari che giustificano l'intervento statale”, nel rispetto dell'ordinamento comunitario.

¹³⁹ Ad esempio, Corte costituzionale, sentenza il 12 marzo 1999, n. 85.

¹⁴⁰ Decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, recante “principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208”.

¹⁴¹ F. BILANCIA, A. FILIPPINI, *L'intervento pubblico nell'economia delle Regioni e degli enti locali tra aiuti di Stato e tutela della concorrenza*, cit., p. 568, hanno insistito su questo ultimo punto, al fine di intendere il ruolo delle Regioni nel governo dell'economia.

¹⁴² Adottata con Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la quale come

do sul Titolo V della parte seconda della Carta fondamentale, lasciando, dunque, immutata la Costituzione economica¹⁴³, pare aver insistito – almeno formalmente – sulle regole del governo dell'economia nei rapporti tra Stato e Regioni, “ribaltando” il descritto originario modello in cui, nonostante alcune competenze economiche fossero rimesse all'ente regionale, era lo Stato centrale ad avere un ruolo protagonista nel governo nell'economia, assicurandone la sua unità.

Anche se noto, è bene ricordare che le “modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione” del 2001 hanno rappresentato il tentativo di trasformare l'originario assetto istituzionale repubblicano in senso fortemente autonomistico¹⁴⁴, quasi, – almeno nelle intenzioni di alcuni – “federale”¹⁴⁵. Vocazione “federale” avrebbe già la disposizione introduttiva del riformato art. 114 Cost., la quale dichiarando che “la Repubblica è costituita dai Comuni,

noto si collega alla Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, in tema di Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni.

¹⁴³ Se non nella parte in cui all'art. 117 Cost., tra le materie di competenza esclusiva statale, ha espressamente menzionato la “concorrenza”, che in passato in maniera indiscussa veniva – non pacificamente – ricostruita attraverso l'interpretazione dell'art. 41 Cost. Sul punto di veda per primo A. PACE, *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia. Considerazioni preliminari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, p. 1217 ss.; nonché, per una riflessione successiva a Maastricht, A. PACE, *Libertà “del” mercato e “nel” mercato*, in *Politica del diritto*, pp. 327 ss.; R. NIRO, *Profili costituzionali della disciplina antitrust*, cit., pp. 71 ss. Sulla definizione della “materia” tutela della concorrenza dopo la riforma del 2001 si veda L. BUFFONI, *La “tutela della concorrenza” dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2003, pp. 345 ss., la quale si interroga sul tema più generale delle trasformazioni che la riforma costituzionale ha apportato alla tradizionale decisione statale in materia economica, in particolare, in rapporto alle competenze delle Autonomie regionali.

¹⁴⁴ Tale esigenza del resto derivava, come è emerso, da numerose solide ragioni riassumibili nella celebre proposta di L. MARIUCCI, R. BIN, M. CAMMELLI, A. DI PIETRO, G. FALCON, *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, il Mulino, 1996.

¹⁴⁵ Basti ricordare che inizialmente il testo della riforma proponeva di denominare il Titolo V “Ordinamento federale della Repubblica” e solo all'ultimo, prima dell'entrata in vigore del testo definitivo, un emendamento soppressivo in Aula del gruppo della Lega evitò tale denominazione.

dalle Province, dalle Città metropolitane e dallo Stato”, rispetto all’originaria formulazione – per cui era la Repubblica a ripartirsi “in Regioni, Province e Comuni” – sembrerebbe mettere lo Stato in una condizione di parità rispetto agli altri enti territoriali, i quali, tra l’altro, sono espressamente qualificati come “enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione” (art. 114 c. 2 Cost.)¹⁴⁶. Altresì il testo della riforma ha sottratto al Parlamento, sia il controllo sugli Statuti regionali (art. 123 Cost.), sia il possibile controllo di merito sulle leggi regionali per contrasto con gli interessi nazionali (art. 127 Cost.), limitandosi a mantenere il solo controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale¹⁴⁷. È così scomparso, almeno dal testo della Costituzione, l’interesse nazionale¹⁴⁸. Al venir meno dell’interesse naziona-

¹⁴⁶ A. BARBERA, *Dal triangolo tedesco al pentagono italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 85 ss., a proposito della ambigua fattispecie dell’art. 114 Cost., osservava criticamente come “nella nuova formulazione si usa volutamente un’espressione che richiama un «processo costituente» di cui sarebbero protagonisti gli enti in questione (...) ma quale è il soggetto che stipula il *foedus*, le Regioni o le comunità infraregionali?”. Al contrario, continua l’A., la storia costituzionale dimostra che gli Stati federali nascono dall’unione di Stati sovrani e quasi mai dalla scissione di ordinamenti unitari. Tra le eccezioni si può segnalare la Cecoslovacchia. Vocazione “federale”, invero, parsa in crisi già nella sua fase d’attuazione, come rilevato in T.F. GIUPPONI, *Enti locali, Regioni e processi di riforma: dalla ritardata attuazione del testo costituzionale alla revisione del Titolo V*, in G. CAIA, T.F. GIUPPONI, A. MORRONE, *Quale ordinamento per gli enti locali? Organizzazione, servizi pubblici e “federalismo fiscale”*, Bologna, BUP, 2009, pp. 15 ss.

¹⁴⁷ Non a caso vi era chi si interrogava sulla possibilità di configurare un “Diritto costituzionale regionale”, come S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? – Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 61 ss. Invero, però, lo stesso A. rilevava criticamente il riparto delle competenze nella riformata fattispecie dell’art. 117 Cost., si veda S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 115 ss.

¹⁴⁸ Anche se, già dalle prime letture della riforma, si era rilevato come l’interesse nazionale fosse un limite “implicito”, che – indipendentemente dalle disposizioni del Titolo V – trova un aggancio testuale nei principi fondamentali e in particolare nell’art. 5 Cost., così A. BARBERA, *Chi è il custode dell’interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, pp. 345 ss.; R. TOSI, *A proposito dell’interesse nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 86 ss.; R. BIN, *L’in-*

le e dei citati istituti di intervento nell'autonomia regionale, rispetto all'originario Testo costituzionale, come noto, è seguito, altresì, il rovesciamento dell'elencazione delle materie di competenza legislativa, circoscrivendo le competenze esclusive statali, e aprendo – con il principio della residualità – quelle delle Regioni¹⁴⁹. In tale quadro, le regole che sino a quel momento avevano regolato l'economia risultavano stravolte: nel riformato art. 117 Cost., infatti, la materia economica risulta scomposta, assegnata non più allo Stato come nel modello originario del '48, bensì alla Regione¹⁵⁰.

A garanzia d'interessi sovra regionali è sembrata restare, almeno a prima lettura, l'ambigua disciplina dell'art. 120 Cost. a protezione, tra gli altri motivi, "dell'unità giuridica o dell'unità economica". Proprio la presenza della formula "unità economica" aveva fatto intravedere una possibile clausola di chiusura a garanzia, anche, delle politiche economiche e, più in generale, del governo dell'economia¹⁵¹, assicurando – come nel modello tradizionale in precedenza descritto – una competenza prevalente dello Stato. Restava però dubbio in quale modo, e attraverso quali funzioni, tale clausola avrebbe in concreto operato. La lettera dell'art. 120 Cost., infatti, sembrava consentire l'esercizio della sostituzione da parte del Governo solo in via amministrativa¹⁵², non anche legislativa¹⁵³.

teresse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale, in *Le Regioni*, 2011, pp. 1213 ss.

¹⁴⁹ Invero sin dall'inizio inteso restrittivamente dalla Corte costituzionale, si veda A. MORRONE *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 4427 ss.

¹⁵⁰ A. MORRONE, *Gli strumenti di politica economica nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 11.

¹⁵¹ F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 88 ss.

¹⁵² La tesi che limita la possibilità di un intervento sostitutivo alla funzione amministrativa è stata argomentata da E.C. RAFFIOTTA, *Gli interventi sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, Macerata, Simple, 2009, pp. 115 ss.; Id., *A proposito dei poteri sostitutivi esercitati nei confronti delle comunità montane: davvero non c'è spazio per la leale collaborazione?*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 185 ss.; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 187 ss.; G.U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, p. 735, n. 10; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1241; F. PIZZETTI, *L'evol-*

Soprattutto, non era chiaro come, in concreto, la sostituzione avrebbe operato¹⁵⁴, essendo un istituto tradizionalmente disposto – almeno nella tradizione italiana¹⁵⁵ – a garanzia dell'inerzia del titolare della funzione, e non come clausola generale di supremazia

luzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea, in *Le Regioni*, 2002, p. 691; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1323; L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 1186-1187; A. LOIODICE, *Osservazioni al disegno di legge per l'adeguamento alla legge costituzionale n. 3/2001. Vincoli internazionali e poteri sostitutivi*, in www.federalismi.it; A. RUGGERI, *Note minime, “a prima lettura”, a margine del disegno di legge La Loggia*, in www.federalismi.it; P. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo articolo 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, n. 5, pp. 742-743.

¹⁵³ Con riferimento alla natura legislativa si veda M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. Cost. n. 3 del 2001, relazione al Convegno “Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie”*, su www.associazionedeicostituzionalisti.it; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 239 ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro Italiano*, 2001, V, 194 ss.; G.M. SALERNO, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, su www.federalismi.it; F. GIUFFRÉ, *Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. Legge “La Loggia”)*, in www.forumcostituzionale.it; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1229; Id., *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in *Quaderni regionali*, 2002, p. 451. In senso dubitativo L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit., p. 20; P. CAVALIERI, *Il potere sostitutivo sui Comuni e sulle Province*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 846 ss.

¹⁵⁴ Invero la prassi dimostra uno scarso ricorso all'attivazione di poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. Sul punto sia consentito un rinvio a E.C. RAFFIOTTA, *Gli interventi sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, cit., pp. 159 ss.

¹⁵⁵ Per tutti, in tema, due classici D. CARUSO INGHILLERI, *La funzione amministrativa indiretta: la delegazione amministrativa, la supplenza, la sostituzione gerarchica, la sostituzione per mezzo di regi commissari*, Milano, 1909, pp. 148 ss.; E. ESPOSITO, *Il potere sostitutivo. Amministrazione centrale ed enti locali*, Napoli, 1968, pp. 65 ss.

della potestà legislativa statale su quella regionale, analoga a quella espressamente prevista in altri ordinamenti composti¹⁵⁶.

Di conseguenza l'Ente regionale sembra assumere un ruolo "dominante" nel governo dell'economia, non solo, del territorio regionale, bensì – più o meno direttamente – anche sull'economia nazionale. In tal senso, pur restando tra le competenze esclusive dello Stato materie primarie del governo dell'economia – come: la "moneta", la "tutela del risparmio" e dei "mercati finanziari"; la "tutela della concorrenza", il "sistema valutario", il "sistema tributario e contabile dello Stato"; la "perequazione delle risorse finanziarie" – tuttavia, altre competenze, che in passato avevano caratterizzato l'intervento pubblico, soprattutto, dello Stato nel mercato, vengono "scomposte" e trasferite in tutto, o in parte, alla competenza legislativa regionale¹⁵⁷. La riforma, infatti, da un canto, conferma alle Regioni tradizionali competenze legislative concorrenti come quelle connesse al governo dell'economia del proprio territorio¹⁵⁸; dall'altro, però, rimette alla competenza concorrente – Stato

¹⁵⁶ Di cui si è detto e meglio si dirà nel corso del presente studio. Per il momento al fine di una completa ricostruzione di tali istituti si rinvia a C. BOLOGNA, *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, cit., pp. 16 ss.; W. NOCITO, *Dinamiche del regionalismo italiano ed esigenze unitarie*, cit., pp. 121 ss.

¹⁵⁷ Così, ai sensi dell'art. 117 c. 3 Cost., vengono ricomprese tra le competenze legislative concorrenti materie come: il "commercio con l'estero"; la disciplina delle "professioni"; la "ricerca scientifica e tecnologica"; il "sostegno all'innovazione per i settori produttivi"; il "governo del territorio"; i "porti e aeroporti civili"; le "grandi reti di trasporto e di navigazione"; l'"ordinamento della comunicazione"; la "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"; la "previdenza complementare e integrativa"; l'"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"; la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali"; le "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale" nonché gli "enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale".

¹⁵⁸ Nonché, in alcuni casi, "ratifica" attribuzioni in passato trasferite alle autonomie regionali, che, però, da attribuzione di funzioni amministrative, divengono competenze legislative concorrenti. Come nel caso delle "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale", sulla cui esperienza passata si vedano L. SENN, *Le imprese pubbliche regionali e le altre forme di intervento pubblico nell'economia delle Regioni*, in G. BERTI (a cura di), *Le imprese pubbliche regionali*, cit., p. 269 ss.; G. BARONE, *Esperienze e prospettive degli enti pub-*

e Regioni – materie che, per loro natura, coinvolgono direttamente interessi nazionali¹⁵⁹.

Per le suddette ragioni, se è vero – come ricordato nelle pagine precedenti – che il Costituente del '48 non avesse presente un modello di sviluppo economico, e ancor meno si era posto il problema di un intervento delle Autonomie nel governo dell'economia, se tale affermazione corrisponde a verità, non sembrerebbe possibile, però, sostenere che un modello razionale di sviluppo economico fosse chiaro e presente al Legislatore costituzionale del 2001. A tale conclusione sembrano portare, sia l'analisi delle materie di rilievo economico espressamente individuate e ripartite tra secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost., sia la ricostruzione di quelle materie indeterminate – che in ossequio al quarto comma della stessa norma – confluiscono tra le competenze legislative residuali delle Regioni¹⁶⁰.

A tali previsioni dell'art. 117 Cost. va connessa ovviamente la riformata fattispecie dell'art. 119 Cost. che garantisce a Regioni ed enti locali autonomia di imposta e di spesa, disposizione assai significativa e potenzialmente determinante nello sviluppo delle politiche economiche regionali¹⁶¹, se si pensa che proprio la dipenden-

blici economici, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 24 ss.; N. GRECO, *Regioni e industria in Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, 1980, fasc. 1, pp. 2 ss.

¹⁵⁹ Molti i casi emblematici, più di altri, basti riflettere sulla portata degli interessi derivanti da materie come: il “commercio con l'estero”; le “grandi reti di trasporto e di navigazione”; l’“ordinamento della comunicazione”; “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”; le quali materie per la loro natura appaiono già a prima vista stridere con una disciplina limitata al territorio regionale.

¹⁶⁰ Tra queste (senza pretese di completezza) sembrerebbero esservi materie di particolare rilievo per l'economia, non solo di singoli territori regionali, sia, alcune, già rientranti nella precedente formulazione dell'art. 117, le quali, però, da concorrenti – a questo punto – sarebbero dovute divenire di esclusiva disciplina regionale – come l'agricoltura e l'artigianato – sia, altre, che in passato rientravano nella competenza esclusiva dello Stato, come, solo per fare alcuni esempi, l'industria, il commercio, i servizi pubblici, i lavori pubblici, l'edilizia. Hanno da subito rilevato la difficoltà di ricostruire le “materie residuali” L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 343 ss.; R. NIRO, *Note minime sulla potestà legislativa «residuale» delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 1855 ss.; R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 889 ss.

¹⁶¹ Disposizione, anche in questo caso, i cui confini sono stati presto definiti

za finanziaria e di spesa ha rappresentato nella passata esperienza una delle principali “briglie” allo sviluppo dell'intervento regionale nell'economia del proprio territorio¹⁶².

La vastità e centralità delle materie trasferite dal testo della riforma del Titolo V, che sino a quel momento aveva caratterizzato l'intervento pubblico dello Stato nell'economia nazionale, a questo punto, sembrava aver subito una “rivoluzione” – anche – nelle politiche del governo dell'economia nazionale, a tal punto da spingere la stessa Corte a porre (invero, come si dirà a breve, retoricamente): “l'interrogativo se lo Stato, nell'orientare la propria azione allo sviluppo economico, disponga ancora di strumenti di intervento diretto sul mercato, o se, al contrario, le sue funzioni in materia si esauriscano nel promuovere e assecondare l'attività delle autonomie”, con la conseguenza, secondo la Corte, che, se fosse vera la “seconda ipotesi”, “lo Stato dovrebbe limitarsi ad erogare fondi o disporre interventi speciali in favore di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, i quali sarebbero quindi da considerare come gli effettivi titolari di una delle leve più importanti della politica economica”¹⁶³.

7. *Economia e competenze legislative: il nuovo ordine “razionale” indicato dalla Corte costituzionale*

Che la rigida ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, operata dal novellato art. 117 Cost., non fosse una “camicia di nesso” è stato subito chiarito dalla Corte costituzionale¹⁶⁴.

attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale, per cui A. MORRONE, *La nuova Costituzione finanziaria. La Corte Costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 4079 ss. Tuttavia da subito risulta palese la centralità dell'art. 119 Cost. nel riformato Titolo V, in tal senso, preziosa la riflessione di M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, 2007, n. 1, pp. 9 ss.

¹⁶² A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, cit., pp. 7 ss.

¹⁶³ Sent. n. 14 del 2004, punto 3 delle considerazioni in diritto.

¹⁶⁴ In particolare già nella sentenza n. 282 del 2002 la Corte esclude la rigidità delle materie indicate nell'art. 117 Cost. In tale decisione, infatti – dichiarando l'illegittimità della legge marchigiana che vietava le terapie elettroconvulsivanti –

La scelta di mantenere – in continuità rispetto al precedente Testo costituzionale¹⁶⁵ – cataloghi dettagliati di materie, anziché una distribuzione delle politiche in ordine alle funzioni di ciascun ente territoriale, rappresentava per molti un modello difficilmente realizzabile¹⁶⁶. L'irrazionalità di circoscrivere le competenze all'interno dei deboli argini delle materie era ancora più evidente nel caso dell'economia, della sua programmazione, del suo sviluppo, ma soprattutto del suo governo¹⁶⁷.

Non a caso la sent. 303 del 2003¹⁶⁸ – la prima decisione volta significamente a intervenire sul testo formale dell'art. 117 Cost., al fine di riportarlo a razionalità, financo, in parte, "riscrivendo"¹⁶⁹ la

chiariva, ad esempio, che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non possono essere considerati "una 'materia' in senso stretto, ma una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle". Sul punto la lungimirante lettura di R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1445 ss.

¹⁶⁵ Nonché della stessa "riforma Bassanini".

¹⁶⁶ Per rendere meglio l'idea, qualora necessario, si pensi all'esempio richiamato da Augusto Barbera – nell'audizione dell'11 dicembre 2006, presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, sulla Riforma del Titolo V della Costituzione su www.forumcostituzionale.it – il quale ha manifestato la sua massima sfiducia "verso ogni forma di distinzione rigida delle competenze" derivante dalla difficoltà concreta di circoscrivere le materie: "Un film, ad esempio, è un prodotto culturale ma è anche merce, e deve essere sottoposto quindi a due regimi diversi". L'A. suggeriva piuttosto "un sistema di cooperazione nella definizione delle funzioni che coinvolgesse i vari livelli di governo, fino a dare la parola decisiva, a determinate condizioni, al Parlamento nazionale" attraverso l'introduzione di una formula analoga all'art. 72 del *Grundgesetz*. Questa era del resto la proposta che lo stesso Barbera aveva sostenuto sin dal 1991, nella seduta del 20 febbraio, da Presidente della Commissione per le questioni regionali. La medesima tesi è stata esposta da R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, cit., p. 207.

¹⁶⁷ A. MORRONE, *Gli strumenti di politica economica nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 11 e 12.

¹⁶⁸ Sentenza n. 303 del 2003.

¹⁶⁹ È questo l'interrogativo che si pone A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 818 ss., a commento della sent. 303 la quale "con bagliori di potere costituente" "sembra avere inciso in

distribuzione delle competenze – giunge a conclusione di numerosi ricorsi regionali contro la legge delega in materia di “infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive”, più nota come “legge obiettivo”. È intervenuta, dunque, al fine di definire funzioni e competenze in settori strategici per l'economia nazionale¹⁷⁰. Come risaputo con la sent. 303, per la prima volta, viene enucleata la c.d. “chiamata in sussidiarietà”¹⁷¹ che la Corte ricostruisce attraverso la lettura dell'art. 118 Cost. e il principio di sussidiarietà, ma, altresì, insistendo sull’“attività unificante dello Stato” che non può essere confinata “alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente”, se così fosse – continua il Giudice delle leggi – vorrebbe dire “svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze”¹⁷².

Tale sentenza come detto ha una portata di carattere generale, ma sin da subito indicativa dell'impossibilità di separare singoli settori dell'economia in materie distribuite tra i vari livelli di governo, sopra le quali – almeno in questo l'art. 117 c. 1¹⁷³ e 117

maniera significativa sia il sistema delle fonti del diritto, sia i rapporti dialettici tra i livelli di governo statale e regionale”.

¹⁷⁰ S. BARTOLE, *Conclusioni*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2009, pp. 369 ss., per il quale “la Corte Costituzionale ha offerto in questa prospettiva uno strumento di grande utilità quando con la ben nota sentenza n. 303 del 2003 ha indicato nel principio di sussidiarietà lo strumento atto a mettere in collegamento potere centrale e poteri locali consentendo loro – come usa dire oggi – di fare sistema in vista del perseguimento di obiettivi di indirizzo economico.” Poco tempo dopo la sent. 303 si veda anche la sent. n. 6 del 2004.

¹⁷¹ Il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali. Con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto, sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali.

¹⁷² È questo il punto – 2.1 delle considerazioni in diritto – in cui la Corte richiama l'ordinamento costituzionale tedesco e la *konkurrierende Gesetzgebung*, e la clausola di supremazia nel sistema federale statunitense nota come *Supremacy Clause*.

¹⁷³ Relativamente ai limiti derivanti dall'ordinamento comunitario, ma si veda G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione*

c. 5 sembrerebbero chiari – risiedono i vincoli dell'ordinamento europeo¹⁷⁴.

Il *leading case* che riporta a un ordine “razionale” il governo dell'economia, però, è rappresentato dalla – altrettanto nota – sent. 14 del 2004, in cui la Corte non si limita a chiarire la distribuzione delle competenze in materia di “tutela della concorrenza”, ma ridefinisce e precisa gli specifici strumenti economici di Stato e Regioni nel mutato contesto, dopo la riforma del Titolo V.

Come già ricordato, la Corte premette l'interrogativo, non troppo sarcastico – derivante da una lettura del testo formale dell'art. 117 Cost. – se lo Stato “disponga ancora di strumenti di intervento diretto sul mercato”¹⁷⁵. La risposta a tale interrogativo verrà, come noto, argomentata attraverso una lettura “dinamica” della “tutela della concorrenza” (art. 117, secondo comma, lettera e) la quale “non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti” e può quindi legittimare lo Stato a legiferare, sia a tutela, sia a promozione del mercato attraverso politiche di intervento nell'economia¹⁷⁶. Tuttavia, anche se l'interpretazione estensiva del parametro costituzionale della “concorrenza” assume un rilievo principale anche alla luce della successiva giurisprudenza¹⁷⁷, il massimo interesse per la presente decisione consiste nella rappresentazione generale che la Corte indica, sembrando descrivere il

del “vincolo comunitario” sulla giurisprudenza costituzionale, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003, 2, pp. 207 ss.

¹⁷⁴ Che già la sent. 303 richiama, in particolare, al punto 6 delle considerazioni in diritto. Ma più nel dettaglio si vedano le successive decisioni nn. 406 del 2005; 126 del 2006; 269 del 2007.

¹⁷⁵ Punto 3 delle considerazioni in diritto.

¹⁷⁶ Cfr. E. LANZA, *Trasversalità ed uniformità della tutela della concorrenza nel rapporto tra stato e Regioni*, su www.issirfa.cnr.it, giugno 2011.

¹⁷⁷ Una rivalutazione della “materia” concorrenza – prima non espressamente menzionata in Costituzione – tale da individuare (sent. n. 270 del 2010) la necessità di bilanciarla con gli altri valori. Sul punto si veda la riflessione di F. CINTIOLI, *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il “diritto della crisi”*, in *Diritto e società*, 2009, 3-4, pp. 373 ss., e la critica di M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., nota 263.

governo dell'economia come un sistema multilivello in cui nessuna competenza può essere rigidamente assegnata¹⁷⁸.

Il Giudice costituzionale, infatti, asserisce che l'economia (così come lo sviluppo economico)¹⁷⁹ – di cui la concorrenza, assieme, alla “moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie” è una delle “leve”¹⁸⁰ – non costituisce una “materia”, bensì una pluralità di interessi connessi a politiche incluse, non a caso, tra le competenze esclusive dello Stato, che per loro natura non possono essere confinate a livello regionale¹⁸¹.

Effettivamente in tale passaggio la Corte riporta a coerenza il governo dell'economia, similmente al modello precedente alla riforma costituzionale del Titolo V, per cui: alla Regione spetterebbe un intervento legato all'economia del suo territorio; allo Stato, invece, la disciplina degli interessi sovra regionali¹⁸², anche, nel garantire l'attuazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, i quali si inseriscono tra gli interventi di “rilevanza macroeconomica”¹⁸³.

¹⁷⁸ Sul punto appare strettissima la connessione con la ricordata sent. 303, del resto entrambe opera della medesima penna del Giudice Relatore Carlo Mezzanotte. In tal senso, mette in evidenza i molti punti di contatto tra le due decisioni che trasformano l'ordinamento costituzionale S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e Costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008, n. 4-5, pp. 825 ss.

¹⁷⁹ In particolare sulla constatazione che lo “sviluppo economico” non sia una “materia”, la Corte è tornata nella sentenza 18 aprile 2007, n. 165. In particolare le Regioni ricorrenti ritenevano che lo “sviluppo economico” fosse una materia rientrante nell'art. 117 c. 4.

¹⁸⁰ Punto 4 del considerato in diritto.

¹⁸¹ Secondo la Corte l'intendimento del Legislatore costituzionale è stato quello di “unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese”.

¹⁸² S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e Costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, cit., pp. 836 ss.

¹⁸³ Anzi, più precisamente, sempre punto 4, la Corte specifica “l'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti *de minimis*), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale”.

Tale lettura è stata confermata nella successiva giurisprudenza – anche, a garanzia di politiche economiche limitate all'ordinamento regionale¹⁸⁴ – ma, soprattutto, attraverso un'interpretazione sempre più estensiva della “tutela della concorrenza”, consentendo allo Stato di riaccentrare la funzione legislativa in tutti i settori economici¹⁸⁵. Basti pensare – per ricordare solo alcuni tra i numerosi esempi – ai casi dei “contratti pubblici”¹⁸⁶; o del commercio (individuato tra le materie residuali)¹⁸⁷; alla definizione delle tariffe profes-

¹⁸⁴ Ad esempio nella sent. n. 51 del 2005 in materia di “finanziamento di interventi per la formazione professionale” e di “fondi interprofessionali per la formazione continua”; o ancora nella sent. n. 77 del 2005 a garanzia degli investimenti regionali per le imprese marittime, in cui la Corte chiarisce – in continuità con la sen. 14 del 2004 – come la “tutela della concorrenza” non possa essere invocata nel caso in cui si dimostri che un intervento – in questo caso si trattava di finanziamenti – sia inidoneo “ad incidere sull'equilibrio economico generale”, essendo privi tanto del requisito soggettivo dell’«accessibilità a tutti gli operatori», quanto di quello oggettivo dell’«impatto complessivo».

¹⁸⁵ Per una completa ricostruzione della giurisprudenza in “materia” di “tutela della concorrenza” L. BUFFONI, *La “tutela della concorrenza” dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, cit., pp. 345 ss.; per cogliere la menzionata evoluzione, più di recente, sempre della stessa A., *Riparto di competenze legislative ed ordine giuridico del mercato*, in *Le Regioni*, in corso di pubblicazione.

¹⁸⁶ Sent. n. 401 del 2007 nella quale si afferma – richiamando la stessa sent. n. 303 del 2003 – “che i lavori pubblici «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali”, dunque, “la nozione comunitaria di concorrenza, che viene in rilievo in questa sede e che si riflette su quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.” si giustifica al fine di “assicurare l'adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza (...). Ne consegue che la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrà essere interamente disciplinata, nei limiti e secondo le modalità di seguito precisati, dal legislatore statale”. Ma si veda anche, tra le altre, la sent. n. 431 del 2007 sull'illegittimità della disciplina regionale, in particolare, sui contratti “sotto soglia”.

¹⁸⁷ Tra le altre sent. n. 430 del 2007, nella quale è possibile leggere “la disposizione in esame, concernente la modalità di esercizio dell'attività della distribuzione commerciale, incide invece sul «commercio», materia attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 165 e n. 64 del 2007; n. 199 del 2006). Tuttavia, alla luce dei principi sopra esposti, tale constatazione non è da sola sufficiente ad escluderne la riconducibilità alla «tutela della concorrenza»”.

sionali¹⁸⁸; alla disciplina dei servizi pubblici locali¹⁸⁹; o, ancora, alla regolamentazione (*rectius* deregolamentazione) delle attività commerciali e produttive¹⁹⁰. Un'estensione talmente ampia che porta la

¹⁸⁸ Sent. n. 443 del 2007, secondo la quale la legge, “nell’abrogare le disposizioni che prevedono «l’obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti», tende a stimolare una maggiore concorrenzialità nell’ambito delle attività libero-professionali e intellettuali, offrendo all’utente una più ampia possibilità di scelta tra le diverse offerte (...) Essa, pertanto, attiene alla materia «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.”.

¹⁸⁹ La giurisprudenza in materia di “servizi pubblici”, o meglio la sua evoluzione, appare tra le più indicative dell’estensione della competenza statale in forza delle trasversalità delle “tutela della concorrenza”, individuata sin dalla sent. 272 del 2004. Tuttavia se a tale titolo – nella sent. n. 272 – l’intervento statale in materia “servizi pubblici locali”, si giustifica solo se limitato a “disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l’affidamento dei servizi pubblici locali di «rilevanza economica»”, tale limitazione sembra esser stata superata dalla successiva giurisprudenza, in cui la prevalenza sulle competenze legislative regionali e regolamentari degli enti locali va giustificata, perché l’oggetto e gli scopi che caratterizzano la disciplina dei servizi pubblici “attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza”. Così sentenze n. 142 e n. 325 del 2010, n. 246 e n. 148 del 2009, n. 411 e n. 322 del 2008.

¹⁹⁰ Sent. 299 del 2012, nella quale la Corte specifica che con “la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell’area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (...) con riferimento alle misure di liberalizzazione (...) costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze”. Tale decisione sembra di grande interesse anche sulla più generale riflessione intorno ai fini del governo dell’economia, per cui “l’efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l’agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L’eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (sentenza n. 200 del 2012)”. Critico nei confronti di tale sentenza V. ONIDA, *Quando la Corte smentisce se stessa*, in *www.rivistaic.it*, 2013, n. 1, il quale rileva una contraddizione

tutela della concorrenza a legittimare il “principio generale della liberalizzazione delle attività economiche”, competenza del legislatore statale¹⁹¹. Non a caso la dottrina – criticamente – ha qualificato la tutela della concorrenza come una materia “magnete”¹⁹² o “*passepertout*”¹⁹³, in grado di limitare a dismisura l'autonomia regionale¹⁹⁴.

È un fatto, però, che, al di là della specificazione di ciascun ambito di materie, ed in particolare della trasversalità della “tutela della concorrenza”, la Corte operi un'operazione di razionalizzazione dei rapporti che presuppongono il corretto funzionamento del governo dell'economia. Ne è una prova la constatazione che la “concorrenza” non rappresenta l'unico fondamento su cui si basa il “ritrovato” ordine giuridico dell'economia. La vastità degli interessi che coinvolgono le politiche economiche, infatti, ha comportato

operata nell'individuare la competenza statale a regolamentare una materia, che, invero, in concreto, risulta “deregolamentata”.

¹⁹¹ Così sent. 200 del 2012. In particolare la Corte sembra accogliere il principio contenuto nell'art. 3 del d.l. n. 138 del 2011 (“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”), espressamente, almeno dal legislatore collegato all'art. 41 Cost., per cui “Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”. Secondo la Corte tale “disposizione impugnata afferma il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale o negli ulteriori interessi che il legislatore statale ha elencato all'art. 3, comma 1. Complessivamente considerata, essa non rivela elementi di incoerenza con il quadro costituzionale, in quanto il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale”.

¹⁹² L. BUFFONI, *Riparto di competenze legislative ed ordine giuridico del mercato*, cit.

¹⁹³ V. ONIDA, *Quando la Corte smentisce se stessa*, cit.

¹⁹⁴ Per un quadro completo dei problemi S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale, la definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 186 ss., il quale enfatizza la stretta connessione tra le argomentazioni utilizzate dalla Corte attraverso le materie “tutela dell'ambiente” e “tutela della concorrenza”.

l'estensione della competenza legislativa statale per mezzo di tutte quelle "tecniche" enucleate¹⁹⁵, in più di dieci anni da parte del Giudice della costituzionalità, per riaccentrare in capo allo Stato le materie – in alcuni casi irrazionalmente – distribuite dall'art. 117 Cost. Invero, come se – indipendentemente dai parametri costituzionali – la Corte avesse l'esigenza, di volta in volta, di evitare che legislazioni regionali potessero interferire con il governo e lo sviluppo economico nazionale. Così la natura trasversale della "materia" "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"¹⁹⁶, di fatto, porta il Giudice costituzionale a circoscrivere fortemente (o meglio annullare) materie (formalmente) concorrenti come, ad esempio, la "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", la quale come detto assume un valore centrale nel sistema economico nazionale, i cui interessi non possono non essere riportati alla competenza statale¹⁹⁷. Ancora, nello stesso senso, si pensi alle decisioni nelle quali gli interessi economici rientrano sotto la competenza statale a seguito della trasversalità dei "livelli essenziali delle prestazioni"¹⁹⁸, o, altresì, di "materie" a "tendenza trasversale"¹⁹⁹

¹⁹⁵ Cfr. M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale: tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, Aracne, 2012.

¹⁹⁶ Per la nozione di "ambiente" e "ecosistema" strettamente e direttamente connessa all'ordinamento europeo, si veda la sent. n. 104 del 2008.

¹⁹⁷ In tal senso si veda tra le altre la sent. n. 103 del 2006, nella quale si specifica che "competete allo Stato, nel complessivo sistema di definizione degli standard di protezione dall'inquinamento elettromagnetico di cui alla legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), la fissazione delle soglie di esposizione e, dunque, nel lessico legislativo, la determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, limitatamente, per questi ultimi, alla definizione dei valori di campo 'ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione'". Ma nello stesso senso (sentenze n. 336 del 2005 e n. 307 del 2003). Invero nella sent. n. 103 rileva, altresì, in favore della competenza statale, la "tutela della concorrenza". La tendenza però sembra essere quella di restringere sempre più la competenza regionale, come più di recente nella sent. 119 del 2010, ma per una completa analisi della giurisprudenza costituzionale in materia E. DI SALVATORE, *La materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale (gennaio-maggio 2010)*, in www.rivistaaic.it, 2010.

¹⁹⁸ Del resto, come osservato da A. POGGI, *L'analisi scientifica*, in V. CAMPIONE, A. POGGI, *Sovranità decentramento regole. I livelli essenziali delle presta-*

come l'“ordinamento civile” che hanno giustificato limitazioni alla competenza legislativa regionale in molti dei rapporti giuridici di natura privatistica, tra l'altro, attraverso cui operano la maggior parte degli scambi economici²⁰⁰.

Come si è accennato, però, ed è bene enfatizzarlo, indipendentemente dalle materie interessate dalle legislazioni nazionali o regionali, gli interessi unitari posti a garanzia dello sviluppo e del governo dell'economia hanno portato la Corte al medesimo risultato del riaccentramento delle competenze legislative. Anche perché – nella maggior parte dei casi – gli interessi economici risultano difficilmente circoscrivibili all'interno di una singola materia, coinvolgendo piuttosto una molteplicità di ambiti materiali²⁰¹. Sono quei casi in cui il Giudice costituzionale ha dirottato la disciplina legislativa sotto la competenza statale, in primo luogo, attraverso la “chiamata in sussidiarietà”. Lo si è ricordato, la Corte opera tale

zioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 75 ss., i LEP sono finalizzati alla “costruzione di una cittadinanza unitaria ‘sociale’”, pertanto rappresentano un limite al potere politico di “differenziazione”, direttamente connessi al principio di uguaglianza. Come nota l'A. il diritto all'istruzione è sicuramente uno dei “titoli” legittimanti la legislazione “trasversale” a garanzia dei LEP, in particolare, al fine di evitare che le differenze economiche tra le regioni possano potenzialmente determinare una diversa fruizione dell'istruzione. Tra gli altri casi collegati allo sviluppo economico, in cui ha operato la garanzia dei LEP, emblematici appaiono: la sanità (tra le tante sentt. n. 45 del 2008 e n. 162 del 2007), ma sul punto si rinvia a C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso della tutela della salute*, Bologna, BUP, 2008, pp. 33 ss.; il trasporto pubblico (sentt. n. 124 del 2009); l'edilizia (sentt. n. 166 del 2008; n. 94 del 2007).

¹⁹⁹ S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, cit., pp.

201 ss.

²⁰⁰ Così la sent. n. 326 del 2008 con la quale si ritengono ammissibili le limitazioni disposte dal legislatore statale alle società partecipate. Secondo la Corte l'ordinamento civile “legittima la potestà legislativa dello Stato comprendente gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, per i quali sussista un'esigenza di uniformità a livello nazionale”. Nello stesso senso, più di recente, si veda la sent. n. 52 del 2010, che riserva alla legge statale la disciplina dei “derivati finanziari”. Così anche, tra le molte, la sent. n. 401 e n. 431 del 2007, o la n. 322 del 2008, che dichiarano illegittima la legge regionale che deroga alla disciplina statale in materia di contratti pubblici, ma sul complesso e ampio tema si rinvia a A. ROMANO TASSONE, *Il Codice dei contratti pubblici e le Autonomie*, in AA.VV., *Il nuovo codice dei contratti pubblici* (a cura di F. SAITTA), Padova, Cedam, 2008, pp. 71 ss.

²⁰¹ Ad esempio sentt. n. 165 del 2007.

riaccentramento per interessi economici sin dalla sent. 303 del 2003, ma in tal senso molte sono le decisioni analoghe²⁰². Ovviamente, nei casi in cui la Corte accoglie la chiamata in sussidiarietà, pur privilegiando la disciplina di interessi nazionali, allo stesso tempo, riconosce un ruolo delle Regioni, il quale, tuttavia, non viene fatto valere autonomamente, ma attraverso l'attuazione del principio di leale collaborazione che la "chiamata" presuppone, integrando così tra loro gli interessi nazionali e regionali²⁰³.

Non prevede invece l'instaurazione di un rapporto collaborativo il c.d. "criterio della prevalenza" anch'esso sovente utilizzato dalla Corte in ossequio al quale: la disciplina degli interessi – distribuita tra più materie – ricade sull'ente competente nella materia prevalente²⁰⁴.

²⁰² Con riferimento a tale "meccanismo" si sono già ricordate tra le tante – aventi a oggetto normative inerenti ad interessi economici di rilievo nazionale – la sent. n. 303 del 2003, la n. 6 del 2004, la 14 del 2004. Emblematica appare la sent. n. 165 del 2007, in cui il Giudice costituzionale legittima la chiamata in sussidiarietà da parte del legislatore statale nella disciplina dei "distretti produttivi", per la ragione che essa è "parte di un complesso di misure approntate per favorire la crescita economica del Paese". Del resto "l'industria" – come la Corte ha chiarito, sent. n. 63 del 2008 – non è una materia, e i distretti produttivi seppur insediati in un territorio regionale, coinvolgono comunque il più generale interesse dello sviluppo economico nazionale.

²⁰³ È evidente che l'irrazionalità e inefficienza dei rapporti tra Stato e Regioni, soprattutto, nella definizione delle politiche pubbliche, sia conseguenza della persistenza del bicameralismo ripetitivo, ancora non sostituito dalla Camera delle autonomie, come rilevato da A. MORRONE, *Lo Stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, pp. 351 ss.

²⁰⁴ In particolare, sent. n. 148 del 2009: "ricondotte le norme in esame all'ambito della tutela della concorrenza, il legislatore statale aveva titolo a porre in essere una disciplina dettagliata (sentenze n. 411 e n. 320 del 2008); inoltre, in virtù del criterio della prevalenza, è anche palese l'appartenenza a detta materia del nucleo essenziale della disciplina dalle stesse stabilita (sentenze n. 411, n. 371 e n. 326 del 2008), con conseguente infondatezza della denuncia di violazione del principio di leale collaborazione". Caso anch'esso emblematico, tra gli altri, è quello della disciplina degli "strumenti finanziari" e in particolare dei c.d. "derivati" (sent. 52 del 2010). Il Giudice constata che tale oggetto confluisce all'interno di un insieme di materie: dai «mercati finanziari» e l'«ordinamento civile» sino al «coordinamento della finanza pubblica», le prime due di competenza esclusiva dello Stato e l'ultima di competenza concorrente. In questo caso tanto la prevalenza delle due materie esclusive, quanto la necessità di assicurare l'«equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento

Connesso a tale criterio, di recente – a partire dal periodo immediatamente successivo alla crisi economica – tra i vari interessi che giustificano il riaccentramento, sembra acquisire sempre più un ruolo principale l'esigenza di “equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva”, in particolare, nel rispetto dei vincoli europei. Lo dimostra il frequente richiamo da parte del legislatore statale nelle premesse alle sue normative – in differenti settori²⁰⁵, più o meno direttamente collegati all'economia nazionale – nonché la sua giustificazione accolta nelle decisioni della Corte costituzionale.

8. *Coordinamento finanziario e vincoli europei: esperimenti di un governo multilivello dell'economia*

Invero, tra tutti i ricordati parametri utilizzati dal Giudice costituzionale per giustificare la competenza legislativa statale, un elemento comune – sempre più frequentemente richiamato – parrebbe la connessione – più o meno diretta – al rispetto dei vincoli derivanti dell'ordinamento europeo, un richiamo (rilevante) in molte delle decisioni sopra richiamate. Tra queste, come accennato, emblematica appare, in particolare, la giurisprudenza sul c.d. “coordinamento finanziario”, all'interno della quale – soprattutto, dopo la crisi economico-finanziaria del 2007 – la Corte sembra costantemente e, sempre più incisivamente, collegare la definizione delle entrate e delle spese degli enti territoriali ai vincoli europei,

di obbiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari” porta ad assegnare la disciplina di tali “strumenti economici e finanziari” alla competenza statale. Non mancano, dunque, casi in cui la Corte rilevi più titoli di legittimazione finalizzati alla tutela degli interessi unitari.

²⁰⁵ S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello stato regionale*, cit., pp. 269 ss., ha verificato – dopo la crisi economica – il sempre più frequente richiamo a tale formula da parte del legislatore e la sua giustificazione in sede di controllo costituzionale. Tale prassi secondo l'A. sembra trasformare il coordinamento della finanza pubblica in una clausola di chiusura. Tipicamente la legge statale giustifica la sua competenza attraverso la formula “costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e hanno il fine di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica ai sensi degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, 119, secondo comma, e 120 della Costituzione”.

dalle quali poi, come detto, dipendono in primo luogo le loro politiche.

Come noto, la materia (*rectius* funzione) “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” rientra (fino al 2014)²⁰⁶ tra le competenze concorrenti e deve necessariamente essere letta – unitamente all’art. 119 Cost., in particolare comma 2 – come una potestà delle Autonomie territoriali, anche, nello stabilire e applicare “tributi e entrate propri”²⁰⁷. Nella sua prima giurisprudenza (sentt. n. 376 del 2003, n. 4 del 2004, n. 419 del 2007) il Giudice costituzionale chiariva che “naturalmente” i poteri che la funzione di coordinamento giustifica “devono essere configurati in modo consono all’esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto a cui l’azione di coordinamento non può mai eccedere i limiti, al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell’attività degli enti autonomi”²⁰⁸.

La crisi economico-finanziaria pare aver mutato la gerarchia delle priorità, o, comunque, aver orientato il Giudice costituzionale ad assegnare allo Stato un ruolo “pervasivo”²⁰⁹, al fine di assicurare un equilibrio unitario della finanza pubblica – complessiva – connessa ai vincoli europei, così consentendo alla legge statale di prevalere su quella regionale²¹⁰. Per la Corte la competenza statale è

²⁰⁶ La legge costituzionale n. 1 del 2012, infatti, come noto, si è premurata di spostare tale funzione dal terzo al secondo comma dell’art. 117 Cost.

²⁰⁷ Si veda G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 3, pp. 563 ss.

²⁰⁸ Così sentt. n. 376 del 2003.

²⁰⁹ G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 563 ss. ha rilevato “in ogni caso, il coordinamento rimane una sorta di parola magica che, anche all’interno del nuovo quadro dei rapporti tra Stato e Autonomie territoriali, consente di mantenere l’unitarietà del sistema di finanza pubblica rispetto alla tutela di interessi di rilievo nazionale”. Effetti ancor più stringenti per gli enti locali come ha opportunamente osservato A. CARULLO, *Diritto al benessere e crisi delle autonomie locali*, in *Intervento al Convegno “Il pareggio di bilancio: dalla dimensione europea alle autonomie locali”*, Ravenna 24-25 maggio 2013, su www.costituzionefinanziaria.it.

²¹⁰ Il crescente ricorso al “coordinamento della finanza pubblica” è dimostra-

giustificata dall'esigenza di assicurare l'"equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari" (sent. n. 52 del 2010). Tale ultima locuzione – ulteriormente sviluppata nella sua giurisprudenza²¹¹ – sembra ben descrivere, non tanto, e, non solo, la necessaria interconnessione tra i vari livelli territoriali nella definizione della finanza pubblica, quanto, piuttosto, la sempre più stretta adesione – che come vedremo tra poco verrà ulteriormente sancita con la riforma costituzionale del 2012 – tra l'ordinamento nazionale, regionale ed europeo. Una giurisprudenza che appare ulteriormente confermare come il governo dell'economia non sia più indipendente e rimesso all'esclusiva discrezionalità dello Stato e delle Autonomie, ma debba coordinarsi con un ulteriore livello di governo.

Tale sentore emerge con ancor più evidenza in quelle chiare affermazioni (difficilmente licenziabili come *obiter dicta*) in cui la Corte costituzionale – qualora necessario – richiama l'immutabile disciplina europea nella regolamentazione di strumenti di politica economica: ipotesi in cui, essendo già lo Stato vincolato nell'attuazione delle normative europee, minimi spazi restano al legislatore regionale²¹².

to da G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, cit. Limite che opera, altresì, nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale per cui si vedano sent. n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 del 2007, nonché le osservazioni di G.M. SALERNO *Coordinamento finanziario, autonomie speciali e coesione nazionale*, su www.federalismi.it, 2008. Critico nei confronti della summenzionata eccessiva estensione della funzione di "coordinamento" statale, A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, cit., pp. 12 e 13.

²¹¹ Cfr. tra le tante sentt. n. 112 del 2011; n. 57 del 2010; n. 190 e n.159 del 2008.

²¹² In tal senso moltissime decisioni in cui la Corte collega la materia della "tutela della concorrenza" all'ordinamento europeo, oltre a quelle già ricordate, si vedano in particolare le sentt. n. 272 del 2004; n. 401 e 431 del 2007; n. 1 e n. 63 del 2008; n. 221 del 2010; più di recente, sentt. 291 del 2012; 98 e 187 del 2013. La stretta connessione con i vincoli europei, come già ricordato, è sempre richiamata nel caso della funzione di coordinamento della finanza pubblica: in particolare, più di recente si vedano sentt. nn. 52, 232, 326, 370 del 2010; nn. 68, 69, 77, 108, 122, 155, del 2011, sent. n. 148 del 2012; sent. 180 del 2013. Ma non

Anzi, non mancano casi²¹³ in cui – essendo la disciplina definita dal diritto europeo – neppure lo Stato, né tantomeno gli Enti infrastatali, hanno margini di intervento²¹⁴.

può essere taciuta la stessa materia ambientale sin dalle prime sentenze in tema di “elettrosmog” per cui per tutte la n. 307 del 2003.

²¹³ Sempre in materia di “tutela della concorrenza” sembra spiccare la celebre sent. 325 del 2010 che, relativamente alla qualifica servizio idrico integrato, chiarisce “l’ordinamento comunitario, in considerazione della rilevata portata oggettiva della nozione di «interesse economico», vieta che gli Stati membri e gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere circa la sussistenza di tale interesse. In particolare, la previsione, da parte delle disposizioni censurate, di condizioni per l’affidamento diretto del servizio pubblico locale più restrittive di quelle previste dall’ordinamento comunitario non integra alcuna violazione dei principi comunitari della concorrenza, perché tali principi costituiscono solo un minimo inderogabile per gli Stati membri, i quali hanno la facoltà di dettare una disciplina più rigorosamente concorrenziale, come quella di specie, che, restringendo le eccezioni all’applicazione della regola della gara ad evidenza pubblica – posta a tutela della concorrenza –, rende più estesa l’applicazione di tale regola. Con riferimento alla fattispecie in esame, il legislatore statale, in coerenza con la menzionata normativa comunitaria e sull’incontestabile presupposto che il servizio idrico integrato si inserisce in uno specifico e peculiare mercato (come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 246 del 2009), ha correttamente qualificato tale servizio come di rilevanza economica, conseguentemente escludendo ogni potere degli enti infrastatali di pervenire ad una diversa qualificazione”.

²¹⁴ A tale riflessione potrebbe altresì unirsi quella – enfaticamente da S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello stato regionale*, cit. – sull’utilizzo da parte della Corte del parametro dei “vincoli europei” quale “parametro di chiusura”, in alcuni casi preferito rispetto ad altri parametri costituzionali interni. Si veda ad esempio la sentenza n. 219 del 2012, in cui, al fine dichiarare l’incostituzionalità di una legge molisana che fissava le tariffe degli istruttori di sci, la Corte applica direttamente gli “obblighi imposti dall’ordinamento comunitario” dell’art. 117, primo comma, Cost. – recati dagli artt. 56 e 57 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) e dalle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, n. 2005/36/CE e del 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE in relazione alla libera prestazione di servizi, che impongono la “tutela della concorrenza” (la quale, invero, sarebbe espressamente menzionate nell’art. 117, c. 2, l. e, Cost.). In tal caso la Corte ritiene assorbito l’altro parametro “interno” dell’“ordinamento civile”. Così sulla stessa traiettoria – con una sempre maggiore influenza diretta del diritto europeo nell’ordinamento nazionale – l’epocale decisione della Corte di rimettere una questione di legittimità alla Corte UE a partire dalla sent. n. 102 e ord. n. 103 del 2008, in quel caso specifico, sorta a seguito della legge regionale sarda della “tassa sullo scalo” definita dalla Regione come uno strumento per perseguire “una politica economica e fiscale in materia di sviluppo turistico”, ma che la Corte rileva contrastare con i principi fondamentali del mercato europeo e in particolare con l’art. 12 del Trattato CE”, restringendo la libertà di circolazione di beni, persone e capitali nonché la libertà di stabilimento.

L'impressione che ne deriva, sembrerebbe, che, più la disciplina è collegata al governo dell'economia, maggiore è la sua connessione con l'ordinamento europeo. Del resto tale constatazione, se collegata alla descritta evoluzione delle regole del governo dell'economia – il cui destino da tempo appare strettamente legato all'UE – non sembra giungere di sorpresa, ma piuttosto quale naturale evoluzione dell'ordinamento costituzionale. In tal senso si potrebbe anche dire che nulla è cambiato: lo Stato regola l'ordine giuridico dell'economia nazionale e vigila sul rispetto dei vincoli europei; la Regione, invece, interviene per quanto di sua competenza disciplinando gli interessi del proprio territorio. Tale conclusione è corretta e certo in linea con il modello definito nella richiamata sent. n. 14 del 2004. Senonché spesso i vincoli europei non orientano semplicemente l'intervento in economia di Stato e Regioni, come vincoli da attuare, invero, essi limitano, spesso fortemente, gli strumenti di politica economica. Risulta esservi, non solo, come in passato, un generale rispetto dei vincoli europei – come, ad esempio, dei parametri del patto di stabilità e crescita – la connessione tra l'ordinamento europeo e le politiche economiche appaiono sempre più stringenti, interessando direttamente il contenuto delle generali strategie nonché delle singole discipline di definizione delle politiche economiche. Limiti che non parrebbero interessare solo l'autonomia regionale, ma, altresì, financo, la legislazione statale: come se lo Stato non fosse più al vertice della “decisione globale”, bensì, nel “mezzo”, sempre più connesso e subordinato a quel – costituendo – governo europeo dell'economia, i cui effetti sono colti a livello statale anche dal Giudice costituzionale, affermando un governo multilivello dell'economia.

9. *La crisi economico-finanziaria in Italia e la lettera dei “due Governatori”: un excursus su un caso anomalo*

Se dalla lettura della giurisprudenza costituzionale emergono, seppur significative, solo delle tendenze – anche se fondamentale risulta il suo contributo nel ridefinire i confusi rapporti tra Stato e Regioni nelle materie economiche – la vera conferma, della radicale

trasformazione del ruolo dello Stato nel governo dell'economia pare derivare dalle più recenti riforme assunte dal legislatore statale e, soprattutto, dalla riforma costituzionale adottata con legge n. 1 del 2012 con la quale – tra l'altro, come noto – si è inserito espressamente in Costituzione il c.d. “pareggio di bilancio”²¹⁵. Tuttavia, in premessa, prima di passare alla più dettagliata analisi della riforma, sembra utile descrivere il contesto di particolare crisi (non solo economica) in cui essa interviene, perché anche tale contesto sembra indicativo della generale trasformazione del governo dell'economia nazionale e della sua, ormai, inscindibile connessione con l'UE.

A seguito delle crisi del 2007, in Italia, la reale consapevolezza di dover necessariamente intervenire al fine di mettere al riparo la stabilità (non solo economica) del Paese attraverso riforme strutturali, in particolare, nell'immediato, attraverso politiche di “rigore”, sembra avere una data ben precisa: il 5 agosto 2011. Questa, infatti, è la data riportata sulla lettera inviata dalla BCE al Governo italiano, sottoscritta dal presidente Jean Claude Trichet e dal suo futuro successore Mario Draghi (in quel momento, Governatore uscente della Banca d'Italia)²¹⁶.

La lettera contiene suggerimenti e, in alcuni casi, puntuali indicazioni volti a stimolare il governo italiano²¹⁷ al fine di avviare “riforme indispensabili” “per accrescere il potenziale di crescita”, tra cui: “liberalizzazione dei servizi pubblici locali e dei servizi professionali”; nonché più in generale la riforma del mercato del lavoro in “entrata” e in “uscita”. Si ritengono altresì indispensabili “misure immediate e decise per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche”, tra cui un vero piano di rientro con forti tagli alla spe-

²¹⁵ Riforma che come noto entrerà in vigore dal 2014.

²¹⁶ Il testo della lettera in un primo momento segreto, di cui erano filtrate solo generiche indiscrezioni, verrà reso noto solo il 29 settembre successivo attraverso la sua pubblicazione sul *Corriere della Sera*, reperibile su http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_italiano_405e2be2-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml.

²¹⁷ La lettera è infatti indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri e non al Parlamento.

sa pubblica²¹⁸ nonché un limite del ricorso al debito²¹⁹. Infine, tra le altre misure necessarie a favorire la competitività dell'Italia, i "Governatori" suggerivano: "migliorare l'efficienza amministrativa e la capacità di assecondare le esigenze delle imprese"; "abolire o fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)", nonché, appunto, una riforma costituzionale che rendesse più stringenti le regole di bilancio. I mittenti enfatizzano la situazione di emergenza chiarendo che le misure sarebbero dovute essere adottate "il prima possibile"²²⁰. Se si riflette un attimo, si tratta di motivi per lo più analoghi a quelli che avevano portato alle riforme di "ispirazione" europea degli anni '90²²¹, nei fatti, però, come si dirà tra un momento, rispetto ad allora, la condizione economica e finanziaria dell'Italia sembrava aggravata.

La missiva come noto ha fatto molto discutere, suscitando non poche critiche per "il metodo inaccettabile" e il merito "(spesso) assai discutibile"²²². Ed effettivamente se il metodo lo si può definire "irrituale", neppure può essere un'esimente il fatto che si trattasse di corrispondenza riservata. Forse un'attenuante può essere individuata nel contesto in cui la missiva interviene e che non ha precedenti: tra la fine del 2009 e i primi mesi del 2010 il disavanzo pubblico in Italia raggiungeva il 5,3 % del PIL; nonché, inoltre, il debito pubblico lordo superava il 115 % del PIL, insomma, l'Italia risultava assai al di fuori dei parametri di Maastricht, in un contesto di generale recessione economica, nel quale altri Paesi del Mediterraneo, *in primis*, la Grecia, erano ormai prossimi al *default*. In

²¹⁸ "Il Governo dovrebbe valutare una riduzione significativa dei costi del pubblico impiego, rafforzando le regole per il turnover e, se necessario, riducendo gli stipendi".

²¹⁹ "Andrebbero messi sotto stretto controllo l'assunzione di indebitamento, anche commerciale, e le spese delle autorità regionali e locali, in linea con i principi della riforma in corso delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo".

²²⁰ Invero indicando, in alcuni casi, tempi piuttosto precisi.

²²¹ Come ricordato nelle pagine precedenti, solo in parte concretamente reallizzate.

²²² G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., pp. 82 ss. L'A. in particolare è assai critico con l'interferenza che la lettera, indirizzata al Governo, ha realizzato nei confronti delle decisioni di indirizzo politico-finanziario, soprattutto, con riferimento alle prerogative del Parlamento.

tale scenario di emergenza generale, i tassi d'interesse del debito pubblico italiano salivano vertiginosamente – comportando maggiori oneri per le finanze pubbliche – e il Consiglio²²³ avviava nei confronti del governo italiano una procedura per disavanzo eccessivo ai sensi del “patto di stabilità e crescita”. Non solo, dato più importante – dal punto di vista della BCE – il 4 agosto 2011 (il giorno prima della citata lettera), la Banca centrale assume la decisione di avviare il “*long term refinancing operation*” (LTRO) a protezione dei debiti sovrani più esposti (tra cui quello italiano)²²⁴.

Nel merito, invece, si può obiettare, in alcuni casi, dell'eccessivo dettaglio delle misure suggerite (come l'indicazione dei tempi entro cui effettuare le riforme), ma non sul fatto che molte delle misure più generali rappresentassero specifici impegni già in passato assunti dall'Italia. Gli stessi “Governatori” lo ricordano nelle premesse quando richiamano le dichiarazioni sottoscritte anche dall'Italia, da ultimo, al “vertice dei capi di Stato e di governo dell'area-euro del 21 luglio 2011”²²⁵, nonché il perdurante mancato rispetto – da più di vent'anni – dei vincoli di Maastricht²²⁶, che, di fatto, appariva una delle cause della perdita di fiducia dei mercati sul debito italiano, tradotta attraverso – il presto noto – indice “*spread*”, divenuto nell'autunno del 2011 talmente alto da non risultare più sostenibile²²⁷.

Se è vero che in molti casi, in passato, non sempre gli impegni europei sono stati mantenuti – soprattutto con riferimento a vincoli

²²³ In data 9 gennaio 2010 (decisione 2010/286/UE).

²²⁴ Cfr. <http://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html>, ma si veda più ampiamente il capitolo II.

²²⁵ Cfr. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/125659.pdf.

²²⁶ Si potrà obiettare che l'Italia non fosse l'unico Paese fuori dai parametri di Maastricht. Si sono già criticati anche i motivi politici che avevano portato alla riforma del PSC nel 2005, ma come ricordato nel presente testo la condizione del debito italiano sembrava assai più seria rispetto a quella di altri.

²²⁷ Il differenziale tra titoli di Stato italiani (Btp) e tedeschi (*Bund*) salito nel mese di novembre 2011 fino al record di 575 punti, in altre parole, gli interessi con cui ripagare i creditori italiani sarebbero stati talmente alti da risultare insostenibili. Si veda http://www.corriere.it/economia/11_novembre_09/btp-borsa-mercati_be547e7c-0aaa-11e1-8371-eb51678ca784.shtml.

di Maastricht²²⁸ – la crisi economica ha imposto – nella condivisione dei rischi dei benefici della moneta unica – un “salto di qualità” non più rinviabile, verso un’Unione europea politica, da cui passa un governo europeo dell’economia sino ad allora inattuato, rinviato.

Del resto, anche dal punto di vista strettamente nazionale, è un fatto – emerso anche in questo studio – che nessuna riforma in molti dei settori strategici, non solo per l’economia, sia stata adottata negli anni precedenti alla crisi. Dunque molti dei problemi dell’Italia sono rimasti i medesimi, se non maggiori, degli anni ’90. Al di là della constatazione che nessuna delle auspiccate riforme costituzionali è stata adottata – al fine di aggiornare, oggi, come allora, la forma di Governo al mutato contesto europeo ed economico – il dato più significativo sembra l’incapacità di semplificare – a tutto tondo – l’organizzazione dello Stato e intervenire riformando politiche pubbliche insostenibili.

A conferma di tale ultima constatazione – più di qualsiasi altro studio²²⁹ – vale il dato del costante aumento della spesa pubblica finanziata sempre maggiormente attraverso il ricorso al debito²³⁰. Anzi, molto spesso, le riforme non più rinviabili sono state realizzate attraverso “l’alibi” dell’Europa che ha rappresentato il “capro espiatorio” cui imputare la “colpa” delle riforme “impopolari”²³¹. Non a

²²⁸ Nelle pagine che precedono, in particolare, si è ricordata la sigla del Patto di stabilità e crescita nel 1997 e poi criticamente la riforma del 2005.

²²⁹ Né giuste, né sbagliate – sotto tutti i punti di vista – salvo piccoli aggiustamenti, nessuna delle molte riforme annunciate si è poi concretizzata in legge. In tutti i settori delle scienze giuridiche ed economiche è possibile leggere in tal senso critiche all’immobilismo della politica. Immobilismo che – come recentemente ricordato da A. BARBERA, *Le politiche istituzionali: tra Buñuel e Ghobadi (e Grillo)*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, n. 4, pp. 857 ss. – sembra in gran parte connesso, per motivi vari, alla mancata riforma delle riforme: ovvero quella costituzionale, cui, negli ultimi anni, si aggiunge quella alla legge elettorale.

²³⁰ Cfr. M. DEGNI, P. De IOANNA, *La voragine: inghiottiti dal debito pubblico*, Roma, Castelvechi, 2012.

²³¹ È questa l’efficace osservazione di G. PASQUINO, *Politica senza potere: parola di leader*, in *Comunicazione politica*, 2012, n. 2, pp. 211 ss., commentando alcune frasi del Presidente del Consiglio Berlusconi (in ‘virgolettato’) osserva l’A. “da un lato, l’Ue rappresenta l’*alibi* delle decisioni sgradite e sgradevoli e dei compiti difficili da svolgere: ‘Noi non lo faremmo, ma ce lo chiede l’Europa. Dunque...’. Dall’altro lato, l’Unione Europea può essere sfruttata come *capro espiatorio*: ‘non è colpa nostra se dobbiamo imporre tasse, chiedere sacrifici, introdurre

caso il Governo – presieduto da Mario Monti – che ha dato seguito a molte delle riforme indicate nella “lettera d’agosto”, nonostante fosse sostenuto da un’amplissima maggioranza parlamentare, è stato definito attraverso vari appellativi “governo”: “dell’Europa”; “del Presidente”; “tecnico”, ma certo mai come governo politico²³². Una presa di distanze finalizzata a sollevare il Parlamento dalle riforme che votava ispirate all’“austerità”.

Come detto, sta di fatto che il Governo Monti riesce a far approvare al Parlamento una serie di riforme (misure per la riforma delle pensioni e per la crescita e lo sviluppo²³³, per la razionalizzazione della spesa pubblica²³⁴, per la finanza e il funzionamento degli enti territoriali²³⁵) che a prima vista sembrerebbero evocare le indicazioni della “lettera di agosto”, ma invero, a ben guardare – molte di queste – sono il risultato di quello che appare il nuovo metodo di *governance* economica europea (o meglio della Eurozona) consacrata in particolare negli *Eurosummit* (a partire dall’ottobre del 2011). Come si è visto (capitolo II) il primo passo verso il governo europeo dell’economia.

La riforma della *governance* economica europea, dunque, inizia a produrre i suoi effetti diretti sul governo dell’economia nazionale, attraverso riforme di politiche economiche, in alcuni casi strutturali – senza esprimere valutazioni sul merito delle riforme,

obblighi e divieti. È colpa dell’Europa”. L’A., inoltre, con particolare riferimento al caso specifico della mancata “riforma delle pensioni” ricorda la forte opposizione di Bossi che non voleva “toccare” le “pensioni padane”.

²³² Anche se restano i problemi evidenziati da A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: ‘Il Governo deve avere la fiducia dei mercati’ (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, su www.federalismi.it.

²³³ Si ricordino il decreto legge “Salva Italia” 201/2011, manovra anti-crisi da 30 miliardi, convertito con legge 214/2011; il decreto legge “Cresci Italia” 1/2012, convertito con legge 27/2012; il decreto legge “Semplifica Italia” 5/2012, convertito con legge 35/2012; il decreto legge “Sviluppo” 83/2012, convertito con legge 134/2012; il decreto legge “Sviluppo 2.0” 179/2012, convertito con legge 221/2012; il decreto legge “Balduzzi” 158/2012, convertito con legge 189/2012, per una completa ricostruzione si rinvia a E. PATTARO, *La prassi del governo Monti*, in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali*.

²³⁴ Decreto legge “*Spending Review*” 52/2012, convertito con legge 94/2012; decreto legge “*Spending Review 2*”, convertito con legge 135/2012.

²³⁵ Decreto legge 174/2012, convertito con legge 213/2012.

come nel caso del “mercato del lavoro” o delle “pensioni” – concordate preventivamente a livello europeo.

In tale contesto, pochi mesi dopo, il Parlamento italiano approvava (quasi all'unanimità, con una maggioranza assai superiore rispetto ai 2/3, dunque, senza possibilità di verifica popolare) la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, dall'eloquente Titolo “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”²³⁶. La riforma costituzionale, pertanto, veniva approvata ancor prima della ratifica²³⁷ del “Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria” (più noto come *Fiscal compact*), con il quale l'Italia, in sede europea, aveva assunto l'impegno ad introdurre il “pareggio di bilancio”.

10. *La riforma costituzionale del “pareggio di bilancio” e le sue conseguenze*

La Legge costituzionale n. 1 del 2012 non è una semplice novella dell'art. 81 Cost., al contrario di quanto si potesse inizialmente immaginare, essa non si limita a prevedere – come indicato nelle richiamate fonti europee – il “pareggio di bilancio”. Anzi, si potrebbe sostenere – ovviamente con intento provocatorio – che, tra le varie modifiche disposte (agli artt. 81, 97, 117, 119 Cost.), la vera novità è la mancanza del “pareggio di bilancio”; espressamente indicato nel solo Titolo della Legge costituzionale, ma poi in concreto declinato in Costituzione come “equilibrio di bilancio”²³⁸.

Se le parole – soprattutto per i giuristi – sono “pietre”, una differenza semantica c'è, ma si badi bene, ciò non significa certo che il risultato del limite all'indebitamento muti²³⁹. In tal senso, tra le

²³⁶ Nel minor tempo possibile, che il procedimento aggravato *ex art.* 138 consente, e senza particolare dibattito tra l'opinione pubblica.

²³⁷ Avvenuta con legge 23 luglio 2012, n. 114, Approvata dalla Camera dei deputati con 368 sì, 65 astenuti e 65 no; dal Senato della Repubblica con 216 sì, 21 astenuti e 24 no.

²³⁸ Cfr. art. 81 commi 1 e 6, art. 97, art. 119 commi 1 e 6 Cost.

²³⁹ R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, cit., pp. 3 ss.,

altre disposizioni, chiaro è il comma 2 dell'art. 81 Cost., per cui “il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali”. Regola ancora più stringente per gli enti territoriali (ai sensi del novellato art. 119 c. 6 Cost.) per i quali l'indebitamento è sempre vietato se non per la copertura di spese per investimento (la c.d. *golden rule*), il cui rientro deve essere necessariamente garantito attraverso dettagliati “piani di ammortamento”, e in ogni caso “a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio”. Dunque, il ricorso al debito per finanziare qualsiasi scelta politica di spesa diviene l'eccezione, da subordinare a specifiche condizioni che la Costituzione rinvia alla disciplina della “legge organica”²⁴⁰ di contabilità.

Invero, la citata Legge costituzionale, al di là del non secondario principio di “equilibrio” menzionato, sembra mostrare altri motivi di interesse, chiarendo – nella definizione e previsione delle risorse pubbliche – che il bilancio presuppone i rapporti con le Autonomie territoriali minori, da un canto, e con l'Unione europea, dall'altro. Eloquente, più di altri, il nuovo art. 97 Cost. per cui “le pubbliche amministrazioni, in *coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea*, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”, nonché l'art. 119 c.1 Cost. nella parte in cui specifica che tutti gli Enti costitutivi della Repubblica “concorrono ad assicurare l'osservanza dei *vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*” (c.n.).

Le due disposizioni se lette congiuntamente al novellato art. 117 Cost. – per cui la funzione di “armonizzazione dei bilanci pubblici” diviene formalmente (passando dal terzo al secondo comma dell'art. 117)²⁴¹ riassegnata alla competenza esclusiva dello

ha osservato che si tratta del resto di discipline di principio che non possono restare entro stretti recinti.

²⁴⁰ Per la richiesta maggioranza assoluta.

²⁴¹ Basti ricordare la richiamata giurisprudenza menzionata, nelle pagine precedenti, per cui tale funzione già opera come una competenza esclusiva dello Stato.

Stato – sembrano confermare, invero, ormai, realizzare, un sistema centripeto, in cui le autonomie risultano coordinate dallo Stato, sotto la direzione e il controllo dell'Unione europea, una trasformazione che interessa direttamente il governo dell'economia perché le risorse da programmare (dove e come recuperarle) e le politiche economiche (come e per quali fini utilizzarle) vanno coordinate in un sistema multilivello²⁴².

Tale trasformazione sembra confermata nella legge di contabilità n. 243 del 2012, in attuazione della riforma costituzionale, laddove rinvia alle decisioni assunte a livello europeo (art. 2) la definizione delle singole ipotesi di “eccezione” in cui – ai sensi dell'art. 81 Cost. – sarà consentito l'indebitamento. È vero che il ricorso all'indebitamento è subordinato alla “previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti”, ma tale decisione politica andrà commisurata alle valutazioni definite a livello europeo: è il caso delle “fasi del ciclo economico” (“fase favorevole e fase avversa del ciclo economico”) che saranno “individuare come tali sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea” (art. 2 lettera f)²⁴³.

Al di là delle singole questioni – che in questa sede non ha senso analizzare nel dettaglio – è evidente però che il percorso di trasformazione che la legge costituzionale n. 1 del 2012, qui descritto, lega strettamente il futuro governo (non solo) dell'economia nazionale agli indirizzi e al coordinamento europeo. Se si punta l'attenzione più su tale aspetto, che, piuttosto, sulla regola “formale” del pareggio di bilancio in sé, non si possono negare gli effetti – inevitabili – nella limitazione della sovranità nazionale²⁴⁴.

²⁴² Già rappresentato da A. MORRONE, *Il federalismo fiscale nella crisi economico-finanziaria: quali scenari?*, in *Federalismo fiscale*, 2011, n. 2, p. 5.

²⁴³ In tal modo, come ricorda R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, cit., p. 5, “il trasferimento di sovranità non implica quindi rinuncia alla partecipazione della definizione degli obiettivi comuni che l'Unione si propone. A tal fine l'approvazione a maggioranza assoluta della normativa fondamentale in materia di bilancio cerca di sottrarre questa materia alla logica meramente maggioritaria, rafforzando la posizione del Parlamento e dell'opposizione in esso presente”.

²⁴⁴ Sia consentito un rilievo “critico” alla tesi di M. LUCIANI, *Costituzione, bi-*

La citata riforma, però, hanno ricevuto puntuali obiezioni, non limitate alla sola questione della “perdita di sovranità”. Ad esempio, un timore concreto, subito rilevato, è stato quello della garanzia dei diritti, e in particolare di quelli più costosi legati al mantenimento dello stato sociale²⁴⁵. Invero, già la legge costituzionale n. 1 del 2012 sembrava aver ben presente tale questione nel momento in cui all’art. 5 lettera g²⁴⁶ si è preoccupata di rinviare alla legge di contabilità la specificazione delle modalità per assicurare in ogni caso – in particolare, nelle fasi di crisi – “i livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali ineren-

lancio, diritti e doveri dei cittadini, in particolare, p. 43, per il quale “una volta che le esigenze di equilibrio vengono depurate dagli effetti del ciclo e che le politiche anticicliche sono esplicitamente ammesse, anche ove alimentate dalla spesa pubblica e finanziate da ulteriore indebitamento, il nuovo quadro costituzionale del bilancio cessa d’essere sospettabile di eccessi di dogmatismo e finisce per conservare in buona misura, pur circoscrivendola, l’originaria duttilità voluta dai Costituenti”. Tale interpretazione appare negata dalla legge n. 243 che rinvia al livello europeo ciascuna singola definizione delle ipotesi per cui è possibile ricorrere all’indebitamento.

²⁴⁵ Così G. DE MINICO, *Welfare a rischio per lo stop al debito pubblico*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 ottobre 2011, la quale temeva che “se fino a oggi i diritti sociali si sostenevano economicamente anche con il ricorso al debito, il nuovo articolo 81 condiziona l’uguaglianza sostanziale non solo alle disponibilità economiche, ma alla provenienza di quei soldi, non più generabili dai prestiti degli investitori allo Stato”. Esprimeva analoghe preoccupazioni M. LUCIANI, *Pareggio di bilancio: sei motivi per non toccare la Costituzione*, in *l’Unità*, 29 ottobre 2011, anche se, come ricordato, successivamente, dopo l’entrata in vigore della riforma, in *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 43, l’A. sembra aver fornito una lettura differente del “patto di bilancio”. Assai incisiva, invece, appare la critica di G. AZZARITI, *La “regola d’oro” indiscussa*, in *Il Manifesto*, 6 marzo 2012, infatti, la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio potrebbe “mutare gli equilibri complessivi espressi dalla nostra legge fondamentale in materia economica, finendo per ledere il modello stesso di Costituzione democratica e pluralista”. Nello stesso senso G. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Il Manifesto*, 18 aprile 2012. Anche se appare più generale la critica di P. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, cit., p. 3, l’A. descrive specifici rischi per la sostenibilità dei diritti.

²⁴⁶ La quale dispone che la legge di contabilità dovrà specificare “le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all’articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali”.

ti ai diritti civili e sociali". Sul punto, la legge di contabilità sembra dare una risposta concreta (art. 11) attraverso l'istituzione di un fondo a tal fine dedicato ("straordinario"), "alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato", e la cui dotazione varia costantemente "sulla base della stima degli effetti dell'andamento del ciclo economico"²⁴⁷.

In tal senso, dunque, in materia di diritti, le risorse per i "livelli essenziali delle prestazioni" restano nella disponibilità dello Stato. Certo, con la precisazione che lo Stato non potrà più finanziare – soprattutto attraverso il debito – quelle politiche di *welfare* difficilmente sostenibili del passato²⁴⁸. Ne segue che l'ordinamento italiano sarà in futuro obbligato a torcere lo sguardo verso i modelli europei²⁴⁹, aggiornandosi, introducendo sistemi di *welfare* adeguati al mutato contesto²⁵⁰, i quali, anche se differenti, non necessariamente devono essere meno protettivi, magari perché più efficienti²⁵¹.

²⁴⁷ Evidenzia tale punto A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in corso di pubblicazione su *Lavoro e diritto*.

²⁴⁸ Cfr. M. FERRARA, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in *Stato e mercato*, n. 81, pp. 341 ss., il quale insiste sulla necessità di far "circolare" e comparare anche a livello nazionale i modelli europei di "welfare".

²⁴⁹ Fino al raggiungimento – auspicato da M. FERRARA *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e mercato*, 2013, n. 1, pp. 3 ss. – di "un nuovo round di riforme istituzionali a livello UE e l'elaborazione di un nuovo paradigma di politica economica saranno capaci di creare spazio sufficiente per mettere in pratica le nuove «idee» sociali e dunque difendere la nuova sintesi ideologica da una pericolosa spirale di centrifugazione populista e radicale".

²⁵⁰ Evoluzione nitidamente descritta da B. PALIER, *Social policy paradigms, welfare state reforms and the crisis*, in *Stato e mercato*, 2013, 1, pp. 37 ss. In tale contesto suggestiva appare la riflessione di A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, su www.giurcost.org, per il quale la recente crisi impone la necessità di riforme strutturali – che passino, in particolare, per "la moralizzazione della vita politica e l'equa distribuzione della ricchezza" – volte a ristabilire un'"etica pubblica repubblicana" oggi non abbastanza praticata.

²⁵¹ Il caso emblematico è quello delle "pensioni retributive" – principale settore, per quota di spesa, del *welfare state* italiano – abolite attraverso un lungo e faticoso processo, i cui effetti in termini di insostenibilità e inefficienza sono ben descritti da M. JESSOULA, *Istituzioni, gruppi, interessi. La "nuova politica pensionistica" in Italia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2011, n. 2, pp. 211 ss.

La razionalità del limite all'indebitamento è stata, altresì, giustificata sulla base dei diritti delle generazioni future²⁵². Pur condividendosi tale riflessione, tuttavia, fermandosi a riflettere sui particolari momenti di crisi in cui (ad esempio nell'autunno del 2011) l'economia italiana si è trovata – o, ancor più, pensando allo stato d'insolvenza in cui versavano Paesi come la Grecia – verrebbe da dire che l'insostenibilità del debito pubblico può rappresentare un ostacolo tale da mettere a rischio, non solo, e non tanto, i diritti delle generazioni future, bensì la sostenibilità dei diritti nell'immediato presente.

Discorso a parte sembra riguardare gli effetti sulle Autonomie territoriali minori, alla luce, soprattutto, del principio fondamentale espresso dall'art. 5 Cost.²⁵³ Quanto si è sin qui rilevato e ricordato sulla riforma costituzionale del Titolo V, e della sua attuazione, è sufficiente per affermare che le “disgrazie” dell'Autonomia regionale, e più in generale degli altri enti autonomi “costitutivi della Repubblica”, non hanno inizio con la crisi economico-finanziaria degli ultimi anni. Certo, come si è visto, la crisi ha forse spinto, in alcune decisioni, la Corte costituzionale – ad esempio in materia di coordinamento finanziario – a limitare ulteriormente le competenze regionali, nonché ha sensibilmente inciso sulle risorse garantite

²⁵² Così N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, su www.amministrazioneincammino.luiss.it, pp. 6 ss.; R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, cit., p. 6, il quale A. si era già posto il problema in *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008. Esigenza sottovalutata rispetto alla concreta attuale garanzia dei diritti da M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2008, 2, pp. 145 ss., tesi ribadita dall'A. in *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 10.

²⁵³ Questionone, in particolare, attenzionata da G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e Autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangeri, Quaderno 2011*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 145 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, su www.rivistaaic.it, 18 settembre 2012; E. JORIO, *Quanto peserà la legge attuativa del “pareggio di bilancio” sull'attività delle Regioni ed enti locali?*, su www.astrid-online.it.

agli enti locali per finanziare le loro funzioni, financo, quelle fondamentali²⁵⁴. Tuttavia, già da tempo la “Repubblica delle autonomie” mostrava i molti limiti dell'assenza di un “progetto”²⁵⁵.

Dissipata la retorica “federalista”, la dottrina, quasi all'unanimità, ha auspicato riforme volte a operare un'effettiva razionalizzazione di un sistema sviluppatosi per addizioni, spesso, prive di una visione d'insieme²⁵⁶. Una trasformazione che certo dovrà interessare anche il livello europeo²⁵⁷, ma che necessariamente passa da una riforma interna, che non può non essere di rango costituzionale, volta a superare le criticità – anche in questa sede emerse – nella distinzione delle competenze per materie, o della mancanza di una “clausola di supremazia” statale dai contorni più definiti, rispetto a quelli tracciati dalla Corte costituzionale²⁵⁸. Solo così potrà compiutamente realizzarsi un sistema multilivello in cui la Regione divenga vero punto di snodo delle Autonomie territoriali minori, in primo luogo, nei rapporti con gli enti locali. Una riforma che non si limiti solo a intervenire sul Titolo V, ma che interessi in generale la forma di Governo, magari, finalmente, realizzando, attraverso la riforma delle Regioni, una riforma dello Stato, così, chiudendo la pagina lasciata “aperta” del bicameralismo ripe-

²⁵⁴ I primi, a seguito della crisi, a essere oggetto di “tagli”. Ancor prima dei ricordati provvedimenti di *austerità* promossi dal Governo Monti, già a partire dalla legge n. 191 del 2010, finanziaria 2010, che aveva disposto una significativa riduzione dei trasferimenti erariali agli enti locali al fine di ridurre appunto la spesa pubblica, lo dimostra G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011, pp. 457 ss.

²⁵⁵ Tracciato da A. MORRONE, *Per un “progetto di Regione”*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010, pp. 47 ss.

²⁵⁶ Sul punto si vedano le convergenti conclusioni di A. MORRONE, *Per un “progetto di Regione”*, cit.; F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria* in *Le Regioni*, 2011, n. 4, pp. 599 ss.; G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, cit., pp. 457 ss.; R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 2012, n. 4, pp. 735 ss.; A. BARBERA, *Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”? Una riflessione sull'esperienza regionale*, cit.

²⁵⁷ Così G. PITRUZZELLA, *La crisi e l'Europa delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, n. 6, pp. 1125 ss.

²⁵⁸ Si veda A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011, n. 2-3, pp. 557 ss.

titivo, possibilmente, prevedendo una seconda Camera sede di rappresentanza delle Regioni²⁵⁹.

Ciò chiarito, pur essendo in corso un più generale processo di trasformazione istituzionale, lontano dalla sua conclusione, la Legge costituzionale n. 1 del 2012 sembra rappresentare un ulteriore sviluppo del sin qui ricostruito governo dell'economia multilivello. Una riforma costituzionale, è bene evidenziare, che converge con le descritte²⁶⁰ fonti europee che hanno interessato l'Eurozona, confermando la nuova posizione "intermedia" dello Stato – tra il livello europeo e il livello regionale – nella definizione dei margini di spesa e delle risorse pubbliche entro cui definire le politiche economiche, vigilando e attuando i vincoli assunti in sede europea.

²⁵⁹ A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"?*, cit.

²⁶⁰ Al capitolo II.

CAPITOLO IV

IL GOVERNO DELL'ECONOMIA NELLA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA

SOMMARIO: 1. Modello e governo dell'economia nella Costituzione di Weimar. – 2. Il *Grundgesetz* e l'assenza di un modello economico per la “ricostruzione”. – 3. Quale modello economico da realizzare? – 4. Quale governo dell'economia? – 4.1. (...) Segue. Il primo accentramento di competenze attraverso la clausola dell'unità economica e i vincoli di bilancio. – 5. Le trasformazioni del governo dell'economia tra processo di riunificazione e integrazione europea. – 5.1. (...) Segue. La riunificazione e il nuovo valore dell'unità economica. – 6. La *Föderalismusreform* I e la trasformazione dei rapporti tra *Bund* e *Länder*. – 7. La *Föderalismusreform* II: verso un nuovo governo multilivello dell'economia.

1. *Modello e governo dell'economia nella Costituzione di Weimar*

Nonostante la sua breve vigenza e la sua singolare “sorte”¹, la Costituzione di Weimar rappresenta un passaggio obbligato nello studio della Costituzione economica non solo per la peculiare disciplina accolta, ma altresì per la constatazione, più in generale, che essa rappresentò un modello per tutte le successive Costituzioni liberaldemocratiche del dopoguerra². In particolare, testo indi-

¹ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., p. 1.

² Le innovazioni apportate dalla Costituzione di Weimar sono state messe in risalto da molti illustri costituzionalisti italiani. Magistrali restano i commenti di C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., e, più tardi, di T. MARTINES, *Intro-*

spensabile per comprendere, seppur con molte differenze, anche il *Grundgesetz* e la riflessione non solo scientifica³ che portò a molte delle scelte della Legge fondamentale di Bonn nata per regolare una delicata fase di transizione e che, al contrario, ancora oggi è la fonte costituzionale della Repubblica federale di Germania⁴.

La Costituzione di Weimar⁵ rappresenta la prima disciplina sistematica di disposizioni volte a regolare l'economia⁶. È in questo contesto che per la prima volta si parla di – ma, soprattutto, si apre un confronto teorico e culturale sulla – Costituzione economica. Lo Stato moderno si confronta apertamente con l'economia e le sue regole, iniziando, seppur in un contesto assai differente, ad avviare una riflessione – come già emerso anche in questa sede – da allora mai sopita, sui rapporti tra ordine giuridico e ordine economico⁷, regolando un articolato governo dell'economia.

La parte seconda della Costituzione di Weimar, dedicata ai “diritti ed i doveri fondamentali dei tedeschi”, al Capo V, rubricato “la vita economica” (artt. 151-165), disponeva molte libertà che ancora oggi sembrano fortemente richiamare analoghe disposizioni delle moderne Costituzioni. Una disciplina costituzionale volta a tutelare libertà economiche, ma, altresì, a disporre limiti posti ad assi-

duzione al diritto costituzionale, Torino, Giappichelli, 1994, pp.108 ss. L'influenza della Costituzione di Weimar nella Carta costituzionale italiana è del resto dovuta al contributo dello stesso Costituente Mortati, ma si vedano F. LANCHESTER (a cura di) *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1989, *passim*, ma in particolare l'intervento di L. ELIA, pp. 327 ss.; più di recente, F. BRUNO, *Costantino Mortati fra Weimar e Bonn*, in M. GALIZIA (a cura di) *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 316 ss.

³ Sul punto, in particolare, T.E. FROSINI, *Costituzione e sovranità nella dottrina della Germania di Weimar*, in *Il Politico*, 1996, n. 1, pp. 95 ss.

⁴ In tal senso si vedano le ricerche e le riflessioni di F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar*, Milano, Giuffrè, 1985, e, più di recente, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn: introduzione e testi*, cit., in particolare, pp. 17 ss.

⁵ Dell'11 agosto 1919.

⁶ Definito da P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., pp. 56 ss. come un “vero e proprio mutamento dell'assetto economico generale”.

⁷ R. MICCÙ, *Economia e Costituzione: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca*, in *Quaderni del Pluralismo*, 1996, in particolare, pp. 254 ss.; più di recente C. MONGOUACHON, *Les débats sur la Constitution économique en Allemagne*, in *Revue de Droit constitutionnel*, 2012, 90, pp. 303 ss.

curare "l'interesse pubblico", sempre attraverso l'ulteriore garanzia della riserva di legge. Già l'art. 151, in apertura, disponendo che "l'ordinamento della vita economica deve corrispondere alle norme fondamentali della giustizia e tendere a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo", affermava la "libertà economica dei singoli", la quale era limitata con legge solo "per soddisfare esigenze preminenti di pubblico interesse". Analoga disciplina era prevista per la libertà contrattuale, di "commercio e di industria" nonché, come autonoma fattispecie, per la proprietà (art. 153), la quale poteva essere soggetta a "espropriazione" "solo se consentita dalla legge e nell'interesse collettivo", attraverso "congruo indennizzo".

Già da tali disposizioni introduttive, le libertà e i limiti disposti, dimostrano che "l'impronta caratteristica che distacca la Costituzione di Weimar da quelle che l'avevano preceduta è il superamento del principio individualistico e l'affermazione della parità sociale"⁸.

Proprio la dignità e l'eguaglianza, espressamente citate dalla Carta costituzionale, sembrano rappresentare valori chiaramente perseguiti in molte fattispecie. Ad esempio, l'art. 155: "la ripartizione ed utilizzazione delle terre sono controllate con lo scopo di impedire gli abusi e di assicurare ad ogni tedesco un'abitazione sana", garanzia prevista non solo per i singoli ma anche per le formazioni sociali, in primo luogo, per le famiglie (*rectius*: "a tutte le famiglie tedesche, specie a quelle numerose") le quali avevano diritto a una casa e a "un patrimonio familiare corrispondenti ai loro bisogni".

La funzione sociale delle ricchezze era assicurata, sia dalla previsione che disponeva il "suolo e le forze della natura economicamente utilizzabili" sono sotto "la sorveglianza dello Stato", sia attraverso la nazionalizzazione di "imprese economiche private suscettibili di socializzazione" (art. 156). Specifica garanzia era inoltre prevista per il lavoro "posto sotto la speciale protezione del *Reich*". A tale perentoria disposizione si collegavano quelle volte a prevedere diritti, anche previdenziali, a tutela del lavoro (artt. 157

⁸ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., p. 59.

e 162)⁹. Tra gli altri, ha profondamente segnato la riflessione giuridica del tempo l'art. 165, il quale affidava "lo sviluppo economico complessivo" alla collaborazione tra "gli operai ed impiegati" con "gli imprenditori". Alla loro mediazione era inoltre rimessa "la determinazione delle condizioni di impiego e di lavoro". Oltre a prevedere organi di "rappresentanza legale nei consigli operai di azienda" dei lavoratori – "formati secondo la ripartizione delle regioni economiche" – lavoratori e imprenditori costituivano "consigli economici di distretto, ed un consiglio economico del *Reich*", cui la Costituzione affidava specifici ruoli nel governo dell'economia regionale e nazionale. Basti ricordare che il consiglio economico del *Reich* non aveva solo poteri di iniziativa legislativa, a tale organo – a cura del Governo – erano rimessi i pareri sui "progetti di legge in materia sociale ed economica di più rilevante importanza" (art. 165 c. 4)¹⁰.

Tali disposizioni, se lette congiuntamente con altre parti della Costituzione – si veda il Capo IV in materia di educazione e istruzione – esprimono una particolare attenzione per la persona e i diritti di cui è possibile godere solo "attraverso lo Stato"¹¹. Lo stesso Mortati, infatti, notava tre principi direttivi della Costituzione di Weimar, massimamente espressi nel capo sulla "vita economica": anzitutto, la subordinazione dell'attività dei singoli socialmente rilevante rispetto alle finalità di interesse pubblico; il principio di eguaglianza, che si afferma in modo sostanziale e non più, come in

⁹ Si veda U. ROMAGNOLI, *Weimar e il diritto del lavoro in Italia*, in *Lavoro e diritto*, 2010, 2, pp. 181 ss.

¹⁰ Il contributo dei consigli economici e dei lavoratori nell'economia era assai ampio, a essi infatti il *Reich* poteva attribuire poteri di controllo e di amministrazione nell'ambito territoriale di loro competenza. Particolare significato a tale disposizione è attribuito da F. NEUMANN, *Il significato sociale dei diritti fondamentali nella Costituzione di Weimar*, in *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*, trad. a cura di A. G. CAPOBIANCO, Bologna, il Mulino, 1983, pp. 136 ss.

¹¹ Sull'evoluzione dei diritti sociali a partire dalla Costituzione di Weimar si vedano anche le recenti ricerche di G. RAZZANO *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*; D. TEGA *Diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica*, entrambi, su www.gruppodipisa.it. Più in generale in tema M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubbliche*, Aggiornamento V, Torino, Utet, 2012, pp. 219 ss.

passato, solo formale¹²; e infine l'intervento dello Stato nella produzione, al fine di distribuire la ricchezza fra le classi¹³.

È questa probabilmente la parte più eloquente della Costituzione di Weimar, nella quale emerge chiaramente il mandato politico che il popolo tedesco aveva attribuito alla nuova Repubblica, nata sulle ceneri del secondo *Reich*, dopo la sanguinosa sconfitta della Prima guerra mondiale e la fuga del *Kaiser*¹⁴. Che la nuova Costituzione dovesse rappresentare un momento di discontinuità rispetto al passato emerge, in particolare, dai risultati delle elezioni in cui la netta maggioranza dei seggi fu conquistata dal partito socialdemocratico, cui seguivano il partito del *zentrum* e i democratici, lasciando in assoluta minoranza i partiti estremisti di destra e di sinistra¹⁵.

Non meraviglia, dunque, l'impianto economico-sociale della Costituzione repubblicana, frutto dell'incontro tra le tre principali forze politiche dalla particolare inclinazione sociale e, nello specifi-

¹² Risulta in tal senso emblematico l'art. 155 per cui "la ripartizione ed utilizzazione delle terre sono controllate con lo scopo di impedire gli abusi e di assicurare ad ogni tedesco un'abitazione sana, ed a tutte le famiglie tedesche, specie a quelle numerose, una casa ed un patrimonio familiare corrispondenti ai loro bisogni. La legislazione sui beni di famiglia dovrà avere particolare considerazione per gli antichi combattenti. Le proprietà fondiarie possono essere espropriate quando ciò sia reso necessario per soddisfare il bisogno di abitazione, o per promuovere la colonizzazione interna, il dissodamento delle terre incolte, o lo sviluppo dell'agricoltura. I fedecommissi sono soppressi. La coltivazione ed utilizzazione della terra è un dovere che i proprietari assumono di fronte alla collettività. L'aumento di valore dei terreni, che non derivi da un impiego di lavoro o di capitali sulla terra, deve essere rivolto a vantaggio della collettività. Tutte le ricchezze del suolo e le forze della natura economicamente utilizzabili sono da porre sotto la sorveglianza dello Stato, secondo le disposizioni della legge".

¹³ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., pp. 58 ss., anche se l'A. rilevava che, seppur si fosse espressamente indicato il principio dell'intervento pubblico nell'economia, in concreto, non chiari erano gli effettivi strumenti per realizzarlo.

¹⁴ Per una ricostruzione degli avvenimenti della rivoluzione "attenuata" nonché sui lavori della costituente si rinvia a F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar*, cit., pp. 195 ss.

¹⁵ Si veda A. GARGANO, *Il pensiero politico nella repubblica di Weimar*, Napoli, Istituto per gli studi filosofici, 2011, pp. 22 ss. il quale ricorda come le forze socialiste, da sole, avessero più del 45% dei seggi e con i popolari di centro superassero la maggioranza assoluta dell'assemblea.

co, della volontà dei socialdemocratici. Se in molte parti della Costituzione numerosi erano in punti di disaccordo, le distanze tra i tre partiti si ridussero molto nella stesura del Capo V. Dalle disposizioni economiche emerge chiaramente la volontà di adottare una Costituzione che rappresentasse una “svolta decisiva” rispetto al passato da cui necessariamente emergeva anche un nuovo rapporto tra politica ed economia, tra diritto ed economia, in cui lo Stato si pone come obiettivo quello di conciliare la libertà economica con la giustizia sociale¹⁶.

Tuttavia, a ben vedere, non mancavano tracce del modello liberale, come nell'art. 85 che nella sua complessa articolazione disponeva il principio generale del pareggio di bilancio, similmente alla tradizione liberale del passato¹⁷.

È in questo conteso, del tutto eccezionale per l'epoca, a seguito delle richiamate disposizioni che assicurano, allo stesso tempo, diritti economici dei singoli e limiti a garanzia dell'interesse sociale, bilanciando libertà e uguaglianza, che inizia in quegli anni in Germania il dibattito sulla Costituzione economica. Un confronto destinato a non sopire e a superare i confini nazionali. Al confronto ideologico – a tutto tondo – sulla Costituzione di Weimar, seguito al complesso esito politico, si aggiungeva il dibattito sul modello economico, in particolare, promosso da quel gruppo di accademici della Scuola di Friburgo, che presto saranno conosciuti come gli “ordoliberali” o “neoliberali”¹⁸. In estrema sintesi, il modello pro-

¹⁶ C. MONGOUACHON, *Les débats sur la Constitution économique en Allemagne*, cit., p. 304, per la quale con Weimar inizia ad affermarsi un'amministrazione economica dello Stato volta ad organizzare la società industriale e la giustizia sociale.

¹⁷ Cfr. G. BOGNETTI, *L'esperienza di Weimar*, in *Europa in crisi: due studi su alcuni aspetti della fine della Terza Repubblica francese e della Repubblica di Weimar*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 117 ss.

¹⁸ Il “gruppo” era composto dall'economista Walter Eucken e da due giuristi Franz Böhm e Hans Grossman-Doerth. Molti nella dottrina italiana hanno prestato attenzione al contributo degli ordoliberali alla nozione di Costituzione economica, si veda tra gli altri, F. COCOZZA, *Riflessioni sulla nozione di “Costituzione economica”*, cit., pp. 71 ss.; Id., più di recente, *Il diritto pubblico applicato all'economia*, pp. 175 ss.; R. MICCÙ, *Economia e Costituzione: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca*, cit., pp. 258 ss.; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit.

posto si caratterizzava per una correzione del libero mercato e del principio del *laissez-faire*, prevedendo un intervento, seppur essenziale, dello Stato nell'economia – all'interno di una cornice costituzionale definita – volto ad assicurare il corretto funzionamento del mercato. Tuttavia, i neoliberali riconoscevano una certa autonomia dello Stato dall'economia e dal suo ordine. Pertanto – nella loro lettura – la Costituzione economica aveva una sua conseguente autonomia dalla Costituzione politica. L'ordinamento economico non poteva essere limitato e circoscritto dalla decisione politica. Tale lettura era probabilmente finalizzata, in particolare, a realizzare il distacco del modello neoliberale proposto dalla Scuola di Friburgo, da quello “opposto” convenuto all'interno della Costituzione di Weimar. Testo, invece, al quale si rifacevano eminenti giuristi come Carl Schmitt e Franz Neumann, i quali sebbene pensassero a modelli politici assai differenti, entrambi contestavano l'idea di una Costituzione economica autonoma rispetto alla decisione politica. Il primo, Schmitt, non poteva accettare l'idea di una Costituzione economica, perché essa avrebbe portato alla rottura di quella “unità politica”, che la decisione globale fondamentale del potere sovrano determina¹⁹. Il secondo, invece, nel coniugare l'economia liberale con la funzione sociale, vedeva nella Costituzione economica la garanzia del sistema scelto, il quale non poteva essere autonomo e prevalere sulla decisione politica²⁰.

Ciò premesso, salvo il contributo dei comitati economici, che operavano, anche in sede locale, in generale, la Costituzione di Weimar disegna il governo dell'economia attorno alla figura dello Stato. La Repubblica, infatti, anche in questo caso, in rottura con il

¹⁹ C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, trad. a cura di A. CARACCILO, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 38 ss., proprio a commento della Costituzione di Weimar. La critica espressa al concetto di Costituzione economica è del resto espertamente sviluppata dallo stesso A. in *Il custode della costituzione*, cit., pp. 141 ss. dove nell'affrontare la sua critica alla “policrazia nell'economia pubblica” ribadiva come l’“unità economica” fosse l'unica garanzia per un'efficiente economia dello Stato.

²⁰ Si veda F. NEUMANN, *Il significato sociale dei diritti fondamentali nella Costituzione di Weimar*, cit., pp. 136 ss. ma anche dello stesso A., *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, trad. a cura di G. SIVINI, Bologna, il Mulino, 1973, pp. 297 ss.

precedente ordinamento costituzionale, aveva la necessità di assicurare l'unità nazionale, contrastando le monarchie dei vari Stati tedeschi. Anche se Weimar accoglie una forma federale²¹, essa risulta assai limitata in termini di poteri e competenze rispetto alla precedente Costituzione guglielmina. La tendenza "centripeta" è evidente anche nella materia economica, non solo, infatti, tutti i diritti e le libertà (basti richiamare l'art. 153 sulla proprietà) erano rimessi alla disciplina esclusiva del *Reich*, ma, altresì, in apertura il Capo I – in cui sono fissate le competenze tra il *Reich* e i *Länder* – assegnava le materie economiche all'attribuzione esclusiva dello Stato federale²², cui, ad esempio, erano attribuite le competenze sul sistema monetario nonché, tra le altre, "l'unità del territorio nei rapporti doganali e commerciali, e per la libertà di scambio delle merci", la "socializzazione delle ricchezze naturali e delle imprese economiche, così come la produzione, la reintegrazione, la ripartizione e la determinazione dei prezzi dei beni economici utili alla collettività". Comunque, era sempre lo Stato centrale titolare della "clausola di supremazia" disposta dall'art. 9, secondo la quale, in ogni caso ove si manifestasse il bisogno di "una regolamentazione uniforme", il *Reich* aveva il potere legislativo: "1) nella cura del benessere pubblico". A ciò si aggiungeva altresì il veto (art. 12) che lo Stato poteva opporre alle leggi dei *Länder* quando esse compromettevano "il benessere della generalità dello Stato"²³.

²¹ Anche se sulla natura dell'ordinamento composto di Weimar si vedano le riflessioni di J. LUTHER, *L'esperienza costituzionale di Weimar: federalismo o regionalismo?*, cit.; F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn: introduzione e testi*, cit., pp. 17 ss.

²² Tra tutti, l'art. 6 dispone "Il *Reich* ha competenza legislativa esclusiva: 1) per i rapporti con l'estero; 2) per la materia coloniale; 3) per la cittadinanza, la libertà di locomozione, di immigrazione, di emigrazione e di estradizione; 4) per la Costituzione della difesa armata; 5) per il sistema monetario; 6) per il regime doganale, nonché per l'unità del territorio nei rapporti doganali e commerciali, e per la libertà di scambio delle merci". Ma si veda anche l'art. 7 che dispone la competenza del *Reich*, oltre che in generale in materia di "diritto civile", nello specifico, nel "diritto di espropriazione" e nella "socializzazione delle ricchezze naturali e delle imprese economiche, così come la produzione, la reintegrazione, la ripartizione e la determinazione dei prezzi dei beni economici utili alla collettività".

²³ Articolo precedente e direttamente connesso alla più generale fattispecie dell'art. 13 per cui "Il diritto del *Reich* prevale su quello dei *Länder*". A. BARBERA,

2. *Il Grundgesetz e l'assenza di un modello economico per la "ricostruzione"*

Al contrario della Costituzione di Weimar, la Legge fondamentale di Bonn non ha previsto – almeno nella sua versione originale del '49 – nessun titolo comparabile al “Capo V” della Costituzione del '19, né, altrettanto, alcuna disposizione che potesse far pensare a una Costituzione economica, o a una qualsiasi disciplina più o meno dettagliata dell'economia ispirata a un determinato modello.

Da una lettura del Testo costituzionale del 1949²⁴ sembra emergere un'assoluta neutralità nei confronti dell'intervento statale nell'economia, se non per indiretti riferimenti all'interno del catalogo dei diritti fondamentali e negli elenchi delle materie ripartite tra Federazione e *Länder*.

Come noto, il GG dispone un elenco di diritti fondamentali²⁵ tra i quali è possibile individuare alcune libertà indirettamente connesse all'economia. Tuttavia, appare già un dato la constatazione che la Legge fondamentale non preveda espressamente libertà economiche (scelta opposta, ad esempio, a quella operata nel '48, quasi contestualmente, dal Costituente italiano).

Se si volessero tralasciare – ma ovviamente non è possibile – la “fattispecie aperta” contenuta nell'art. 2 c. 1 sulla massima garanzia dell'autonomia privata²⁶, o il principio di uguaglianza contenu-

Regioni e interesse nazionale, cit., p. 177, ha rilevato la centralità di tali disposizioni citate, come uno dei primi esempi di clausole di supremazia a tutela degli interessi nazionali, per le quali rilevavano anche, anzi, soprattutto, interessi economici al fine del “benessere pubblico” definito nell'art. 9. Più in generale sui rapporti tra *Reich* e *Länder* nella Costituzione di Weimar si rinvia a R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., pp. 75 ss.

²⁴ La traduzione utilizzata è quella pubblicata su www.dircost.unito.it/cs/pdf/19490523_germaniaLeggeFondamentale_ita.pdf.

²⁵ Ricorda F. LANCESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn: introduzione e testi*, cit., pp. 109 ss., elenco posto a garanzia dei diritti, ma, soprattutto, volto a segnare il netto distacco dal regime nazista.

²⁶ Non a caso il Tribunale Costituzione federale, in più occasioni ha collegato libertà economiche “pure” come l'iniziativa economica proprio alla garanzia dell'“autonomia privata” ex art. 2 GG. In particolare il *Bundesverfassungsgericht* – tra le tante decisioni si veda BVerfGE 8, 274 (12.11.1958, *Preisgesetz*) o BVerfGE 50, 290 (366) (01.03.1979, *Mitbestimmung*) – ha affermato che “in quanto

to nell'art. 3²⁷, preliminari ovviamente all'esercizio di qualsiasi diritto di libertà, tra cui non di meno quelle economiche, la Costituzione di Bonn include pochi diritti direttamente connessi all'economia: è il caso dell'art. 12 che prevede la libertà di professione, o, soprattutto, l'art. 14 che garantisce la proprietà, la quale similmente alla disciplina menzionata nella Costituzione del '19, riserva alla legge le ipotesi di limitazione attraverso l'espropriazione "ammissibile soltanto per il bene della collettività", cui, inoltre, dovrà corrispondere un "indennizzo"²⁸. Tra queste disposizioni non può essere taciuta la libertà di associazione (art. 8 c. 3) che il *Grundgesetz* assicura al fine di realizzare "la conservazione ed il miglioramento delle condizioni di lavoro ed economiche è garantito per ogni individuo e per tutte le professioni".

Ciò premesso, altri sono gli indizi che la Legge fondamentale offre all'interprete al fine di interrogarsi sul possibile modello economico accolto. Anzitutto l'art. 20 – che in apertura del titolo II, nel definire i rapporti tra Federazione e *Länder* – dichiara "la Repubblica Federale Germanica è uno Stato federale democratico e sociale", formula richiamata ancora all'art. 28, nella parte in cui statuisce che l'"ordinamento costituzionale dei *Länder* deve rispondere ai principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale nello spirito di questa Legge fondamentale". Altrettanto significativo appare l'art. 15: tale disposizione ricorda fortemente l'art. 155 della Costituzione di Weimar, laddove prevede che "il

espressione della generale libertà di azione l'art. 2, comma 1° GG protegge anche la libertà nel traffico economico e la libertà contrattuale, in quanto esse non sono garantite da disposizioni costituzionali specifiche". Sul tema anche per più ampi e puntuali riferimenti giurisprudenziali si rinvia a F. PEDRINI, *Il libero sviluppo della personalità nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale. Un diritto per tutte le stagioni?*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, pp. 161 ss.

²⁷ Il parametro dell'uguaglianza contenuto nell'art. 3 GG è stato spesso utilizzato dal *Bundesverfassungsgericht* al fine di sottrarre materie economiche alla competenze legislativa dei *Länder* in favore del *Bund*, al fine di garantire un godimento uniforme ed omogeneo dei diritti – in nome dell'uguaglianza – a tutti i cittadini. Si veda BVerfGE 51, 43 (27.3.1979, *Bavarese Personalvertretungsgesetz*).

²⁸ L'art. 14 prevede una dettagliata disciplina dell'indennizzo, disponendo che dovrà essere fissato per legge, "contemperando equamente gli interessi collettivi e quelli delle parti".

suolo, le ricchezze naturali e i mezzi di produzione possono, ai fini della socializzazione, essere trasferiti in proprietà collettiva o in altre forme di economia collettiva". Anche in questo caso la legge dovrà determinare "il modo e la misura dell'indennizzo", ma certo non sembra una disposizione di stampo liberale.

Tuttavia, nonostante i molti indizi, all'interno della Legge fondamentale non sembra possibile individuare un modello economico definito. Rispetto alla disposizione dell'art. 15, infatti, diametralmente opposti, risultano statuiti principi della tradizione liberale, quali – sin dalla sua formulazione del '49²⁹ – l'art. 110 GG sul c.d. "pareggio di bilancio", prevedendo espressamente che il bilancio fissato per legge prima dell'inizio dell'anno finanziario sia "pareggiato in entrate e spese"; nonché la connessa fattispecie dell'art. 115 GG volta a limitare il ricorso al credito. Infatti, secondo tale disposizione è possibile attingere al credito "solo per necessità straordinarie e di regola unicamente per spese a scopi produttivi e solo in base ad una legge federale". Tale fattispecie – che sembra ricordare la più recente *golden rule*³⁰ – dispone una specifica disciplina, per cui "le concessioni di crediti, le assunzioni di garanzie a carico della Federazione, la cui efficacia si estenda al di là di un anno finanziario, possono avvenire solo in base ad una legge federale". Inoltre, la legge deve determinare "l'ammontare dei crediti e la portata degli obblighi, di cui la Federazione assume la garanzia". Due disposizioni, dunque, che pur non apparendo qualificabili come "anti keynesiane", sicuramente, erano destinate a calmierare il ricorso al debito³¹. Pertanto, se la qualifica "sociale" sembra riecheggiare il testo di Weimar, analogamente al '19, la Costituzione di Bonn dispone – come da tradizione liberale – il pareggio di bi-

²⁹ Come noto, e come si dirà, il tema della stabilità finanziaria, e del limite del ricorso al debito, fu oggetto di una precisa scelta politica tradotta nella riforma costituzionale del 1967 approvata all'unanimità.

³⁰ Come si dirà tra poco, successivamente, la "*golden rule*" venne espressamente introdotta con la ventesima legge di modifica del 12 maggio 1969, sostitutiva dell'intero art. 115.

³¹ Che del resto si inserisce nello scenario del dopoguerra all'interno della cornice del "piano *Marshall*" e degli aiuti che già gravavano considerevolmente sul debito tedesco.

lancio e il limite all'indebitamento. Essa, però, non prevede discipline volte a intervenire nell'economia e a garantire prestazioni sociali così come visto nel modello repubblicano del '19. Mancano tra l'altro organi costituzionali posti a rappresentanza degli interessi economici e sociali, paragonabili ai Consigli dell'economia e dei lavoratori, che come accennato avevano segnato la precedente Costituzione di Weimar (art. 165 WV)³².

3. *Quale modello economico da realizzare?*

La Costituzione economica di Weimar non poteva non determinare effetti nella fase di stesura della Legge fondamentale di Bonn, effetti, non tanto e non solo, a seguito della puntuale disciplina economica, bensì, piuttosto, per l'alto e ampio confronto tra giuristi, anche in questa sede ricordato. Non sembra un caso, infatti, come, sin dai primi anni dall'entrata in vigore il *Grundgesetz*, anche facendo leva su alcune delle disposizioni summenzionate, in dottrina si contrapposero differenti, o meglio, opposte, letture della scelta di non prevedere una Costituzione economica.

Il primo a porsi il problema del modello economico accolto nella Legge fondamentale del '49 fu Herbert Krüger³³, per il quale "la non scelta" sarebbe essa stessa una "scelta" di lasciare libero il legislatore nel perseguire politiche economiche, che non potrebbero essere cristallizzate con fonte di rango costituzionale, negando dunque alcuna inclinazione del *Grundgesetz* e in particolare dei diritti fondamentali rispetto a un qualsiasi modello economico³⁴.

³² B. POZZO, *Germania*, in *Digesto, Discipline privatistiche*, Torino, Utet, 1992, *ad vocem*, nella sua analisi sulla nascita ed evoluzione del GG enfatizza l'assenza di tale previsione.

³³ Già in *Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung*, in *DVBl*, 1951, pp. 361 ss., ma anche successivamente, in *Wirtschaftsverfassung, Wirtschaftsverwaltung, Rechtsstaat*, BB, 1953, pp. 565 ss.

³⁴ Sul punto C. MONGOUACHON, *Les débats sur la Constitution économique en Allemagne*, cit., pp. 313-314; R. MICCÙ, *Economia e Costituzione*, cit., p. 273; F. SAITTO, *Economia di mercato e regolazione statale: la controversia tedesca sulla wirtschaftsverfassung e il "posto" dell'art. 41 della Costituzione italiana*, in *Ianus*, 2011, 5, p. 19.

Simile nelle premesse, opposta negli esiti, alla tesi di Krüger, è la lettura sulla "neutralità" della Costituzione di Bonn rispetto all'economia proposta da Wolfgang Abendroth³⁵, secondo la quale il legislatore avrebbe potuto orientare le proprie politiche indifferentemente verso un sistema economico più capitalista, o, in alternativa, più socialista, anche se disposizioni come l'art. 15 descrivevano un modello "potenzialmente socialista"³⁶. Differente, rispetto alle precedenti, appare la posizione di Ernst Rudolf Huber³⁷ sulla "Costituzione economica mista", per il quale le disposizioni della Legge fondamentale mirano a preservare entrambi gli opposti modelli economici capitalista e socialista, operando in concreto un bilanciamento tra libertà e limiti, ovvero dei principi alla base di entrambi i sistemi economici, da cui deriverebbe, appunto, un modello "misto"³⁸.

Assai più marcata è stata invece la tesi proposta da Nipperdey³⁹. Il celebre giurista, leggendo congiuntamente, da un canto, l'art. 2 GG sulla libera autodeterminazione dell'individuo e le fattispecie disciplinanti libertà connesse allo sviluppo economico⁴⁰ nonché, d'altro canto, la qualifica sociale della Repubblica, così come espressamente dichiarato negli articoli 20 e 28 GG, giungeva alla conseguenza di individuare un modello di economia sociale di mercato. In altre parole, secondo l'Autore la legge fondamentale avrebbe accolto il modello economico degli "ordoliberali" della

³⁵ In *Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme*, Neske, Pfullingen, 1966, pp. 65 ss.

³⁶ Tesi per R. MICCÙ, *Economia e Costituzione*, cit., p. 276, rimasta minoritaria in dottrina.

³⁷ *Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht*, in DÖV, 1956, pp. 101 ss., ma anche pp. 505 ss.

³⁸ Cfr. C. MONGOUACHON, *Les débats sur la Constitution économique en Allemagne*, cit., p. 315.

³⁹ H.C. NIPPERDEY, *Die Grundprinzipien des Wirtschaftsverfassungsrechts*, in DRZ, 1950, 5, pp. 193 ss.; Id. *Soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland*, in WuW, 1954, pp. 3 ss.; ma, altresì, successivamente, Id. *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, Köln, Heymanns, 1965, pp. 21 ss.

⁴⁰ Come gli articoli: 9 (libertà di società e associazione), 12 (libertà di professione) e 14 (diritto di proprietà).

scuola di Friburgo proposto – come già ricordato nelle pagine precedenti – al tempo della Costituzione di Weimar⁴¹.

Invero, però, sin dai primi anni, nel confronto dottrinale irruppe l'indiscussa posizione assunta dal *Bundesverfassungsgericht*⁴² con la prima e storica decisione – BVerfGE 4, 7, del 20 Luglio 1954 – sulla legislazione in materia di aiuti alle imprese c.d. *Investitionshilfe Entscheidung*. Il caso ha origine a seguito della grave crisi energetica degli anni '50 che spinse il *Bund* ad adottare una legislazione volta a disporre aiuti alle imprese produttrici di energia, così da ridurre gradualmente la dipendenza petrolifera del Paese dagli importatori esteri. Tale misura appariva come una politica invasiva di intervento pubblico nell'economia, contraria a molti modelli liberali, in particolare, contrastante con "il principio di uguaglianza, il principio di neutralità economica della legge fondamentale e l'ordine economico e sociale esistente". Gli aiuti di Stato alle imprese, infatti, non sarebbero stati compatibili "con la libertà degli operatori del mercato". Il Tribunale costituzionale rigettò tali argomentazioni e il dubbio di legittimità costituzionale della normativa in materia di aiuti di Stato, rilevando che il *Grundgesetz* "non garantisce la neutralità della politica economica del governo e del potere legislativo", non avendo il GG "optato esplicitamente per un sistema economico preciso. Ciò permette al legislatore di perseguire qualsiasi politica economica che sia valutata necessaria".

Tale posizione è stata negli anni successivi confermata e ribadita⁴³, anche dopo l'entrata in vigore della quindicesima riforma della Legge fondamentale del 1967⁴⁴, con la quale revisione, approvata all'unanimità⁴⁵, si modificò l'art. 109 aggiungendo, al secondo

⁴¹ C. MONGOUACHON, *Les débats sur la Constitution économique en Allemagne*, cit., pp. 317; R. MICCÙ, *Economia e Costituzione*, cit., p. 274.

⁴² R. MICCÙ, *Economia e Costituzione*, cit., p. 279, ha notato come, dopo l'affermarsi di tale posizione giurisprudenziale, negli anni '70 vi fu un sostanziale adeguamento da parte della dottrina maggioritaria.

⁴³ BVerfGE 33, 303, dell'11 giugno 1958, *Apothekenurteil*, in materia di libertà di professione.

⁴⁴ Riforma dell'8 giugno 1967.

⁴⁵ Cfr. F. LANCESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn: introduzione e testi*, cit., p. 379 ss.

comma, il dovere per la “Federazione e i *Länder*” di tener conto nei rispettivi bilanci “delle esigenze dell’equilibrio economico generale”, rafforzando l’originale versione del “pareggio di bilancio”. A cui vanno sicuramente collegate le – di poco – successive riforme del 12 maggio 1969⁴⁶, e in particolare, la ventunesima revisione avente ad oggetto il sistema finanziario e fiscale, soprattutto, nei rapporti tra Federazione e *Länder*, volta a meglio specificare i limiti all’indebitamento.

A seguito di tali riforme la lettura congiunta degli articoli 104a⁴⁷, 109 e 115⁴⁸ ha meglio specificato e rafforzato il principio “fondamentale effettivamente economico” del raggiungimento e mantenimento dell’equilibrio economico generale⁴⁹, che avrebbe potuto apparire come un freno alle politiche interventiste, soprattutto, nel porre un limite importante nel ricorso al debito pubblico, specialmente, per i *Länder*. Del resto, queste riforme del *Grundgesetz* hanno rappresentato negli anni ’70 un tentativo di reazione alla crisi economica di quel periodo⁵⁰. A seguito di tali trasformazioni, che parevano muovere nella direzione proposta dai neoliberali di Friburgo, prima, e da Nipperdey negli anni ’50 sembrava riaprirsi il dibattito sulla Costituzione economica tedesca e – alla luce delle nuove discipline – la possibilità, a questo punto, di attuare un modello economico volto a garantire il libero mercato⁵¹.

⁴⁶ Il riferimento è alla ventesima, ventunesima e ventiduesima riforma del 12 maggio 1969 con cui si riformarono varie disposizioni della Legge fondamentale. Per individuare le parti oggetto della revisione si rinvia a F. LANCESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn: introduzione e testi*, cit.

⁴⁷ In materia di ripartizione delle competenze di entrata e di spesa tra Federazione e *Länder*.

⁴⁸ Come già ricordato, sin dal ’49 imponeva limiti al ricorso al debito, e in ogni caso subordinava la decisione di accedere al credito ad una legge federale, solo per spese produttive e non correnti.

⁴⁹ In Italia ha individuato tale principio nella Legge fondamentale di Bonn M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., p. 375.

⁵⁰ C. MONGOUACHON, *Les débats sur la Constitution économique en Allemagne*, cit., pp. 317; R. MICCÙ, *Economia e Costituzione*, cit., p. 323.

⁵¹ Per le differenti interpretazioni accolte si veda H. SIEKMANN, *Art. 109*, in M. SACHS (a cura di), *Grundgesetz-Kommentar*, München, Verlag C.H. Beck, 2011, pp. 2276 ss.

Il Tribunale costituzionale federale, tuttavia, anche dopo le citate riforme, mantenne ferma (ribadendo) la posizione giurisprudenziale del '54, nella successiva e celebre BVerfGE 50, 290, dell'1 marzo 1979, c.d. *Mitbestimmungsurteil*. Il caso ha avuto origine a seguito di alcuni ricorsi contro la legge in materia di "cogestione e maggiore partecipazione dei lavoratori"⁵², con la quale si introduceva la nota disciplina sulla "cogestione" che ha consentito ai lavoratori – di grandi imprese – di partecipare attraverso "comitati" alle decisioni dell'azienda, in particolare – anche se solo limitatamente ad alcune materie – godendo di un potere diretto di veto sulle decisioni dell'amministrazione societaria⁵³.

Tale disciplina sembrava richiamare fortemente l'art. 165 della Costituzione di Weimar, che lo stesso Tribunale costituzionale, infatti, ricorda, lasciando intendere che tale legislazione apparteneva alla tradizione dell'ordinamento giuridico tedesco⁵⁴. Ciò detto a chi sosteneva che tale legge comportasse un'eccessiva invadenza nella libera autodeterminazione delle imprese private, in contrasto con i principi del libero mercato, la Corte – indipendentemente dalle riforme del *Grundgesetz* – ribadiva la neutralità del modello economico della Costituzione, la quale avrebbe consentito alla discrezionalità del legislatore di prevedere specifiche politiche, anche limitative di libertà economiche, in ogni caso, poste a garanzia di libertà e diritti fondamentali, quali, in questo caso i diritti dei lavoratori⁵⁵.

Al di là delle possibili interpretazioni della Legge fondamentale, invero, la Legge fondamentale del '49 non aveva previsto una Costituzione economica, né, altresì, un modello economico da garantire e realizzare. È evidente, infatti, che le summenzionate disposizioni, soprattutto se paragonate alla Costituzione di Weimar, sembrano manifestare la deliberata decisione del Costi-

⁵² Legge 4 Maggio 1976.

⁵³ Per una rassegna delle complesse questioni poste dalle normative sulla "partecipazione dei lavoratori" si rinvia a A. PIZZOFRATO, *Responsabilità sociale d'impresa e partecipazione dei lavoratori*, in *Il Mulino*, 2005, n. 4, pp. 706 ss.

⁵⁴ La Corte ricorda, quasi a sostegno di tale legge, che le discipline di attuazione dell'art. 165 furono abolite proprio nel periodo del nazismo.

⁵⁵ Sul punto P. BADURA, *Der Regierungsentwurf eines Mitbestimmungsgesetzes*, in *ZfA*, 1974, pp. 374 ss.

tuente di non disporre una Costituzione economica, per evitare di dover optare per un determinato modello. Del resto, è bene subito ricordare che, nella stesura della legge fondamentale, il Costituente guardava con diffidenza, sia, ovviamente, al regime nazista, sia, dall'altro lato, all'esperienza di Weimar e alla sua Costituzione, che, con le sue debolezze, aveva consentito l'affermarsi del totalitarismo⁵⁶. Tuttavia, ciò detto, la mancanza di regole economiche era finalizzata a non porre limiti all'economia, a non fissare un determinato modello economico all'interno di una "Legge fondamentale" – allora si pensava – destinata a vigere per il solo periodo di transizione e ricostruzione. La condizione di assoluta crisi di un Paese, senza più un'economia e che avrebbe dovuto ripagare ingenti debiti, rendeva imperscrutabili le politiche e gli interventi da adottare nello sviluppo economico. Non prevedere o propendere per un determinato modello, significava assicurare la massima libertà alle future scelte del legislatore ordinario nel definire gli strumenti di politica economica⁵⁷. Tra l'altro, non aiutava il clima di incertezza e la radicalità degli opposti modelli che proprio in Germania icasticamente il muro di Berlino teneva separati: da un lato, il modello economico comunista adottato in Unione sovietica e dall'altro, quello occidentale capitalista⁵⁸.

Ciò premesso, nonostante il *Bundesverfassungsgericht* abbia mantenuto la sua originaria impostazione, confermando l'assenza di un modello economico – in tal modo, sostanzialmente, giustificando interventi legislativi, in alcuni casi, limitativi del mercato – non si può dire che non si sia comunque affermato in Germania un sistema di libero mercato concorrenziale, del resto, pienamente coerente con quell'ampia discrezionalità in materia economica lasciata al legislatore. In tal senso, sia il legislatore, sia lo stesso Tribunale costituzionale, hanno sviluppato nel tempo libertà economiche,

⁵⁶ F. LANCESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn: introduzione e testi*, cit., p. 106.

⁵⁷ P. BADURA, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung: Ein exemplarischer Leitfaden*, Mohr Siebeck GmbH & Co. K, 2008, pp. 8 ss.; Id. *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, in E. SCHMIDT-ABMANN (a cura di), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 11° aggiornamento, 1999, pp. 231 ss.

⁵⁸ R. ZOLL, *I due volti della Germania*, in *Il Mulino*, 1994, n. 2, pp. 363 ss.

come quella d'impresa e la tutela della concorrenza, allo stesso tempo, aprendo sempre più il mercato e collegandolo ai mutamenti, anche derivanti dall'ordinamento europeo. Basti in questa sede ricordare che già nell'ordinamento costituzionale di Bonn i rapporti economici erano regolati attraverso il codice civile (*Bürgerliches Gesetzbuch*, BGB) e il codice commerciale (*Handelsgesetzbuch*, HGB), del 1900 nonché la legge sulla concorrenza sleale (*Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb*, UWG) del 1909⁵⁹, tutte risalenti alla tradizione giuridica liberale di fine '800. Subito dopo l'entrata in vigore del *Grundgesetz* molte furono le discipline legislative ordinarie volte a garantire libertà economiche, come – per fare solo alcuni esempi, tra i principali – la legge sulle società per azioni (*Gesetz über die Aktiengesellschaft*, AktG)⁶⁰; la legge sul diritto d'autore (*Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte*, UrhRG)⁶¹; la legge sui marchi e brevetti (*Patentgesetz*)⁶². Fra tutte, però, centrale – perché diritto preliminare alla realizzazione del libero mercato – era la legge contro le limitazioni della concorrenza (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, GWB) – nella sua prima formulazione – del 27 luglio 1957.

La legge contro le limitazioni della concorrenza (GWB) appare assai significativa, perché si aggiunge e integra – non sostituisce – la disciplina previgente sulla concorrenza sleale (UWG). Mentre la legge risalente al 1909, infatti, mirava a proteggere i singoli concorrenti contro gli atti illeciti, e, dunque, solo indirettamente proteggeva il mercato⁶³, la ulteriore normativa GWB del '57 ha mirato a proteggere direttamente il mercato, favorendo il libero accesso e la libera concorrenza nell'economia⁶⁴. Con essa, pertanto, non si

⁵⁹ A cui si collegarono la legge sui prodotti in omaggio (*Zugabenverordnung*, *ZugabeVO*) del 1932 e la legge sugli sconti (*Rabattgesetz*, *RabG*) del 1933.

⁶⁰ Del 6 settembre 1965.

⁶¹ Del 9 settembre 1965.

⁶² Del 16 dicembre 1980.

⁶³ Anche se, come dimostra H.J. BUNTE, *La tutela della libertà di concorrenza in Germania*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Costituzione economica e libertà di concorrenza*, cit., pp. 10 ss., nel tempo si era affermata un'applicazione estensiva della disciplina volta a includere la tutela della concorrenza collettiva, così favorendo il libero mercato.

⁶⁴ H.J. BUNTE, *La tutela della libertà di concorrenza in Germania*, cit., p. 9,

afferma semplicemente una libertà individuale, ma si caratterizza e libera il mercato, tanto da spingere la dottrina a qualificare la tutela della concorrenza come un diritto fondamentale dell'ordinamento costituzionale tedesco⁶⁵.

Va detto che lo stesso Tribunale costituzionale ha prestato particolare attenzione nella tutela delle libertà economiche, anche nei casi in cui ha legittimato interventi pubblici dello Stato o, comunque, limitativi del libero mercato. Infatti, il *Bundesverfassungsgericht* ha affermato, in più decisioni, libertà economiche non espressamente disciplinate dalla Legge fondamentale, ma – ad esempio – enucleabili dall'art. 2, comma 1 GG, la quale fattispecie, in quanto espressione della generale libertà di azione, “protegge anche la libertà nel traffico economico e la libertà contrattuale”⁶⁶. L'aver affermato l'assenza di un modello economico, non significa per il Giudice costituzionale escludere lo sviluppo di provvedimenti che perseguano un'economia tendenzialmente sociale, o, al contrario, tendenzialmente liberale. Anche quando il Tribunale riconosce la legittimità di leggi volte a limitare una libertà economica, questi – come nel caso della summenzionata *Mitbestimmungsurteil* – è comunque attento ad assicurare che le limitazioni lascino sempre “un adeguato spazio gioco allo sviluppo” della libertà (in quel caso si trattava della libertà d'impresa)⁶⁷.

Indipendentemente dalle posizioni assunte dopo gli anni '70, tanto dalla ricordata giurisprudenza, quanto da una buona parte della dottrina⁶⁸ – pur rimanendo l'assenza di una Costituzione economica formale, che lasciava spazi alla discrezionalità del legislatore – invero, appare difficile non leggere nelle summenzionate ri-

ricorda come tale finalità fosse espressamente indicata nella relazione di accompagnamento alla *GWB*.

⁶⁵ H.J. BUNTE, *La tutela della libertà di concorrenza in Germania*, cit., p. 3.

⁶⁶ BVerfGE 8, 274 (328) (del 12 novembre 1958, *Preisgesetz*); BVerfGE 103, 197 (215) (del 3 aprile 2001, *Pflegeversicherung I*). Per una più completa disamina si veda F. PEDRINI, *Il libero sviluppo della personalità nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale. Un diritto per tutte le stagioni?*, cit., p. 170.

⁶⁷ Cfr. BVerfGE 50, 290 (366).

⁶⁸ Sintetizzabile nella posizione di U. SCHEUNER, *Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft*, Athenaüm, Frankfurt, 1971, in particolare, pp. 68 ss.

forme della Legge fondamentale del 1967 e 1969 – come detto, adottate sullo sfondo della crisi economica ed energetica degli anni 70 – la scelta del Revisore di tendere verso un'economia di libero mercato⁶⁹. Lo dimostrerebbero quelle disposizioni volte – quasi in applicazione del modello neoliberale – a limitare quanto più l'intervento pubblico e, di conseguenza, la spesa pubblica nonché, altresì, il ricorso all'indebitamento di Federazione e *Länder*. Principi, tra l'altro, che, uniti allo sviluppo della libertà e tutela della concorrenza di quegli anni, appaiono sentori di una particolare attenzione nei confronti dei medesimi principi su cui, in quello stesso periodo, si sviluppava l'ordinamento delle Comunità economiche europee⁷⁰.

4. *Quale governo dell'economia?*

Pur non essendovi un modello economico definito, chiare, invece, erano le disposizioni sul governo dell'economia. In tal senso, è rinvenibile nel GG una dettagliata disciplina di istituti giuridici strettamente connessi all'ordine giuridico dell'economia.

Come nel caso della Costituzione weimariana, il governo dell'economia era rimesso in capo alla competenza legislativa federale, seppur con non pochi distinguo rispetto al precedente testo repubblicano. La Legge fondamentale, infatti, ha assegnato un ruolo assai più rilevante al *Land* nella disciplina di istituti connessi all'economia, ma, soprattutto, più in generale, nello sviluppo economico di ciascuna regione. Del resto, non si può sottovalutare come tale impianto fosse coerente con la più generale impostazione voluta dai governanti militari alleati, i quali preferivano aumentare

⁶⁹ R. ZUCK, *Die global gesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung*, in NJW, 1967, pp. 1301 ss., il quale, in particolare, già alla fine degli anni '60 si poneva il problema delle trasformazioni che stavano interessando il livello globale dell'economia di mercato e i suoi inevitabili effetti sulla Costituzione economica.

⁷⁰ H.J. BUNTE, *La tutela della libertà di concorrenza in Germania*, cit., pp. 23 ss. Sul punto si vedano altresì le conclusioni di R. MICCÙ, *Economia e Costituzione*, cit., pp. 282 ss.

i poteri dei *Länder* – tra l'altro protagonisti della fase costituente – ostacolando concentrazioni di poteri e di funzioni in capo alla Federazione⁷¹, favorendo piuttosto una cooperazione tra enti territoriali⁷².

Ad ogni modo, il governo dell'economia resta saldamente nella competenza statale. Come noto, il *Grundgesetz* accoglie un ordinamento di tipo federale, prevedendo un'elencazione delle competenze legislative e dei poteri attribuiti alla Federazione, e una competenza generale residuale ai *Länder*. Invero, però, molte materie sono assegnate alla competenza concorrente, per cui i *Länder* hanno competenza legislativa solo nel caso, e nella misura in cui, il *Bund* non legiferi.

A ben guardare, le materie economiche risultano distribuite, principalmente, tra gli elenchi delle competenze esclusive e concorrenti, lasciando, dunque, pochi margini di intervento ai *Länder*. Ad esempio, ai sensi dell'art. 73, sono materie esclusive federali: "il si-

⁷¹ Non bisogna dimenticare, infatti, che i governanti militari che gestirono la transizione – per evidenti ragioni strategiche – avevano interesse a favorire uno Stato "debole", puntando più sui poteri e le competenze dei *Länder*, ostacolando scelte volte ad accentrare funzioni e poteri in capo alla Federazione. Inoltre, come noto i *Länder* sono stati protagonisti della stessa stesura della Legge fondamentale sin dall'istituzione del Consiglio parlamentare da cui prese avvio la fase costituente. Nell'agosto 1948, su iniziativa e sotto il controllo delle autorità alleate, i *Länder* elessero i rappresentanti al Consiglio parlamentare (*Parlamentarischer Rat*) cui venne dato il mandato di redigere la Legge fondamentale. Dopo lunghe trattative con i governatori militari alleati, la Legge fondamentale (*Grundgesetz*) venne varata l'8 maggio 1949, con il voto del Consiglio parlamentare e poi delle assemblee regionali – ad eccezione del *Land* della Baviera fortemente autonomista – essa entrò in vigore il 24 successivo. Per una più attenta ricostruzione e analisi dei fatti cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, cit., pp. 22 ss.; F. LANCASTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn: introduzione e testi*, cit., pp. 104 ss.

⁷² Sulla natura del federalismo tedesco si rinvia alla classica riflessione di G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1990, vol. XLIII, pp. 831 ss. Sui modelli e le "idee di federalismo" nella dottrina tedesca si rinvia a J. ISENSEE, P. KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts, Bundesstaat*, Karlsruhe, C.F. Müller, 2008, Volume 4, pp. 126 ss. Per una specifica analisi sulla cooperazione tra Federazione, *Länder* e la sua evoluzione nell'ordinamento del GG si veda R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., pp. 90 ss.; D. SCHEFOLD, *Cooperazione politica ed amministrativa*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 165 ss.

stema valutario e monetario”; “l’unità del territorio doganale e commerciale, i trattati di commercio e di navigazione, la libertà di circolazione delle merci, gli scambi commerciali e i pagamenti con l’estero”; “il sistema postale e le telecomunicazioni”; e “la protezione giuridica industriale, i diritti d’autore e quelli degli editori”⁷³.

Espressamente, però, il diritto dell’economia è (ancora oggi) tra le competenze concorrenti all’art. 74: oltre, infatti, al “diritto civile”, che ovviamente comporta la disciplina degli istituti giuridici attraverso cui l’economia opera (dai contratti alle transazioni), l’alinea 11 (ancora oggi) espressamente prevede “la legislazione economica”, specificando ulteriormente tra parentesi “(miniére, industrie, energia, artigianato, commercio all’ingrosso e al minuto, banche, borse e assicurazioni private)”. Dunque, la legislazione economica è competenza del *Bund* se e nella misura in cui lo Stato la eserciti. A maggior vantaggio del *Bund*⁷⁴, altresì, il GG ha disposto una generale clausola di supremazia, nella competenza concorrente, all’art. 72 c. 2, alinea 3, che, sin nella sua versione originaria – successivamente in parte modificata – disponeva che (in qualsiasi caso) la Federazione ha “il diritto di emanare norme legislative qualora sussista la necessità di una regolamentazione legislativa federale, purché: (...) lo esiga la tutela dell’unità giuridica od economica e in particolare la tutela dell’uniformità delle condizioni di vita al di fuori del territorio di un singolo *Land*”. Ne segue che l’“unità economica” è espressamente, in ogni caso, motivo di legittimazione della competenza legislativa statale⁷⁵.

⁷³ Questo dovrebbe essere un palese riferimento al libero mercato, nelle varie declinazioni possibili, ma del resto non bisogna dimenticare che già prima della Costituzione di Bonn, a partire dall’800 esisteva nell’ordinamento giuridico un corposo apparato di codici, basti ricordare il codice civile (*Bürgerliches Gesetzbuch*, BGB, del 18 agosto 1896) e quello commerciale (*Handelsgesetzbuch*, HGB, del 10 maggio 1897) di stampo liberale, in cui le fattispecie menzionate nel testo erano espressamente disciplinate.

⁷⁴ M.G. CUBEDDU, *La competenza legislativa dei Länder in Germania. Il diritto privato regionale*, in *Annuario di diritto tedesco*, 2004, pp. 412 ss.

⁷⁵ M. MISTÒ, *Il principio unitario nella Germania riunificata quale emanazione della “clausola di necessità” ex art. 72, c. 2 Grundgesetz*, cit., pp. 36 ss.

Ciò premesso, sin dall'avvio dell'esperienza federale tedesca, soprattutto nella materia economica, è possibile registrare un forte accentramento di funzioni in capo alla Federazione.

4.1. (...) Segue. Il primo accentramento di competenze attraverso la clausola dell'unità economica e i vincoli di bilancio

Agli spazi di intervento regionale nella disciplina di politiche economiche, infatti, sin dall'inizio si contrapposero vari meccanismi potenzialmente accentratori delle competenze legislative. Già l'inclusione del "diritto dell'economia" tra le competenze concorrenti consentiva alla Federazione di intervenire in luogo dei *Länder*, preventivamente, ai sensi della generale competenza concorrente dell'art. 74, lasciando minimi spazi di intervento a discipline regionali⁷⁶; nonché in ogni caso attraverso la clausola di prevalenza all'art. 72, c. 2, alinea 3, qualora lo "esiga la tutela dell'unità giuridica od economica e in particolare la tutela dell'uniformità delle condizioni di vita al di fuori del territorio di un singolo *Land*".

Tale articolo, nonostante le potenzialità "semantiche" non era stato inteso, almeno in dottrina⁷⁷, come un *passepourtout* in grado di invadere ogni spazio dell'autonomia dei *Länder*. Al contrario, però, nella prassi e, soprattutto, a seguito dell'interpretazione accolta dal *Bundesverfassungsgericht*, l'art. 72 c. 2 ha rappresentato, in particolare, per le materie e le politiche di rilievo economico, il principale strumento per estendere i poteri della Federazione a scapito dei *Länder*.

⁷⁶ Si veda M.G. CUBEDDU, *La competenza legislativa dei Länder in Germania. Il diritto privato regionale*, cit., pp. 425 ss. Va ricordato che il *Bundesverfassungsgericht* sin dalla nota decisione BVerfGE 4, 115 (*Besoldungsgesetz von Nordrhein-Westfalen*, dell'1 dicembre 1954), sul trattamento economico dei funzionari pubblici, aveva tenuto a precisare come nei casi in cui la Federazione eserciti la propria competenza legislativa ai sensi della competenza concorrente ex art. 74 GG, al contrario della competenza "cornice" all'art. 75, ai *Länder* è precluso qualsiasi intervento.

⁷⁷ D. SCHEFOLD, *Cooperazione politica ed amministrativa*, cit., pp. 170 ss.; M. MISTÒ, *Il principio unitario nella Germania riunificata quale emanazione della "clausola di necessità" ex art. 72, c. 2 Grundgesetz*, cit., pp. 42 ss.

L'ampio ricorso alla clausola dell'unità economica – al di là del merito delle singole questioni – è principalmente seguito all'interpretazione, sin dall'inizio, accolta dal Tribunale costituzionale – mantenuta costantemente nel tempo – per cui gli interventi legislativi adottati ai sensi dell'art. 72 c. 2 per assicurare l'unità economica (nonché quella giuridica) fossero una scelta politica del *Bund* e non, quindi, una clausola giuridica sindacabile da parte del Giudice costituzionale. Da tale posizione derivò una sostanziale “insindacabilità” della potestà legislativa adottata dalla Federazione in “nome” dell'uniformità, al fine di assicurare un'azione politica economico-sociale unitaria in grado di superare le discipline dei singoli Stati nel primario interesse nazionale.

È questa la posizione che il Giudice costituzionale federale manifesta sin dalla nota decisione del 30 aprile 1952 sulla legge di regolamentazione dell'attività degli “spazzacamini” (*Bezirksschornsteinfeger*)⁷⁸. I ricorrenti sostenevano che tale materia rientrasse nella competenza concorrente, ai sensi dell'art. 74 alinea 11, tra le leggi economiche, dunque, uno spazio di normazione doveva essere riservato ai *Länder*; inoltre, non erano riscontrabili le condizioni previste dall'art. 72 c. 2, al fine di attrarre in capo al legislatore federale la competenza.

Il Tribunale costituzionale, però, pur non soffermandosi, affermava la sua incompetenza – “una questione non giudicabile” – a valutare le ragioni di “unità economica” che giustificavano l'intervento legislativo statale, perché detta valutazione era rimessa esclusivamente “alla discrezionalità legislativa”. Tale posizione è stata successivamente confermata e ribadita dal *Bundesverfassungsgericht*⁷⁹, specificando, tra l'altro, che la *ratio* dell'articolo 72 c. 2

⁷⁸ BVerfGE 1, 264

⁷⁹ BVerfGE 34, 9, *Besoldungsvereinheitlichung*; BVerfGE 78, 249, *Fehlbelegungsabgabe*. Per ulteriori riferimenti giurisprudenziali N. ACHTERBERG, *Die Entscheidung über das Bedürfnis für die Bundesgesetzgebung* (Art. 72 Abs. 2 GG), in *DVwbl*, 1967, 213; M. MISTÒ, *Il principio unitario nella Germania riunificata quale emanazione della “clausola di necessità” ex art. 72, c. 2 Grundgesetz*, cit., pp. 49 ss., il quale ricorda che per porre freno alla deriva centralistica, già nel 1976, dal *Bundestag* fu avanzata una proposta di revisione costituzionale finalizzata a limitare l'utilizzo della clausola ex art. 72 c. 2 GG.

non fosse quella di preservare le istanze autonomiste, bensì, al contrario era posta a garanzia degli interessi unitari della Federazione⁸⁰. Chiarita l'“insindacabilità” della clausola sulla tutela dell'unità economica e giuridica accolta dal Tribunale costituzionale – che invero non risultava da nessuna parte del GG – il legislatore federale ebbe spazi molto ampi su tutte le competenze concorrenti, ma in particolare in materia economica, cui l'unità era direttamente connessa: l'art. 74 alinea 11, infatti, poteva essere direttamente connesso all'unità economica *ex art. 72 c. 2*.

L'accentramento delle politiche economiche in capo alla Federazione fu operato altresì attraverso le riforme della Costituzione finanziaria della fine degli anni '60, di cui si è già detto, ma che è bene ricordare, con particolare attenzione alle trasformazioni delle regole del governo dell'economia.

Nonostante già il testo del '49 – come visto – contemplasse il “pareggio di bilancio” (art. 110 GG) e un forte contenimento del ricorso al debito (art. 115 GG), la mancanza di evidenti limiti entro cui circoscrivere il ricorso al credito, specialmente da parte dei *Länder*, determinò un'espansione del debito pubblico cui il Legislatore costituzionale intendeva rimediare, soprattutto, a seguito della crisi economico-finanziaria degli anni '70. Come detto, i riformati articoli 104a⁸¹, 109 e 115⁸² hanno rafforzato il raggiungimento e mantenimento dell'equilibrio economico generale, con una più dettagliata specificazione dei limiti della “*golden rule*”, tentando così di porre un freno alle politiche interventiste, specialmente per i *Länder*.

Questa generale riforma ha, conseguentemente, rafforzato il ruolo di garanzia della Federazione nel coordinare il ricorso al debito e così vincolare le politiche dei singoli Stati. È questa, infatti, la lettura accolta nella giurisprudenza del *Bundesverfassungsge-*

⁸⁰ BVerfGE 34, 9.

⁸¹ In materia di ripartizione della competenze di entrata e di spesa tra Federazione e *Länder*.

⁸² Come già ricordato sin dal '49 imponeva limiti al ricorso al debito, e in ogni caso subordinava la decisione di accedere al credito ad una legge federale e solo per spese produttive e non correnti.

richt, il quale ha assegnato alla Federazione la responsabilità finanziaria generale. Ad essa, dunque, sarebbe spettato il potere di coordinare tanto l'indebitamento, quanto le politiche di spesa nazionali e regionali⁸³.

In tale contesto, in tutta la fase pre-unitaria, nonostante la dimostrata natura cooperativa del federalismo tedesco, iniziava a delinearsi in materia economica – in particolare, nei periodi di crisi come negli anni '70 – una tendenza all'accentramento in capo al *Bund*, lasciando, piuttosto, ai *Länder*, una funzione principalmente esecutiva⁸⁴.

5. *Le trasformazioni del governo dell'economia tra processo di riunificazione e integrazione europea*

Come in tutta Europa, i primi anni novanta rappresentano un momento di importanti trasformazioni istituzionali, soprattutto, a seguito della crisi economica di quel periodo. Tuttavia, la Germania presenta una situazione non comparabile rispetto a quella della maggior parte degli altri Paesi comunitari. La quantità e complessità delle questioni che si presentarono all'ordinamento costituzionale tedesco risultano evidenti già dalla constatazione che in cinque anni tra, il '90 e il '95, si sono seguite ben 7 riforme, potremmo dire, strutturali del *Grundgesetz*⁸⁵. L'unificazione aveva comportato

⁸³ Il riferimento è alle tre celebri decisioni del *Bundesverfassungsgericht* e in particolare alla nota decisione BverfGE 72, 330 del 24 giugno 1986, per i cui effetti nei rapporti tra *Bund* e *Länder* si rinvia a A. MORRONE, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica*, cit., pp. 299 ss.

⁸⁴ Ulteriore conferma parrebbe derivare dalla complessa attuazione di quella procedura – certo cooperativa – introdotta nel '69 all'art. 91 sul “concorso della Federazione in base a leggi federali” disposto, tra gli altri fini, per il “miglioramento della struttura economica regionale”. Ma si veda più nel dettaglio J. WOELK, *Farewell to the unitary federal State? Transformations and tendencies of the German federal system*, in S. ORTINO, M. ZAGAR, V. MASTNY (a cura di), *The changing faces of federalism: institutional reconfiguration in Europe from East to West*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 159.

⁸⁵ Contesto ben descritto nelle pagine di P. HABERLE, *La controversia sulla riforma della legge fondamentale tedesca (1991-1992)*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, pp. 279 ss.; Id. *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA

una tale condizione di straordinarietà da non poter essere risolta con semplici disposizioni transitorie, incidendo sulla più generale struttura costituzionale e in particolare sui rapporti tra *Bund* e *Länder*. Dopo la caduta del muro di Berlino, infatti, questi sono altresì gli anni della riunificazione “delle due Germanie”. Come noto, l'unificazione avviene attraverso il Trattato del 31 agosto 1990. A differenza di quanto previsto nel '49⁸⁶ non viene siglata una nuova Costituzione, ma si mantiene in vigore la Legge fondamentale, principalmente, abrogando⁸⁷ l'art. 23⁸⁸ sull'applicazione del *Grundgesetz*, statuendo così una continuità dell'ordinamento del '49 che, però, già nel '90 era stato riformato trentasei volte, e che, di lì a breve, sarebbe sostanzialmente mutato.

Come noto, quasi contestuale all'unificazione della Germania, si realizza la maggior evoluzione del processo di integrazione europeo siglata a Maastricht. Lo stesso Legislatore costituzionale tedesco, del resto, sembra aver connesso i due processi: l'unificazione, infatti, fu operata attraverso l'abrogazione nel 1990 dall'articolo 23, che prevedeva la limitata applicazione territoriale della Legge fondamentale ai soli *Land* occidentali. Successivamente, nel 1992⁸⁹, l'art. 23 fu nuovamente reintrodotta in Costituzione, com-

(a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, cit., pp. 107 ss. L'elenco dettagliato delle leggi di revisione menzionate è rinvenibile in F. LANCESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn: introduzione e testi*, cit., pp. 380, dalla trentaseiesima alla quarantatreesima revisione del *Grundgesetz*.

⁸⁶ In particolare all'art. 146: “la presente Legge fondamentale cesserà di aver vigore il giorno in cui subentrerà una Costituzione approvata con libera deliberazione dal popolo tedesco”.

⁸⁷ Il Trattato sull'unificazione del 31 agosto 1990 abroga gli articoli 23 e 146, interviene a modifica del Preambolo e dell'art. 51 c. 2, inoltre, introduce gli articoli 135 c. 2, 143 e 87d.

⁸⁸ Nella sua versione originaria l'art. 23 recitava “la presente Legge fondamentale ha vigore immediato nel territorio dei *Länder* Baden, Bayern (Baviera), Bremen (Brema), Gross-Berlin (Grande Berlino), Hamburg (Amburgo), Hessen (Assia), Niedersachsen (Bassa Sassonia), Nordrhein- Westfalen (Renania settentrionale-Vestfalia), Rheinland-Pfalz (Renania-Palatinato), Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden e Württemberg-Hohenzollern. Nelle altre parti della Germania entrerà in vigore dopo la loro accessione”.

⁸⁹ Con la legge di revisione del GG del 21 dicembre 1992.

pletamente riformato, regolando la partecipazione della Federazione all'Unione europea.

L'art. 23, assieme ad altri articoli riformati⁹⁰, dispone un complesso processo di partecipazione agli "affari dell'Unione Europea", che vede direttamente coinvolti il *Bundestag* e i *Länder*, attraverso il *Bundesrat*. La riforma introduce il principio di sussidiarietà e coinvolge espressamente le autonomie, sia nella fase ascendente, sia in quella discendente, pertanto, interessando in modo diretto le competenze legislative. I *Länder*, pur di partecipare all'attuazione del processo europeo, cedettero una parte delle proprie competenze alla Federazione; cessione compensata, però, dal centrale ruolo del *Bundesrat* nell'attuazione del diritto derivato⁹¹.

Il novellato art. 23, tuttavia, sembrerebbe andare assai oltre. Esso, infatti, dopo la riforma del '92 ha espressamente sostituito all'obiettivo costituzionale dell'unificazione tedesca, quello dell'integrazione europea così come definito dal Trattato di Maastricht⁹². Seppur nei limiti della stessa legge fondamentale, che, in quegli anni, il Tribunale costituzionale federale aveva avuto modo di specificare⁹³.

⁹⁰ In particolare gli articoli 45 e 50.

⁹¹ Per una completa disanima si rinvia a C. STARCK, *I Länder tedeschi ed il potere estero*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, cit., pp. 181 ss.

⁹² Enfatizzano tale successione di disposizioni all'interno dell'art. 23 F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, cit., p. 2073. Effettivamente la lettura del primo comma appare eloquente "per la realizzazione di un'Europa unita la Repubblica federale di Germania collabora allo sviluppo dell'Unione Europea che è fedele ai principi federativi, sociali, dello Stato di diritto e democratico nonché al principio di sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a quella della presente Legge fondamentale. La Federazione può a questo scopo, mediante legge approvata dal *Bundesrat*, trasferire diritti di sovranità. Per l'istituzione dell'Unione Europea, per le modifiche delle norme dei trattati e per le regolazioni analoghe, mediante le quali la presente Legge fondamentale viene modificata o integrata nel suo contenuto oppure mediante le quali tali modifiche e integrazioni vengono rese possibili, si applica l'articolo 79, secondo e terzo comma".

⁹³ Il riferimento è in particolare alle celebri sentenze *Solange I* del 1974 e *Solange II* del 1986, ma soprattutto alla *Maastricht Urteil* del 1993. Per cui si veda R. MICCÙ, *L'integrazione europea e la Legge fondamentale tedesca*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, pp. 173 ss.

Non a caso, a tale mutato fine sono seguiti effetti rilevanti sul governo dell'economia, derivati dalla diretta connessione con Maastricht: i vincoli al debito, in quella sede per la prima volta fissati a livello europeo, sembravano assumere un valore particolare se collegati alla ricordata riforma del 1969, che, a ben vedere, aveva anticipato la scelta fatta dal Trattato sull'UE del 1992⁹⁴. Tra le altre importanti innovazioni apportate dalla trentottesima riforma del *Grundgesetz*, vi è poi quella dell'art. 88 sulla Banca federale, con la quale – anche in questo caso in diretta applicazione di Maastricht – le sue funzioni e competenze sono state espressamente trasferite “nel quadro dell'Unione Europea, alla Banca Centrale Europea”, specificando che tale istituzione “è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della garanzia della stabilità dei prezzi”.

Paradossalmente, però, la riforma del '92 introducendo – come ricordato – il principio di sussidiarietà nei rapporti tra Federazione e *Länder* nonché, soprattutto, coinvolgendo il *Bundesrat* nella disciplina delle politiche di interesse regionale di attuazione del diritto europeo, di fatto, sembrava porsi in una generale contro tendenza rispetto al precedente accentramento di funzioni alla Federazione.

5.1. (...) *Segue. La riunificazione e il nuovo valore dell'unità economica*

La vera trasformazione dei rapporti tra Federazione e *Länder* – con una rinnovata tendenza in favore delle competenze centrali – sembra registrabile, successivamente, con la (quarantaduesima) riforma del 1994⁹⁵. Essa rappresenta una delle più significative revisioni della Legge fondamentale, intervenuta – dopo la summenzionata apertura all'UE – al fine di adeguare poteri e funzioni, ma, soprattutto, le competenze legislative, al mutato contesto economico e sociale derivante dalla riunificazione delle “due Germanie”, come

⁹⁴ Non ha caso M. ZULEEG, *Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften*, in E. DÜRR, *Wirtschafts- und Gesellschaftspolitische Ordnungsprobleme der Europäischen Gemeinschaften*, 1978, pp. 73 ss. già prima del Trattato di Maastricht parlava espressamente di “Costituzione economica europea”.

⁹⁵ Legge di revisione del GG del 27 ottobre 1994.

ricordato, formalmente avvenuta nel 1990, ma che, in concreto, si realizzò cinque anni dopo, a conclusione del regime transitorio previsto dal Trattato sull'unificazione. È questo probabilmente il momento in cui è possibile registrare la maggiore trasformazione delle regole che sino a quel momento – dal 1949 – avevano caratterizzato il governo dell'economia in Germania, assumendo una direzione che, seppur orientata dall'ordinamento europeo, è apparsa da subito diretta conseguenza della crisi economica dei primi anni '90 seguita alla riunificazione, comportando la necessaria esigenza di adeguare l'ordinamento federale tedesco⁹⁶.

Inutile dire che le esigenze di coordinamento con l'UE sembrano – oggi più di ieri – apparire secondarie, se paragonate alle complesse vicende e agli ingentissimi costi della riunificazione, rivelatisi assai più alti di qualsiasi pessimistica previsione, anzitutto, per gli effetti del divario economico tra le due “regioni” tedesche. La Germania dell'Est, infatti, risultava priva di un tessuto economico competitivo, caratterizzato esclusivamente da aziende pubbliche per lo più improduttive e che sarebbero dovute essere privatizzate. Inoltre, la DDR lasciava in eredità un elevatissimo debito pubblico, che entrava a pieno titolo nelle passività della Germania unita. A tale divario economico, si aggiungeva una marcata differenza sociale derivante dalle opposte condizioni di vita dei cittadini non comparabili con quelle del resto del Paese⁹⁷.

In tale contesto non potevano non esservi effetti diretti sul governo dell'economia, specialmente sul fronte della spesa pubblica, al fine di coordinare le politiche economiche, anche a scapito

⁹⁶ In tal senso sembrerebbe condurre la riflessione di J. WOELK, *Farewell to the unitary federal State? Transformations and tendencies of the German federal system*, cit., pp. 160 ss.

⁹⁷ R. ZOLL, *I due volti della Germania*, cit., pp. 363 ss., enfatizza una trasformazione non solo economica ma sociale che ha coinvolto su più fronti l'identità dei tedeschi, infatti, “il crollo del Muro di Berlino ha rappresentato la fine di ritmi collettivi dati per acquisiti, e ha costretto gli abitanti dell'ex DDR a ridefinire le proprie certezze in merito al tessuto sociale in cui si trovavano inseriti. Ma, in modo diverso, questa crisi di identità investe anche la Germania occidentale: convenzioni sociali nuove e regole lavorative mai sperimentate sollevano problemi inediti che costituiscono motivo di incertezza”.

dell'autonomia dei *Länder* in materia, limitando gli interventi volti ad aumentare la spesa – per quanto possibile in quel quadro di aiuti e sovvenzioni –, piuttosto, perseguendo l'assai ambizioso obiettivo di sostenere i *Länder* dell'est, al fine di realizzare le medesime condizioni di vita in tutto il Paese.

In particolare, dopo l'unificazione delle “due Germanie”, conclusosi il periodo di transizione durato cinque anni, si ripropose con molta insistenza il problema dell'unità economica. Il divario socioeconomico tra le “due regioni”, l'alto debito pubblico, la forte crisi economica e dell'occupazione – all'interno della nuova cornice europea seguita al Trattato sull'Ue e al suo recepimento attraverso gli articoli 23, 50, 88 GG – imponevano la necessità di assegnare alla Federazione nuovi poteri con i quali operare nel nuovo complesso contesto, portando a termine il processo di unificazione.

Per tali ragioni si giunge alla riforma della Legge fondamentale del 1994⁹⁸. Va detto che la proposta era partita dall'iniziativa del *Bundesrat*, proprio nel tentativo di arginare il già ricordato potere della Federazione, anche attraverso l'utilizzo dell'art. 72 c. 2 GG⁹⁹.

È vero che la riforma è intervenuta su molte disposizioni che regolano i rapporti e soprattutto le competenze legislative tra *Bund* e *Länder*¹⁰⁰, ma la principale modifica è apparsa proprio quella che ha interessato la riforma della clausola di supremazia all'art. 72 c. 2 GG, la quale, nella novellata formulazione, ha assegnato alla Federazione – nelle materie concorrenti – “il diritto di legiferare quando e nella misura in cui” lo richieda “la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso”. Dunque, alla semplice tutela della “uniformità” dell'ordinamento giuridico ed economico, si aggiunge il nuovo “fine” – che la

⁹⁸ La legge di modifica del GG del 27 ottobre 1994 ha modificato gli articoli 3, 20 bis, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118 e 125 bis.

⁹⁹ K. STERN, *La Costituzione della Germania dopo la riunificazione*, in *Diritto e Società*, 1995, pp. 433 s.

¹⁰⁰ Rileva soprattutto l'estensione della competenza del *Bundesrat* nella materia concorrente per leggi inerenti alla “responsabilità dello Stato”, competenza in passato vastamente utilizzata dalla Federazione, per l'ampiezza della sua fattispecie.

legislazione federale dovrà perseguire – di realizzare “equivalenti condizioni di vita nel territorio federale”¹⁰¹.

Tale integrazione, nel contesto economico e sociale in cui interviene, in avvio del lungo e complesso processo di unificazione, appare direttamente connessa a quello stato sociale che la crisi economica aveva messo in pericolo, ponendo quindi il *Bund* in una posizione di arbitro rispetto ai *Länder* più o meno ricchi.

Il nuovo fine, tuttavia, appariva come un ulteriore strumento per ampliare a dismisura la competenza federale, potenzialità che non sembrava bilanciabile attraverso le minime estensioni di competenze in favore dei *Länder* e del *Bundesrat*. La vera garanzia all'autonomia dei *Länder*, era invece individuabile nella contestuale novella dell'art. 93 c. 1 alinea 2a, con la quale si è attribuito espressamente al Tribunale costituzionale federale la competenza a sindacare i casi in cui la legge federale avesse attratto la competenza concorrente in attuazione della clausola dell'art. 72¹⁰². Sennonché, anche a seguito della espressa menzione all'interno della Legge fondamentale, per molti anni, il *Bundesverfassungsgericht* ha continuato a mantenere il proprio orientamento giurisprudenziale, evitando di sindacare le leggi federali adottate ai sensi dell'art. 72¹⁰³.

La “svolta” è arrivata solo nel 2002, quando il Tribunale, in una lunga e articolata sentenza, decide di mutare il proprio orien-

¹⁰¹ V.M. KENNTNER, *Normgeberwille und Verfassungsinterpretation zur «historischen» Auslegung von Art. 72 Abs. 2 GG n. F.*, in *VBIBW* 1999, pp. 289 ss.; J. WOELK, *Farewell to the unitary federal State? Transformations and tendencies of the German federal system*, cit., p. 160

¹⁰² A. GRAGNANI, *Sindacato di costituzionalità e giusto equilibrio fra unità e differenziazione in uno stato federale (in tema di giustiziabilità della erforderlichkeitsklausel)*, su www.issirfa.cnr.it. In particolare la disposizione prevede “2a. nei casi di divergenza di opinioni se una legge sia conforme alle previsioni dell'articolo 72, comma 2, su domanda del *Bundesrat*, di un Governo di un *Land* o della rappresentanza popolare di un *Land*”.

¹⁰³ C. PADULA, *Le controversie fra Stato centrale ed autonomie costituzionali: i sistemi tedesco e spagnolo e la prospettiva italiana delle riforme (parte seconda: il sistema spagnolo e la prospettiva italiana delle riforme)*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 637 ss., il quale rilevava come, a seguito della ferma giurisprudenza del Tribunale costituzionale, gli stessi *Länder* nei loro ricorsi non menzionavano più il parametro dell'art. 72 c. 2.

tamento sindacando l'opportunità della scelta legislativa¹⁰⁴. Tale decisione rappresenta sicuramente un momento centrale per comprendere l'evoluzione dei rapporti tra Federazione e *Länder*, infatti, dopo pochi anni, nel 2004, il Giudice costituzionale giungerà ad annullare una legge federale – tra gli altri motivi – a seguito dell'infondato utilizzo della clausola di supremazia *ex art. 72 c. 2 GG*¹⁰⁵. Ma nella sentenza del 2002 la Corte conferma la nozione di unità economica e la funzione di chiusura svolta dallo Stato centrale.

Il caso muove dal ricorso della Baviera sulla legge federale di disciplina della professione di assistenza geriatrica, e, in particolare, quelle disposizioni volte a regolare la loro formazione professionale (*Altenpflegegesetz*). Il *Land* ricorrente sosteneva che tale disciplina rientrasse tra le materie concorrenti all'art. 74 n. 19 come “altra professione sanitaria” e, altresì, negava che tale materia potesse coinvolgere interessi unitari, né concernenti l'unità economica o giuridica, né le pari condizioni di vita nel territorio federale, tali da poter giustificare la competenza del legislatore centrale. Il Tribunale rifiuta tale tesi, giustificando la competenza del *Bund* sulla necessità di preservare proprio l'unità economica della Federazione¹⁰⁶. Infatti, secondo il Tribunale l'assistente geriatrico non sarebbe qualificabile come un’“altra professione sanitaria”, ma

¹⁰⁴ BVerfGE 106, 62, *Altenpflegegesetz* del 24 ottobre 2002. La decisione ha avuto una ampia risonanza. In particolare si vedano i commenti di V.M. KENTNER, *Der Föderalismus ist (doch) justiziabel! – Anmerkungen zum “Altenpflegegesetz-Urteil” des BVerfGE*, in *NVwZ*, 2003, pp. 821 ss.; E. BUOSO, *L'art. 72, II comma, GG davanti al Bundesverfassungsgericht*, in *Le Regioni*, 2003, 5, pp. 959 ss. nonché le riflessioni – per le differenti implicazioni di questa sentenza – di A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 30 ss.; G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, pp. 1251 ss.

¹⁰⁵ BVerfGE 110, 141, *Kampfhunde* del 16 marzo 2004, in cui però la Corte si concentra più sul contenuto dell'unità giuridica connessa alla sicurezza e all'ordine pubblico che il legislatore federale mirava a preservare con la legge – appunto in questa sede annullata – in materia di cani pericolosi. Per una più completa analisi E. BUOSO, *Il primo annullamento di una disposizione legislativa federale ex art. 72, II c., Grundgesetz*, in *Le Regioni*, 2004, 5, pp. 1225 ss.

¹⁰⁶ In particolare si veda il punto 286.

piuttosto come una figura professionale autonoma e importante per le mansioni di assistenza svolte. Se non vi fosse una legge federale volta a favorire l'innalzamento del livello della preparazione nonché a facilitare la mobilità dei lavoratori e il riconoscimento del titolo tra i diversi *Länder*, la professione stessa – già secondo il Tribunale poco diffusa – sarebbe a rischio di esistenza. La necessità di tutelare lo sviluppo di una professione corrisponde ad un'esigenza di garantire l'unità economica della Federazione, perché lo sviluppo di una professione è direttamente connesso allo sviluppo dell'economia nazionale.

Il Tribunale coglie l'occasione per precisare ulteriormente l'applicazione e la dimensione dell'unità economica, poiché, si badi bene, essa non va circoscritta solo all'interno della legislazione concorrente in materia strettamente economica, ai sensi dell'art. 74 n. 11, ma è connessa a tutte le materie concorrenti che più, o meno, indirettamente determinano politiche economiche e contribuiscono allo sviluppo economico nazionale¹⁰⁷. Dunque, la Corte afferma la sua competenza a sindacare le leggi *ex art. 72 GG*, ma allo stesso tempo, chiarisce il (mantenuto) valore dell'unità economica da preservare.

Invero, però, nel mutato contesto, il vero ostacolo ad un efficace coordinamento del governo dell'economia tra Stato e *Länder* non risiedeva tanto nella difficoltà di definire le politiche economiche, per cui la clausola dell'art. 72 consentiva efficaci interventi a salvaguardia dell'unità. Piuttosto, il problema, a seguito della continua crescita del debito pubblico, restava il coordinamento e un efficace limite alla spesa dei *Länder*, soprattutto al fine di evitare sprechi, spesso sopportati dai fondi di solidarietà degli Stati più ricchi ed efficienti.

Gli elevati oneri dell'unificazione avevano spinto la Federazione e i *Länder* ad indebitarsi fortemente. Per evitare il fallimento di alcuni Stati, il Tribunale costituzionale aveva giustificato sovven-

¹⁰⁷ È per questo che V.M. KENNTNER, *Der Föderalismus ist (doch) justizabel! – Anmerkungen zum "Altenplegegesetz-Urteil" des BVerfGE*, ha notato che l'apertura del Tribunale non avrebbe portato a un'automatica e generale posizione di favore del Giudice costituzionale nei confronti dei *Länder*.

zioni aggiuntive che però si riverberavano su ulteriori oneri soprattutto per i *Länder* più ricchi. Era dunque il mancato adeguamento della Costituzione finanziaria il vero ostacolo da superare. Come visto, il problema dei limiti alla spesa pubblica, e delle politiche che la determinavano, era un problema presente al Legislatore costituzionale sin dalle riforme del '67 e '69. Problema assai complesso, perché non solo dipendente dalle politiche definite per mezzo della legislazione nazionale, ma, soprattutto, da quella di ciascun *Land*¹⁰⁸. Inoltre, specialmente dopo l'unificazione della Germania, le difficoltà derivanti dal divario tra le economie dei *Länder* erano ancor più rilevanti del passato. La Costituzione finanziaria della Legge fondamentale prevedeva un principio di solidarietà volto a sostenere i *Länder* più poveri attraverso la perequazione fiscale (*Finanzausgleich*) operante, sia in senso verticale tra *Bund* e *Länder*, sia in senso orizzontale tra i vari *Länder*¹⁰⁹.

Dopo le riforme dei primi anni '90 – volte a ridurre le disparità tra i *Länder*, sostenendo gli Stati più poveri dell'Est, in attuazione di quella solidarietà che lo stesso BVerfGE¹¹⁰ aveva enucleato dalla Legge fondamentale – i costi per il *Bund*, ma soprattutto per i *Länder* più ricchi erano divenuti elevatissimi. In particolare il “patto di solidarietà” del 1990, che aveva portato a istituire in via transitoria un sostegno finanziario per i *Länder* orientali, il “Fondo per l'unità tedesca”, nonché la riforma della *Finanzausgleich* del 1993, erano tutti – per un'ampia quota – rimessi a carico dei *Länder* più ricchi,

¹⁰⁸ Indipendentemente dal tipo di federalismo unitario esecutivo o cooperativo, lungo tutta l'esperienza federale tedesca, i *Länder* mantenevano poteri di spesa, anche quando le politiche fossero definite a livello federale, la loro attuazione e l'azione delle amministrazioni regionali determinavano spese insistenti sul bilancio della federazione. Cfr. G. POLA, E.W. TAMARINDO, *L'amministrazione finanziaria federale tedesca*, in *Amministrare*, 1997, pp. 95 ss.

¹⁰⁹ Lo stesso Tribunale costituzionale aveva tendenzialmente accolto un principio di solidarietà – del resto connesso alla riforma dello stesso art. 72 c. 2 GG sulle condizioni unitarie di vita – tra *Länder*. Basti ricordare il caso dei due *Länder* Saarland e Bremen – BVerfGE 86, 148, – in cui il Tribunale costituzionale ha riconosciuto il diritto ad ottenere la dichiarazione dello stato di emergenza finanziaria, con l'immediata conseguenza di ottenere i contributi federali previsti dall'art. 107 LF.

¹¹⁰ BVerfGE n. 72, 330 del 24 giugno 1986.

i quali dovevano sostenere i bilanci dei *Länder* più poveri. Tali *Länder* spesso mantenevano gestioni inefficienti senza tentare adeguati sforzi di contenimento della spesa pubblica¹¹¹. In questo contesto, dalla metà degli anni '90, si era sviluppato un diffuso malcontento politico, soprattutto, dei *Länder* più ricchi ed efficienti, i quali non volevano più sostenere gli eccessivi costi della "solidarietà"¹¹².

È il 1999 quando il BVerfGE¹¹³ accoglie il ricorso dei tre *Länder* maggiori finanziatori (Baviera, Baden-Wuerttemberg e Assia) sull'incostituzionalità della legge sulla perequazione finanziaria del 23 giugno 1993 (*Finanzausgleichsgesetz*)¹¹⁴, in estrema sintesi, ritenendo costituzionalmente illegittimo un sistema che costringeva i *Länder* più ricchi a trasferire a quelli più poveri consistenti risorse. È questa una decisione di "grande respiro teorico e di straordinario rilievo politico"¹¹⁵ un "passaggio epocale per il sistema federale tedesco"¹¹⁶, in cui la Corte giudica non più attuale il sistema, da essa

¹¹¹ Si veda A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e "federalismo fiscale" in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, pp. 31 ss.

¹¹² Fino al 1995 le allocazioni integrative federali annuali crebbero da 100 milioni di marchi (circa 51 milioni di euro) nel 1970 a oltre 25 miliardi di marchi (circa 12,8 miliardi di euro); in tutto ciò un ruolo importante è stato svolto dalla riunificazione tedesca. Va però detto anche che la vera e propria perequazione finanziaria orizzontale è aumentata drasticamente nello stesso periodo (1970-1995) passando da 1,2 miliardi di marchi (circa 613 milioni di euro) a 11,2 miliardi di marchi (5,7 miliardi di euro) annuali. Per ulteriori dati e più specifiche riflessioni rispetto al testo si veda A. GRASSE, *Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2012, n. 4, pp. 789 ss. Dimostrato altresì, da F. PALERMO, *La giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 1999-2000*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, n. 5, pp. 3271 ss., attraverso la constatazione del rilevante aumento, dopo la riunificazione, del contenzioso costituzionale tra *Länder* e *Bund* sull'applicazione dei principi della Costituzione finanziaria.

¹¹³ BVerfGE 101, 158 dell'11 novembre 1999.

¹¹⁴ Modificata prima della citata decisione il 17 giugno 1999.

¹¹⁵ G. SCACCIA, *Solidarietà e competizione nel sistema federale tedesco: riflessioni in margine alla sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla perequazione finanziaria tra Länder (BverfGE 11 novembre 1999)*, *Nota a Tribunale Costituzionale 11 novembre 1999 (Germania Federale)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, n. 5, pp. 3586 ss.

¹¹⁶ Così F. PALERMO, *La giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 1999-2000*, cit., 2001, n. 5, pp. 3273.

stessa legittimato, del regionalismo solidale e cooperativo, dando così avvio al federalismo “competitivo”, che avrebbe dovuto necessariamente interessare la riforma della Legge fondamentale nella parte della sua Costituzione finanziaria. Le riforme legislative ordinarie, immediatamente successive, infatti, sostitutive della disciplina dichiarata incostituzionale, non furono in grado di risolvere le criticità del coordinamento delle finanze regionali e federali, in un contesto di sempre maggiore esposizione dei debiti pubblici gravati da un eccessivo *deficit*. Insomma sembravano mancare nella Costituzione finanziaria quelle regole tendenzialmente accentrative che, invece, sembravano essersi affermate a livello di competenze legislative volte a garantire l'unità economica.

6. *La Föderalismusreform I e la trasformazione dei rapporti tra Bund e Länder*

Il tentativo di risolvere le criticità ulteriormente manifestatesi all'inizio del nuovo secolo è avvenuto attraverso due *Föderalismusreformen*. Analogamente alla fine degli anni '60, all'inizio del nuovo secolo, la Legge fondamentale conosce due radicali riforme frutto della mediazione politica della “Grande coalizione”. Le recenti revisioni, seppur non contestuali, vanno lette congiuntamente come una generale revisione dei rapporti tra Federazione e *Länder*. Riforme finalizzate a risolvere almeno alcune delle criticità emerse nel corso dei decenni e a seguito dell'ampia stratificazione normativa seguita (al 2005) a cinquantuno revisioni della Legge fondamentale.

La *Föderalismusreform I*¹¹⁷, sembra rappresentare la prima vera riforma del federalismo che va tendenzialmente ad accentrare le funzioni in capo alla Federazione iniziando – rispetto alla successiva riforma del 2009 – a porre limiti e responsabilità alla spesa, in particolare dei *Länder*, rafforzando la connessione con l'ordinamento europeo. Anzitutto, la ripartizione delle politiche di spesa

¹¹⁷ Legge di modifica del 28 agosto 2006.

sembra divenire principale discriminare nei rapporti tra *Bund* e *Bundesrat*, infatti, il criterio per l'approvazione da parte della Camera delle autonomie non dipende più dalla successiva attuazione da parte di autorità amministrative regionali, come nella precedente disciplina, dipendendo, invece, dalle conseguenze finanziarie della legge federale per i bilanci dei *Länder*. In tal senso l'art. 104a c. 3 GG prevede "se la legge dispone che la Federazione sostenga metà o più della spesa, essa è applicata per delega della Federazione"¹¹⁸. Indirettamente, dunque, in tal modo sono diminuiti fortemente gli ambiti in cui il *Bundesrat* potrà esercitare poteri di veto, i quali rappresentavano il principale ostacolo all'azione della legislazione federale¹¹⁹.

Per controbilanciare i nuovi maggiori poteri del *Bund*, l'art. 84 c.1 GG assegna ai *Länder* il potere di derogare al procedimento amministrativo federale, che entra in vigore dopo un periodo di sei mesi nel quale i *Länder* possono, appunto, approvare la propria disciplina derogatoria¹²⁰.

Tra le novelle di "favore" all'autonomia dei *Länder* sembrerebbe esservi anche quella dell'art. 72 c. 2, che dunque a prima vista interesserebbe direttamente il governo dell'economia. La riforma, infatti, limita l'operatività della clausola dell'unità economica, che, come si ricorderà, il Tribunale costituzionale nel 2002 aveva esteso al di là dei limiti del "diritto dell'economia" all'art. 74 alinea 11 GG. Sostanzialmente, però, l'operatività della clausola di supremazia non sembrerebbe depotenziata, restando vigente la ga-

¹¹⁸ Per un'analisi più dettagliata J. WOELK, *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2007, n. 2, pp. 193 ss.

¹¹⁹ Che ha rappresentato il principale obiettivo della *Föderalismusreform I*. Per un approfondimento generale sulle ragioni che avevano portato alla riforma e i contenuti della stessa si vedano D. SCHEFOLD, *Il federalismo tedesco e la sua riforma*; A. ANZON DEMMIG, *Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco*; R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, rispettivamente, pp. 73 ss.; 111 ss.; 117 ss.

¹²⁰ Anche se la stessa disposizione prevede – con l'assenso del *Bundesrat* – di disporre procedure amministrative inderogabili. A vantaggio dell'autonomia dei *Länder* vi è altresì l'abrogazione della competenza di cornice in origine disposta dall'art. 75 GG.

ranza per gli interessi economici nonché la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale¹²¹.

Centrale, però, appare il primo intervento di riforma della Costituzione finanziaria all'art. 109 GG con l'aggiunta del quinto comma che "costituzionalizza" le responsabilità degli Enti territoriali che violino il Patto di stabilità e crescita, imputando alla Federazione e ai *Länder* (in solido) gli eventuali oneri derivanti dalle "decisioni giudiziarie dell'Unione Europea prese ai sensi dell'articolo 104 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea in osservanza della disciplina sui bilanci". Altresì disponendo una puntuale disciplina delle responsabilità dei *Länder*, penalizzando in primo luogo quegli Stati che hanno maggiormente determinato la sanzione europea¹²².

Infine, una minima modifica ha inciso anche sui rapporti finanziari tra Federazione e *Länder*, eliminando dalla compagine dei "compiti comuni" a finanziamento misto¹²³ – di cui all'art. 91a – la materia "edilizia universitaria", riducendo così – seppur nel limitato settore – l'impegno della Federazione. La riforma invece mantiene le altre tre (ampie) "competenze comuni" tra cui in primo luogo il "miglioramento della struttura economica regionale".

Collegato a tale novella vi è poi l'inserimento *ex novo* della disposizione transitoria all'art. 143c con la quale si introducono indennità compensative a favore dei *Länder*¹²⁴ e si stabiliscono nuovi requisiti per gli aiuti finanziari della Federazione attraverso i c.d. patti di solidarietà. Ma oltre la riforma non è andata, restando il nodo

¹²¹ Limitando la sua operatività alle fattispecie menzionate all'articolo 74 comma 1, n. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 e 26.

¹²² Infatti, l'art. 104 c. 5 continua specificando che la "Federazione e i *Länder* sostengono le sanzioni dell'Unione Europea in ragione di 65 a 35. I *Länder* nel loro insieme sostengono solidariamente il 35 per cento dei debiti spettanti ai *Länder* in proporzione al numero dei loro abitanti; il 65 per cento dei debiti spettanti ai *Länder* sono sostenuti dai *Länder* in proporzione alla loro responsabilità nell'insorgenza degli oneri. Ulteriori disposizioni sono stabilite con legge federale, che necessita del parere favorevole del *Bundesrat*".

¹²³ Le materie in cui la Federazione può collaborare nell'assolvimento di compiti spettanti ai *Länder*, a condizione che ciò sia rilevante per la generalità dei cittadini e utile al miglioramento delle loro condizioni di vita.

¹²⁴ Per il venir meno dei corrispondenti contributi della Federazione dal 1 gennaio 2007 al 31 dicembre 2019.

della Costituzione finanziaria – seppur necessariamente da risolvere – rinviato a successive mediazioni politiche.

7. *La Föderalismusreform II: verso un nuovo governo multilivello dell'economia*

Le difficoltà politiche che hanno caratterizzato il percorso di riforma, iniziato nel 2003 e conclusosi a fatica nel 2006, non hanno consentito di completare il processo di riforma e intervenire sulle criticità della Costituzione finanziaria della Repubblica federale. Per tale motivo, già all'indomani dell'entrata in vigore della prima riforma del federalismo, si è dovuto lavorare a una nuova revisione approvata nel 2009. La c.d. *Föderalismusreform II* è quella che pare incidere maggiormente sul governo dell'economia, non, come si potrebbe immaginare (anche dal nome della riforma), dei soli *Länder*, bensì della stessa Federazione, realizzando una connessione diretta – ancor maggiore rispetto al passato – con l'ordinamento europeo, al quale la Costituzione rimette la definizione dei limiti alla spesa e al debito, così sembrando consolidare un ordinamento multilivello non più racchiuso all'interno dei confini nazionali¹²⁵.

Il nuovo secolo si apre con i problemi derivanti dall'incostituzionalità dichiarata nel 1999 dal BVerfGE della normativa sulla perequazione finanziaria, nonché con una crisi economica determinata, soprattutto, dall'elevato debito pubblico sviluppatosi ininterrottamente a seguito del processo di unificazione della Germania. Una vera e propria crisi, non limitata ai soli ambiti di alcuni *Länder*, ma che ha interessato la stessa Federazione, la quale dal 2003 al 2006, per tre anni consecutivi, ha sfiorato il Patto di stabilità e crescita europeo, evitando di incorre nell'avvio di una procedura per *deficit* eccessivo solo grazie alla mediazione politica e alla riforma del PSC. Come ricordato (al capitolo II), "Patto" modificato proprio per evitare che la Germania – assieme ad altri Paesi –

¹²⁵ R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *www.rivistaaic.it*, 2011, n. 3.

venisse sanzionata. Crisi che ovviamente interessava anche l'economia: nel 2005, infatti, la Germania unita sfiorava il record di cinque milioni di disoccupati¹²⁶.

Dopo la ricordata decisione del 1999 – irrisolto il problema di molti *Länder* non in grado di sostenere i propri bilanci con risorse finanziarie autonome – è lo stesso BVerfGE a sollecitare una riforma della Costituzione finanziaria tedesca volta a introdurre regole più stringenti sui bilanci dei *Länder*, evitando così future emergenze. Tale impulso viene espresso nella – anch'essa storica – decisione con cui il Giudice costituzionale nega la richiesta di aiuti finanziari del *Land* di Berlino, non in grado di poter sostenere il bilancio con le proprie risorse¹²⁷. In particolare, lo Stato capitale aveva impugnato le disposizioni della legge sulla perequazione e sul patto di solidarietà perché, nonostante le condizioni critiche delle sue finanze, tale normativa non gli consentiva di accedere alle sovvenzioni federali, versando così in uno stato di estrema necessità. Il Tribunale costituzionale – stravolgendo la sua precedente giurisprudenza del '92 sugli aiuti di solidarietà, in linea, però, con la

¹²⁶ Vedi F. PALERMO, J. WOELK, *Cronache dalla Germania*, cit., pp. 446 ss.

¹²⁷ BVerfGE 116, 327, *Berliner Haushalt*, del 19 ottobre 2006. Secondo la cronaca di F. PALERMO, J. WOELK, *Cronache dalla Germania*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 2, pp. 446 ss., “il Tribunale costituzionale federale non riconosce lo stato di emergenza finanziaria per Berlino. Il secondo Senato del Tribunale rigetta il ricorso del *Land* contro le norme della legge sulla perequazione finanziaria e della legge sul patto di solidarietà. In base a queste norme, dal 2002 la capitale tedesca, in condizioni finanziarie particolarmente difficili, non riceve più i contributi federali straordinari per il risanamento del bilancio. I giudici costituzionali non ritengono sussistenti le condizioni per la dichiarazione dello stato di emergenza finanziaria a Berlino (che giustificerebbero contributi federali speciali, art. 107 c. 2 3. per. LF), affermando che le difficoltà finanziarie possono ancora essere risolte dalla città-stato con le proprie forze. Lo stato di emergenza finanziaria deve ritenersi un'assoluta eccezione nel quadro del sistema perequativo tedesco, perché contraddice l'autonomia finanziaria e in ultimo anche politica dei *Länder*, può giustificarsi solo in termini comparativi rispetto alle condizioni finanziarie degli altri *Länder* e deve ritenersi di strettissima interpretazione (2 BvF 3/03). Berlino dovrà quindi cavarsela da sola, almeno per il momento. La pronuncia, molto attesa per le sue ricadute politiche, si conferma in linea con il recente filone giurisprudenziale, inaugurato nel 1999, volto ad affermare un maggior grado di competitività (soprattutto in ambito economico e finanziario) tra i diversi *Länder*”.

decisione del '99, sul "federalismo competitivo" – nega il carattere di eccezionalità delle difficoltà finanziarie del ricorrente, cui lo stesso *Land* avrebbe potuto autonomamente superare con le proprie risorse, senza il ricorso a sovvenzioni federali, le quali per la Corte dovevano essere un' "*ultima ratio*".

È per tali ragioni che – sullo specifico punto, fallito l'intervento di revisione del 2006¹²⁸ – la *Föderalismusreform II*¹²⁹ ha direttamente insistito sulla Costituzione finanziaria, con la primaria finalità di limitare il debito pubblico, rinforzando la responsabilità di ciascun Ente territoriale nonché collegando le risorse finanziarie alle funzioni, evitando future violazioni del Patto di stabilità europeo. Inevitabilmente, però, accentrando fortemente il governo dell'economia, fissando vincoli per i quali l'accentramento non sembra più, come in passato, in capo alla Federazione, ma piuttosto "elevato" a livello europeo.

È bene sottolineare, però, che la riforma interviene non solo per risolvere problemi interni, essa, inoltre, si inserisce in un contesto in parte differente rispetto a quello del 2006. È, infatti, ormai scoppiata la crisi economico-finanziaria del 2007. Già Grecia, Irlanda e Portogallo hanno manifestato il loro stato di difficoltà. Dunque, non sembra affatto fantasioso leggere tale riforma costituzionale tedesca come una "*moral suasion* nei confronti di altri Stati che appaiono recalcitranti a tenere i conti in ordine"¹³⁰, soprattutto, alla luce delle riforme che sarebbero state assunte a livello comunitario da lì a poco tempo¹³¹.

¹²⁸ Poco dopo l'approvazione della prima riforma del federalismo – già il 15 dicembre 2006 – *Bundestag* e *Bundesrat* costituivano una nuova Commissione per la modernizzazione delle relazioni finanziarie tra la Federazione ed i *Länder* (*Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*). Cfr. Dossier del Servizio studi del Senato n. 287 (2011), *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, su www.senato.it.

¹²⁹ Legge di modifica della Legge fondamentale (articoli 91c, 91d, 104 B, 109, 109a, 115, 143 quinquies).

¹³⁰ Così giustamente R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, n. 1, pp. 95 ss.

¹³¹ In alcuni casi stimolati proprio dall'asse Franco-Tedesco, ma sul punto si rinvia al capitolo II.

Come ricordato nelle pagine precedenti, la Legge fondamentale disponeva già nel testo del '49 il c.d. "pareggio di bilancio" e la c.d. "golden rule". Tuttavia, come ricordato, il limite per il ricorso al debito era talmente generico – consentito per investimenti finalizzati a "scopi produttivi" (art. 115 GG del '49) – che, di fatto, spesso non era rispettato, determinando, altresì, il mancato ossequio dei vincoli di bilancio. Inutile negare la constatazione che il ricorso al debito fosse perseguito, tanto dalla Federazione, quanto dai singoli Stati, per la mancanza appunto di un limite espresso, ma, soprattutto, per sostenere le onerose politiche della riunificazione.

La Riforma del 2009 intende porre rimedio anzitutto a tale prassi, da sempre considerata "antidemocratica" – già nell'art. 85 della Costituzione di Weimar – perché rinvia alle generazioni future i costi per le spese del presente¹³², ma, soprattutto, al fine di coordinare i conti pubblici nel nuovo contesto europeo¹³³.

Si è già detto che la *Föderalismusreform* I responsabilizza direttamente *Bund* e *Länder* per le sanzioni derivanti dal mancato rispetto del Patto di stabilità europeo, la *Föderalismusreform* II insiste sul punto e completa il quadro, connettendo espressamente i limiti al debito e, dunque, le politiche di spesa all'ordinamento comunitario. In tal senso, se l'art. 109 c. 3 GG, nella nuova versione impone – si noti "di norma" – il pareggio di bilancio per la Federazione e i *Länder*, il comma due (art. 109 c. 2), prevede che "la Federazione e i *Länder* adempiono congiuntamente" agli obblighi della Germania "derivanti dagli atti legislativi dell'Unione europea sulla conformità alla disciplina di bilancio come previsto dall'articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea" e, si noti altrettanto, "in tale quadro tengono conto delle esigenze connesse all'equilibrio economico generale". Insomma, un equilibrio che non sembrerebbe più rimesso ai limiti stabiliti nei confini dello Stato nazionale.

¹³² Costituzionalizzato nel 1994, seppur in un'ampia accezione, all'art. 20 a GG.

¹³³ R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, cit., p. 5.

Seguendo la *ratio* anche dell'originario vincolo di "pareggio di bilancio", il limite tra Federazione e *Länder* è differenziato, poiché solo per la Federazione il "pareggio" si considera rispettato se il debito non superi la soglia dello 0,35% del prodotto interno lordo nominale. Invero, però, lo stesso art. 109 c. 3 prevede che la Federazione e i *Länder* possono regolare la disciplina di bilancio tenendo presente "fasi di ripresa" e "fasi di declino", a seconda del contesto economico, nonché disporre deroghe al pareggio di bilancio "nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria". Dunque, un'ipotesi eccezionale, remota, che deve comunque essere contestualmente accompagnata dalla garanzia di appropriati "piani di ammortamento".

La seconda *Föderalismusreform* è stata da più fronti esposta a critiche. Anzitutto il collegare le politiche economiche a stretti vincoli, che attuano regole dell'economia che in futuro potrebbero non essere più considerate valide, potrebbe limitare eccessivamente l'azione dello Stato, con il rischio di mettere in pericolo la stessa tutela dei diritti fondamentali e in particolare dei diritti sociali. Inoltre prima e seconda riforma sembrerebbero confermare una tendenza all'accentramento in capo alla Federazione delle decisioni di spesa che incidono sulle scelte politiche dei *Länder* che siglerebbero la fine del federalismo tedesco¹³⁴.

Indubbiamente nel giro di pochi anni il *Grundgesetz* sembra essere stato davvero stravolto. Forse, ai timori sulla eccessiva rigidità dei vincoli e delle regole economiche introdotte con le recenti riforme, si potrebbe contrapporre che – a differenza di altre esperienze costituzionali, come quella italiana – la Legge fondamentale non è un "testo sacro" da conservare immutato nel tempo, bensì

¹³⁴ Per alcune puntuali osservazioni critiche alla riforma del 2009 si veda R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, cit.; con particolare riferimento agli effetti sull'autonomia dei *Länder* B. FASSBENDER, *Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder. Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer "Schuldenbremse" für die Länder*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2009, pp. 737 ss.

una carta “dinamica” che possa seguire le trasformazioni dei tempi. Lo dimostrerebbero le cinquantacinque riforme dal 1949 al luglio 2012¹³⁵, che fanno presupporre che se presto il contesto economico e sociale dovesse mutare, la Costituzione seguirebbe tale evoluzione¹³⁶.

Inoltre seppur certamente sono fondati i dubbi – del resto riprodottisi anche nel dibattito italiano dopo la riforma della legge costituzionale n. 1 del 2012 – sul timore per la tutela dei diritti e in particolare per lo stato sociale, non bisogna sottovalutare le potenzialità delle ricordate clausole di emergenza sintetizzabili in un “pareggio di bilancio” fissato “di norma”, ma che nei casi di ciclo economico avverso, o di calamità, possano consentire a Federazione e *Länder* di adeguare risorse e politiche di spesa. Francamente, le potenzialità di tali discipline di principio sembrano tranquillizzare circa la garanzia dei diritti.

È proprio la garanzia dei diritti che negli anni – osservando l'evoluzione del federalismo tedesco – sembra aver sempre più determinato la limitazione delle funzioni e dei poteri dei *Länder*. Lo dimostra la ricordata giurisprudenza e la prassi sull'utilizzo della clausola dell'unità economica *ex art. 72 c. 2 GG*.

Altresì, tale riforma costituzionale – ammesso che sia un punto di arrivo – sembra in linea con l'evoluzione dell'autonomia in Germania, e, in particolare, con il c.d. “federalismo competitivo” di cui si è detto: per cui, in estrema sintesi, la solidarietà non dovrebbe essere un “alibi” per i *Länder* più poveri, ma, altresì, inefficienti, che non curano con attenzione lo sviluppo economico della propria regione, caricando i costi della propria inefficienza sui *Länder* più ricchi. Lo schema della solidarietà seppur ancor presente in varie disposizioni della Legge fondamentale, deve essere bilanciato con la responsabilità, ancor più rilevante in un contesto che non è più solo quello della Federazione, ma europeo. Per cui le inefficienze di un *Land* possono comportare una responsabilità per gli altri *Län-*

¹³⁵ Per una ricostruzione aggiornata dei singoli interventi di riforma alla Legge fondamentale, si veda www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/13/13_02/

¹³⁶ Sul punto si vedano anche le riflessioni di R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, cit., p. 6.

der e per la Federazione, ad esempio per violazione del Patto di stabilità¹³⁷.

In conclusione, dunque, come già notato, la vera e più indicativa novità della riforma sembra derivare dal fatto che il governo dell'economia non appare più guidato dai soli interessi legati limitatamente al territorio, ai cittadini, e alle politiche nazionali, ma viene rimessa ad uno stretto coordinamento con il livello superiore europeo – nel rispetto del Trattato che istituisce la Comunità europea (art. 109 c. 2 GG) – tenendo conto delle esigenze connesse all'equilibrio economico generale, che non sembrerebbe più solo nazionale. La seconda riforma del federalismo, pertanto, appare in perfetta linea con l'evoluzione del governo multilivello dell'economia tedesco. Essa, infatti, conferma quella strettissima connessione con l'ordinamento europeo, già presente nell'art. 23 GG – come riformato negli anni '90 – che oggi – per scelta del Costituente nazionale, nel mutato contesto europeo – diviene espressamente nuova sede di coordinamento dell'economia nazionale tedesca – seppure per il momento nella definizione del debito e della spesa pubblica – con cui i sottoposti livelli di governo devono rapportarsi¹³⁸.

¹³⁷ A conferma di tale impostazione sembrerebbero condurre anche le altre parti oggetto di novella della *Föderalismusreform II* – seppur non deliberatamente connesse al principale oggetto di riforma del Titolo X sulle finanze – all'articolo 91 GG e in particolare l'art. 91c e 91d, in materia di “compiti comuni”, nei quali sembra emergere l'intento del legislatore costituzionale di favorire una maggiore efficienza dell'amministrazione, punto critico nell'esperienza passata, soprattutto, nei *Länder*. Così l'art. 91c mira a favorire la collaborazione tra Federazione e *Länder* ai fini “della pianificazione, costruzione e gestione dei sistemi informatici” per lo svolgimento delle rispettive mansioni. Ciascuno dei 4 commi intende sviluppare i servizi informatici per favorire e migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione. Uno scopo che sembra espressamente confermato all'art. 91d per cui le rispettive amministrazioni centrali e periferiche possono svolgere studi comparati e pubblicarne i risultati “al fine di valutare e migliorare l'efficienza della Federazione e dei *Länder*”.

¹³⁸ Connessione altresì confermata anche nella più recente giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale – in particolare *Bundesverfassungsgericht*, 12 settembre 2012, BVerfG, 2 BvR 1390/12 – della cui rilevanza sul generale processo di integrazione europeo si dirà nelle conclusioni al presente lavoro.

CAPITOLO V

IL GOVERNO DELL'ECONOMIA NELLO STATO AUTONOMICO SPAGNOLO

SOMMARIO: 1. Modello e governo dell'economia nella Costituzione della seconda Repubblica del 1931. – 2. Il modello economico della Costituzione del 1978: tra intervento pubblico ed economia di mercato. – 3. Il governo dell'economia nella Costituzione spagnola tra istanze regionali e esigenze unitarie dello Stato. – 4. Il primo (fallito) tentativo di accentramento di funzioni nel governo dell'economia. Il caso della *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico*. – 5. L'unità economica nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo. – 6. La crisi economico-finanziaria e le trasformazioni del governo multilivello dell'economia. – 6.1 (...) Segue. La *ley de Economía Sostenible*. – 7. La riforma costituzionale del 2011: oltre il principio *de estabilidad presupuestaria*.

1. *Modello e governo dell'economia nella Costituzione della seconda Repubblica del 1931*

L'indagine sull'ordinamento spagnolo deve necessariamente partire da una riflessione sulla Costituzione della seconda Repubblica spagnola del 1931, non solo perché molte saranno le influenze che tale testo produrrà nei confronti delle successive Costituzioni¹,

¹ Forte è ad esempio l'influenza che il modello della Costituzione spagnola del 1931 avrà nei confronti dei Costituenti italiani del 1948. Ancora oggi tale testo costituzionale presenta uno spiccato interesse nello studio generale del model-

non solo di quella Spagnola del 1978, ma anche perché essa offre un primo esempio di Costituzione economica in un ordinamento composto regionale, in cui le funzioni relative al governo dell'economia risultano distribuite tra i differenti livelli di governo territoriale. Le precedenti Costituzioni spagnole, infatti, erano tradizionali Costituzioni liberali prive di una rilevante disciplina della materia economica, se non, come già ricordato, il delimitato riferimento alla garanzia e limitazione della proprietà o alla menzione di isolate libertà economiche².

La Costituzione spagnola della seconda Repubblica ha ben presente, come modello, la precedente Costituzione di Weimar: tale constatazione emerge con evidenza proprio dall'analisi delle disposizioni dedicate all'economia. Il Costituente spagnolo del '31, infatti, sembra mostrare la preoccupazione di perseguire finalità sociali attraverso l'economia³, le quali risultano declinate in molte disposizioni, superando il tradizionale "astensionismo" in materia economica delle precedenti Costituzioni liberali e prevedendo espressamente un intervento pubblico nell'economia, sia dello Stato, sia delle Autonomie regionali⁴.

Sin dalle prime disposizioni costituzionali colpisce il tendenziale e costante richiamo ai fini sociali cui l'espressa disciplina economica è direttamente collegata. I primi articoli qualificano la Spagna come una "Repubblica democratica di lavoratori" richiamando

lo di Stato regionale tra le possibili forme di autonomia territoriale dello Stato composto. Cfr. G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, cit., pp. 799 ss.

² Quali, ad esempio, proprietà e commercio, presenti in tutte le Costituzioni liberali.

³ G.R. RICO RUIZ, *La libertà di impresa nella Costituzione economica spagnola: con particolare riguardo al principio di libera concorrenza*, cit., p. 38, nota come tali "preoccupazioni" seppur comuni al Costituente di Weimar fossero inedite per il tempo, rappresentando "un'inversione di tendenza" rispetto alle precedenti Costituzioni liberali.

⁴ Sul confronto giuridico contestuale alla Costituzione del 1931 si vedano le opere di C. D'ASCOLI, *La Constitution espagnole de 1931*, Parigi, Père Bussuet, 1932; L. JIMÉNEZ DE ASÚA, *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Madrid, Reus, 1932; P. MARLAND, *Les principes de la Constitution espagnole de 1931*, Parigi, A. Pedone, 1935; N. PÉREZ SERRANO, *La Constitución española de 1931*, in *Revista de Derecho Privado*, 1932, pp. 237 ss.

da subito la libertà e l'uguaglianza dei cittadini (articoli 1 e 2)⁵. In particolare nel Titolo III sui "diritti e doveri degli spagnoli", Capo I "garanzie e protezioni individuali", sono fissati numerosi diritti e libertà, tra cui spiccano quelli economici: oltre al tradizionale diritto di proprietà, emerge il diritto al commercio, all'impresa economica, al lavoro, alla libertà di professione. I quali, però, possono essere limitati dalla legge per "ragioni economiche e sociali di interesse generale" (art. 33)⁶.

I fini e il modello economico, che la Costituzione intendeva perseguire, apparivano espressamente dichiarati nel dettato dell'art. 44, a norma del quale "tutta la ricchezza del Paese" era "subordinata agli interessi dell'economia nazionale" con un espresso riferimento alla "sostenibilità degli oneri pubblici, secondo la Costituzione e le leggi"⁷. Non a caso tale articolo era incluso, non nel primo capo delle garanzie individuali, bensì nel secondo inerente a "famiglia, economia e cultura"⁸, volto – analogamente al Testo di Weimar – ad assicurare diritti sociali (come il diritto alla salute, art. 43, o quello all'istruzione primaria gratuita, art. 48): "oneri pubblici" che dunque la ricchezza del Paese doveva sostenere⁹. Come nell'esperienza seguita alla Costituzione di Weimar, non po-

⁵ Espressione del principio di uguaglianza è anche l'art. 25 in ossequio al quale non potevano esservi privilegi giuridici in forza, tra gli altri motivi, della "classe sociale" o della "ricchezza". Per una ricostruzione del dibattito in Asamblea constituyente si rinvia a F. RUBIO LLORENTE, *Introducción general a la Constitución de la II República española*, in AA. VV., *Las reformas administrativas en la II República*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, pp. 27 ss.

⁶ Più ampiamente P. SANTOLAYA MACHETTI, *Las libertades públicas en la II República*, in AA. VV., *Las reformas administrativas en la II República*, cit., pp. 55 ss.; G.R. RICO RUIZ, *La libertad de empresa nella Costituzione economica spagnola: con particolare riguardo al principio di libera concorrenza*, cit., p. 39, osserva come tali diritti sembrassero riconosciuti come "diritti naturali".

⁷ P. SANTOLAYA MACHETTI, *Las libertades públicas en la II República*, cit., pp. 59 ss. osservava "per quanto riguarda la proprietà sorprendente è l'articolo 44 che, oltre alla subordinazione di tutta la ricchezza nell'interesse dell'economia nazionale, ormai pacifica, contiene la possibilità di esproprio senza indennizzo e per socializzare beni attraverso una la legge approvata a maggioranza assoluta" per l'A. una disciplina senza precedenti se non in Unione Sovietica.

⁸ Nello stesso Capo II è garantito il diritto al lavoro e alle attività produttive (art. 46) con una specifica disciplina per le attività agricole (art. 47).

⁹ M. BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, cit., pp. 50 ss.

che furono le difficoltà applicative di tali dettati e disposizioni programmatiche, soprattutto, nel momento in cui si doveva operare un corretto bilanciamento delle libertà individuali con le esigenze sociali. Difficoltà che emergeva anche nella giurisprudenza del Tribunale delle garanzie costituzionali (istituito dall'art. 121 Cost.) che legittimò i ricorsi costituzionali avverso restrizioni delle libertà economiche¹⁰. Ma, soprattutto la difficile applicazione dei principi economici sembrava dovuta alla ritrosia di alcune forze politiche, in un contesto di difficoltà politica più generale, in primo luogo derivante dalla difficoltà di realizzare il processo di democratizzazione, che ha caratterizzato tutta l'esperienza della seconda repubblica¹¹.

Articolate erano altresì le disposizioni sulla distribuzione delle competenze tra Stato e Comunità autonome nel governo dell'economia. Come rilevato la Costituzione della II Repubblica accoglie la forma regionale, prevedendo proprio in materia economica specifiche e piuttosto ampie competenze legislative regionali¹². Anzi tutto, va notato come la Carta costituzionale riconoscesse un espresso ruolo della Regione nello sviluppo della propria economia territoriale sin dalla previsione del processo di costituzione di una nuova "región autónoma", specificando che una o più province potessero costituirsi in Regione nei casi in cui avessero in comune – oltre che un patrimonio storico e culturale – una "organizzazione economica" (art. 11)¹³.

¹⁰ Ordinanze del 3 e 9 luglio 1935 e 17 marzo 1936 citate in M. BASSOLS COMA, *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1981, pp. 70 ss., al quale studio si rinvia per ulteriori decisioni in materia.

¹¹ Cfr. M. ÁLVAREZ TARDÍO, R. VILLA GARCÍA, *Nuevos estudios sobre la cultura política en la II República Española (1931-1936)*, Madrid, Dykinson, 2011, pp. 13 ss.

¹² La Costituzione infatti viene approvata dopo una complessa mediazione sugli spazi di autonomia delle Comunità autonome e soprattutto della Catalogna, ricorda F. RUBIO LLORENTE, *Introducción general a la Constitución de la II República española*, cit., p. 27: "La Costituzione della Seconda Repubblica è nata in un certo senso con il Patto di San Sebastián, il 17 Agosto 1930, il risultato di un accordo tra le forze democratiche, come ora si dice, e i partiti nazionalisti Catalani (...) l'accordo di tutte le parti volto a rafforzare l'autonomia della Catalogna".

¹³ Cfr. G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, cit., p. 799.

È vero che – rispettando il modello delle tradizionali competenze dello Stato in materia economica – la Carta costituzionale affidava al legislatore statale competenze centrali come: il “sistema monetario”, il “debito”, le “tariffe”, gli “accordi commerciali”, le “dogane” e la “libera circolazione delle merci” nonché l’ordinamento di servizi pubblici (da quelli postali a quelli delle comunicazioni e trasporti). Tuttavia non può tacersi quella che appare come una cooperazione tra Stato e Regione nella disciplina delle materie sullo sviluppo economico, a seguito delle competenze concorrenti fissate nell’art. 15, per cui lo Stato stabilisce i principi generali per lo sviluppo nazionale e la Regione attua e specifica le politiche locali. Emblematico era, in particolare, l’art. 15 alinea 5, nel quale si specificava che la legge statale dovesse limitarsi a fissare i principi generali nelle materie di “estrazione mineraria e forestale, agricoltura e allevamento, in quanto rilevanti per la difesa della ricchezza e del coordinamento della economia nazionale”, lasciando poi alle Regioni la disciplina di dettaglio. Esempio, quindi, utile al fine di comprendere il ruolo della legge statale in materia economica, che cedeva alla Regione spazi di legislazione alla normativa regionale.

Oltre a tale fattispecie, altre discipline menzionate tra le materie concorrenti – connesse allo sviluppo economico – tra cui alcune di grande rilievo, prevedevano un pieno coinvolgimento delle autonomie regionali: dalla legislazione commerciale e civile (art. 15, alinea 1) sino alla legislazione sulla proprietà intellettuale (art. 15, alinea 2)¹⁴. A tali competenze regionali, in ogni caso, si aggiungeva una competenza di carattere residuale per quelle materie non incluse in alcun elenco componenziale di cui la Regione autonoma restava titolare.

La Costituzione, però, manteneva il tradizionale ruolo dello Stato centrale nell’assicurare l’unità economica nazionale – anche

¹⁴ Ma ancora, tra le altre materie, “ferrovie, strade, canali, telefoni e porti di interesse generale”(alinea 6); “legislazione sanitaria” (alinea 7). Per una più completa analisi delle citate competenze E. BOSCH CAPDEVILA, *La distribución de competencias en materia de legislación civil. De la Constitución Española de 1931 al Estatuto de Cataluña de 2006*, in *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2007, n. 701, pp. 1069 ss.

tralasciando la “generica” prevalenza (affermata nell’art. 21) del diritto dello Stato spagnolo su quello delle regioni autonome, nonché, come rilevato, la funzione espressamente richiamata di garanzia nella tutela dei diritti¹⁵ – il ruolo di chiusura e garanzia nell’uniformità delle politiche nazionali, altresì economiche, derivava dalla clausola di omogeneità (disposta dall’art. 19) per cui lo Stato avrebbe potuto stabilire, per mezzo di una legge, quei principi a cui si sarebbero dovute conformare le leggi delle Regioni autonome, quando lo richiedessero “l’armonia tra gli interessi locali e l’interesse generale della Repubblica”. Una vera e propria clausola di chiusura (successivamente riprodotta nell’art. 150 c. 3 della Costituzione spagnola del 1978¹⁶).

2. *Il modello economico della Costituzione del 1978: tra intervento pubblico ed economia di mercato*

La Costituzione spagnola del 1978 è la più giovane delle Carte costituzionali analizzate in questa sede. Forse anche a seguito delle precedenti esperienze¹⁷, essa ha l’ambizione, almeno nelle intenzioni dei Costituenti, di formulare un quadro normativo volto a realizzare un concreto e ben delineato modello economico¹⁸. Non è un caso, infatti, che tale testo costituzionale presenti una delle più

¹⁵ Evidente nel già ricordato art. 33 o ancor più nell’art. 50 ultimo comma, laddove, in tema di istruzione, la Costituzione afferma “lo Stato esercita il controllo supremo in tutto il paese per garantire il rispetto delle disposizioni del presente articolo e nei due precedenti. Lo Stato deve fornire alla crescita culturale della Spagna che istituiscono uffici e centri di studio e di insegnamento all’estero, preferibilmente nei paesi latino-americani”, ma si veda più ampiamente P. SANTOLAYA MACHETTI, *Las libertades públicas en la II República*, cit.

¹⁶ Cfr. L. CALIFANO, *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, cit., pp. 58 ss.

¹⁷ Sull’influenza dei precedenti modelli costituzionali A. OJEDA MARÍN, *El Contenido Económico de Las Constituciones Modernas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1990, *passim*. Con particolare attenzione ai possibili collegamenti con la Costituzione italiana L. CALIFANO, *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, cit., pp. 41 ss.

¹⁸ G.R. RICO RUIZ, *La libertad de empresa nella Costituzione economica spagnola: con particolare riguardo al principio di libera concorrenza*, cit., p. 37.

complesse e articolate Costituzioni economiche del '900, volto a: disciplinare libertà economiche; programmare fini sociali; nonché distribuire complesse competenze economiche, tra gli Enti territoriali.

Tuttavia – come nelle altre esperienze costituzionali sin qui analizzate – quella dei Costituenti spagnoli sembrerebbe esser rimasta solo un'aspirazione, risultando oggi difficile definire – pur essendo evidenti le intenzioni – un preciso modello economico da realizzare¹⁹.

Similmente all'esperienza italiana²⁰, le ragioni di tale “mancato obiettivo” sono da ricercare senza dubbio nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente spagnola e alle opposte visioni delle forze politiche²¹, che nel disciplinare la materia economica – più che in altre parti del testo costituzionale – giunsero a formulare ambigue fattispecie costituzionali, frutto dell'incontro e della mediazione tra gli opposti modelli economici avanzati²².

¹⁹ O. DE JUAN ASENJO, *La Constitucion economica espanola*, cit., pp. 57 e 58, ha giudicato l'ambigua definizione della Costituzione economica spagnola come un “frutto amaro”, poiché l'ambiguità non è il risultato del consenso, ma la debolezza della transizione. La Costituzione economica infatti non è stata in grado di fornire quelle certezze che avrebbe dovuto dare in una materia delicata come quella economica. Nonostante tutti sappiano come sia difficile raggiungere il consenso in un ambito così esposto alle tensioni ideologiche derivanti dall'inconciliabilità di interessi contrapposti.

²⁰ Come già rilevato da A. OJEDA MARÍN, *El Contenido Económico de Las Constituciones Modernas*, cit., pp. 198 ss.

²¹ Dalle elezioni generali del 15 giugno 1977, infatti, nessuna forza politica aveva una maggioranza assoluta, affermandosi principalmente due partiti siti in poli politici opposti: l'*Unión de Centro Democrático* (UCD) e il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), a cui si aggiunsero con una minore rappresentanza altri partiti come l'*Alianza Popular* (AP) e il *Partido Comunista de España* (PCE), ma si veda la più ampia trattazione di R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, cit., pp. 24 ss. L'inconciliabilità dei modelli economici proposti alla Costituente da ciascuna forza politica è con molta efficacia rappresentato da O. DE JUAN ASENJO, *La Constitucion economica espanola*, cit., pp. 17 ss.

²² Le quali formule – come ricorda O. DE JUAN ASENJO, *La Constitucion economica espanola*, cit., pp. 47 ss. – consentirono di affermare a tutte le forze politiche, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, la prevalenza di ciascun proprio modello economico proposto nel dibattito, immaginando: dalla prevalenza del modello economico socialista, sino, all'opposto, modello capitalista.

Invero, già nei principi fondamentali è possibile enucleare le finalità sociali poste: l'art. 1 comma 1 dichiara che la Spagna si costituisce in uno "Stato sociale e democratico". La qualifica di "Stato sociale" sembra necessariamente segnare il solco dei rapporti e degli interventi da perseguire nell'economia, pur, come si dirà tra poco, non sembrando individuare un determinato modello economico²³. Il rilievo degli interessi sociali, quale limite all'economia, emerge chiaramente dalle disposizioni costituzionali volte a garantire le singole libertà economiche: il diritto di proprietà, in particolare, espressamente riconosciuto all'art. 33 Cost., il quale potrà essere limitato dalla legge (e mediante indennizzo) per ragioni di "pubblica utilità o nell'interesse sociale"; ancora, il diritto al lavoro e la libertà di professione regolati dalla legge (art. 35); nonché, soprattutto, la libertà d'impresa (art. 38), la quale deve essere sì garantita e protetta dai "pubblici poteri", ma sempre "in accordo con le esigenze dell'economia generale" riconoscendo espressamente il "caso della pianificazione".

Più in generale la Costituzione spagnola del '78 dispone un assai vasto e diffuso intervento diretto dello Stato nell'economia, al fine di assicurare una generale ed equa distribuzione delle risorse economiche, non secondariamente finalizzata a favorire la realizzazione di un diffuso sviluppo economico²⁴. Interventi direttamente connessi alle disposizioni sui diritti sociali. Così nel Capo terzo, del Titolo I, contenente i "principi che reggono la politica sociale ed economica", risultano indicati molti dei compiti che i "pubblici poteri" devono svolgere al fine di distribuire la ricchezza e favorire diffuse condizioni di benessere. La lettura di tali articoli, però, sembra richiedere una particolare attenzione, perché non è finalizzata a

²³ M.T. DE GISPERT PASTOR, *La noción de empresa en la Constitución Española*, in AA.VV., *La empresa en la Constitución Española*, Pamplona, Aranzadi, 1989, pp. 37 ss. insiste sull'importanza di tale principio quale chiave di lettura della Costituzione economica.

²⁴ O. DE JUAN ASENJO, *La Constitución económica española*, cit., ricorda come ciò che accomunava tutte le forze politiche alla Costituente – indipendente dal modello economico accolto – era la necessità di definire un programma per la ricostruzione economica del Paese che potesse realizzare un diffuso benessere economico.

“controllare” l’economia, ma a proteggerla e promuoverla al fine di assicurare il – più volte menzionato – “diffuso benessere” (artt. 40, 50, 129 Cost.), disponendo l’intervento dei pubblici poteri solo, se necessario, qualora lo richieda l’interesse generale. Almeno questo appare il fine della disciplina contenuta nell’art. 40²⁵, per la quale l’azione dei “pubblici poteri” è orientata a promuovere “le condizioni favorevoli per il progresso sociale ed economico e per una più equa distribuzione del reddito regionale e personale, nel quadro di una politica di stabilità economica”. In tale contesto, però, i pubblici poteri, tra i molti doveri sociali programmati, “assicurano la protezione sociale, economica e giuridica della famiglia” (art. 39); “manterranno un regime pubblico di sicurezza sociale per tutti i cittadini”(art. 41); altresì, vigileranno “sull’utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l’ambiente, appoggiandosi all’indispensabile solidarietà collettiva” (art. 45 c. 2).

Oltre alla summenzionata azione di bilanciamento tra libertà economiche e fini sociali, però, la Costituzione prevede un ruolo – protagonista – dello Stato nell’economia attraverso la sua attività d’impresa pubblica (art. 128) e di programmazione (art. 131), cui la Costituzione dedica un intero Titolo. Il Titolo VII, rubricato “economia e finanze”, si apre con la dichiarazione contenuta nell’art. 128 c. 1 Cost. per il quale “tutte le risorse economiche del Paese, nelle loro differenti forme e indipendentemente dalla loro titolarità, sono subordinate all’interesse generale”. Una fattispecie ricca di significati che sembrerebbe prestarsi a più interpretazioni. Essa, però, come è stato notato, sembra fissare un principio generale che non impone limiti specifici ai diritti e alle libertà economiche, apparendo piuttosto come un’ulteriore specificazione di quanto già affermato all’art. 33 Cost. che, come ricordato, limita la proprietà ai fini sociali: analogamente, l’art. 128 estende tale principio a tutte le attività economiche, non individuando precise fattispecie o vin-

²⁵ Cui si potrebbe collegare nei fini altresì l’art. 48 “i pubblici poteri promuoveranno le condizioni per la partecipazione libera ed efficace della gioventù nello sviluppo politico, sociale ed economico e culturale”.

coli riferiti a libertà economiche²⁶. Tale possibilità è attribuita alla legge, la quale potrà valutare e bilanciare diritti e interessi sociali di volta in volta. Detta fattispecie si collega del resto al secondo comma della stessa disposizione che riconosce allo Stato “la pubblica iniziativa nell’attività economica”, prevedendo, altresì, la possibilità, per mezzo della legge, di riservare ad esso – quando lo esiga l’interesse generale – determinati settori della produzione (similmente all’art. 43 della Costituzione italiana). L’articolo 128 dunque definisce un modello “misto” di economia, affiancando alla libertà d’impresa privata quella pubblica²⁷. Certo non può essere taciuta la particolare attenzione che la Costituzione spagnola dedica alla funzione sociale, collegando l’economia direttamente al sostegno della società e in particolare degli oneri sociali²⁸. Tuttavia, le tensioni del summenzionato confronto ideologico, che trapelano dalla lettura delle disposizioni costituzionali, non sembrano consentire di individuare un preciso modello economico²⁹.

A tale conclusione, in particolare, spingerebbe altresì una più attenta lettura dell’art. 38 Cost., il quale, nel riconoscere la libertà d’impresa, specifica che essa debba svolgersi nel quadro dell’“economia di mercato”³⁰. Dunque, se, da un canto, la qualifica

²⁶ Così T. DE LA QIADRA-SALCEDO, *Artículo 128: Riqueza iniciativa pública y reserva al servicio público*, in *Comentarios a la Constitución Española. Tomo X - Artículos 128 a 142 de la Constitución Española de 1978*, Madrid, Edersa, 2006, pp. 47 ss., per il quale tale norma programmatica è priva di prescrizioni e limiti puntuali alle libertà economiche, non essendo dunque da tale disposizione possibile enucleare un determinato modello economico.

²⁷ Cfr. J.M. LÓPEZ PORRÚA, *El control público de las empresas privatizadas*, Madrid, Edersa, 2003, pp. 12 ss., il quale, però, ha rilevato criticamente come nell’esperienza spagnola, il coinvolgimento diretto dei pubblici poteri nelle attività economiche non sempre è stato svolto al fine di assicurare lo sviluppo di attività di particolare importanza per la soddisfazione dell’interesse generale.

²⁸ T. DE LA QIADRA-SALCEDO, *Artículo 128: Riqueza iniciativa pública y reserva al servicio público*, cit., così ricordando la Costituzione della seconda Repubblica.

²⁹ A. OJEDA MARÍN, *El Contenido Económico de Las Constituciones Modernas*, cit., pp. 189 ss. Ad esempio, con particolare riferimento alle tre fattispecie dell’art. 128, T. DE LA QIADRA-SALCEDO, *Artículo 128: Riqueza iniciativa pública y reserva al servicio público*, cit., p. 53, ha rilevato “las tres previsiones de la Constitución tienen trascendencia en la perspectiva del modelo de lo que se ha denominado la Constitución económica”.

³⁰ Ricorda però O. DE JUAN ASENJO, *La Constitución economica española*,

“sociale” dello Stato nonché, soprattutto il ricordato “interventismo” dei pubblici poteri, enucleabile in varie parti del Testo costituzionale, potrebbero far propendere per un modello economico più “attento” agli interessi sociali³¹; dall'altro, l'espressa menzione del modello economico dell'economia di mercato (all'art. 38), e più in generale i diritti economici affermati³², potrebbero spingere verso un modello più “sensibile” alla garanzia della libertà dell'economia³³. Il risultato è una Costituzione che dedica una particolare attenzione alla materia economica, ma senza consentire all'interprete di enucleare – con assoluta certezza – un preciso modello economico.

Tale conclusione pare inoltre trovare conferma anche nella giurisprudenza dello stesso Tribunale costituzionale spagnolo, per il quale le diffuse e ampie competenze, attribuite dalla Costituzione ai pubblici poteri, trovano comunque un limite invalicabile nel rispetto del “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali, e nella specie della proprietà o della libertà d'impresa, che – come specificamente prevede l'art. 53 c. 1 Cost. – direttamente vincolano anche l'azione dei pubblici poteri³⁴.

cit., pp. 47 ss. come nel dibattito in Costituente tutte le forze politiche associassero la locuzione “economia di mercato” al modello economico da loro proposto. Ad esempio per i socialisti “economia di mercato” doveva essere intesa come economia “sociale” di mercato.

³¹ M.T. DE GISPERT PASTOR, *La noción de empresa en la Constitución Española*, cit., pp. 37 ss.

³² Originale, in tal senso, appare la specifica garanzia per i “consumatori” all'art. 51.

³³ Sembra propendere per questa tesi G.R. RICO RUIZ, *La libertà di impresa nella Costituzione economica spagnola: con particolare riguardo al principio di libera concorrenza*, cit., pp. 42 ss. il quale però ricorda che la duplice interpretazione della Costituzione economica spagnola non appare in contrasto, infatti, secondo l'A. “l'autonomia della proprietà e dell'imprenditoria privata non devono necessariamente contrarsi con le facoltà dei pubblici poteri di assicurare adeguati livelli di giustizia sociale, a partire dall'intervento nel sistema economico”.

³⁴ Già nelle prime decisioni del Tribunale costituzionale spagnolo, come ricorda G.R. RICO RUIZ, *La libertà di impresa nella Costituzione economica spagnola: con particolare riguardo al principio di libera concorrenza*, cit., pp. 46 ss. infatti la Corte ha avuto modo di iniziare a definire la garanzia della libertà d'impresa attraverso la definizione della fattispecie dell'art. 53 c.1, che individua tra i limiti ai pubblici poteri il contenuto essenziale dei diritti. In tal senso, per

La Costituzione spagnola, dunque – a questo punto potremmo dire in linea con le Costituzioni italiana e tedesca – non ha optato per un chiaro modello economico, pur disponendo espressamente l'intervento pubblico e rimettendo allo Stato un ruolo centrale nel governo dell'economia. Afferma tale ruolo l'altra disposizione centrale del Titolo VII l'art. 131 Cost. per il quale spetta allo Stato, mediante legge, “pianificare l'attività economica generale per soddisfare le necessità collettive, equilibrare e armonizzare lo sviluppo regionale e settoriale e stimolare la crescita della rendita e della ricchezza e la sua più giusta distribuzione”. Come è stato osservato in dottrina, una disposizione che – nel rispetto delle libertà economiche e dei programmi sociali da perseguire, che la Costituzione espressamente ha previsto – rimette allo Stato la funzione di programmare e attuare le politiche economiche, anche coinvolgendo le Autonomie territoriali (art. 131 c. 2)³⁵.

3. *Il governo dell'economia nella Costituzione spagnola tra istanze regionali e esigenze unitarie dello Stato*

Le disposizioni della Costituzione economica spagnola sembrano disegnare un particolare ruolo dello Stato nel garantire e limitare le libertà economiche. Un ruolo che determina effetti diretti anche sulle regole del governo dell'economia, aparendo, in alcuni

prima, la sentenza 8 aprile 1981 n. 192, in materia di sciopero. Successivamente la Corte, però, avrà modo di specificare direttamente il contenuto della libertà d'impresa chiarendo i limiti che la legge può disporre – oltre alle sentenze n. 37 del 16 novembre 1981, n. 16 del 28 aprile 1982 – in particolare nella decisione n. 37 del 26 marzo 1987, sulla legge di *Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía*, nella quale la Corte afferma “desde el punto de vista de lo que prescribe el art. 38 de la Constitución, la función social de la propiedad, al configurar el contenido de este derecho mediante la imposición de deberes positivos a su titular, no puede dejar de delimitar a su vez el derecho del empresario agrícola para producir o no producir, para invertir o no invertir”.

³⁵ O. DE JUAN ASENJO, *La Constitución economica española*, cit., pp. 209 ss., secondo l'A. l'art. 131 Cost., in particolare, assegna allo Stato la competenza di definire il quadro macroeconomico delle politiche per assicurare lo sviluppo, consentendo parallelamente l'attività d'impresa pubblica e privata nel rispetto del più generale modello misto.

casi, come limiti al decentramento di funzioni economiche alle Autonomie territoriali dello Stato autonomico spagnolo. È vero che, quasi sempre, la Costituzione parla espressamente di “pubblici poteri”, non specificando se debba essere lo “Stato”, ma la natura degli interessi coinvolti nonché, soprattutto, i fini perseguiti, sin da una prima lettura, sembrano descrivere l'economia – all'interno dell'ordinamento costituzionale spagnolo – come un titolo tendenzialmente legittimante l'accentramento di funzioni in capo allo Stato, dunque, mostrando una particolare propensione ad assicurare l'unità economica statale tradizionalmente intesa. Invero, detto primo sentore sembra rinvenibile in tutte le disposizioni che regolano le competenze economiche tra legislatore statale e Comunità Autonome. Ma anche su tale punto, l'ambiguità del modello appare una delle conseguenze del mancato incontro tra le opposte posizioni politiche all'Assemblea costituente.

La questione se assegnare alle *Comunidades Autónomas* competenze in materia economica, addirittura consentendo attraverso gli Statuti di fissare un proprio modello economico, fu – con maggiore rilievo rispetto agli altri processi costituenti – uno dei punti oggetto di espresso confronto tra le forze politiche presenti all'interno dell'Assemblea costituente spagnola, ponendo una serie di questioni, anzitutto sulla possibilità di riconoscere al legislatore regionale il potere di differenziare l'estensione dell'iniziativa economica, così incidendo direttamente nei rapporti economici, in primo luogo, tra pubblico e privato.

Sul punto “centrale” – che avrebbe direttamente interessato la forma di Stato spagnola – si opponevano, all'estremo, da un canto, la posizione del gruppo *Nacionalista-marxista vasco*, che richiedeva il diritto per le *Comunidades* di scegliere il proprio sistema economico e sociale; dall'altro, la posizione dei conservatori dell'*Alianza popular*, i quali affermavano che uno Stato che non potesse pienamente governare l'economia non era un vero Stato³⁶. Tra le due opposte posizioni, le forze di maggioranza – pur mostrando una particolare attenzione per il ruolo della Comunità Au-

³⁶ Cfr. O. DE JUAN ASENJO, *La Constitución económica española*, cit., pp. 249 ss.

tonoma nella definizione e attuazione delle politiche economiche, soprattutto, al fine di sviluppare l'economia del proprio territorio – disegnarono un governo dell'economia che potremmo definire tendenzialmente “unitario”³⁷. Oltre a quanto sin qui ricordato, circa il ruolo che lo Stato mantiene in tutte le disposizioni sui diritti, nel bilanciare le libertà economiche con gli interessi sociali, più nello specifico, le competenze in materia economica sembrano dedicare particolare attenzione alla più volte richiamata unità economica nazionale, anche se, come spesso enfatizza la dottrina più attenta alle istanze delle Autonomie territoriali, nella Costituzione spagnola non è possibile individuare una espressa e generale competenza dello Stato in materia economica³⁸.

Tuttavia, non è un caso che prima di regolare la distribuzione delle competenze, anche, in materia economica, tra Stato e *Comunidades Autónomas*, la Costituzione abbia fissato alcuni principi che sembrerebbero consentire all'Ente centrale di perseguire l'unità economica³⁹. Si è già accennato alla generale fattispecie contenuta all'art. 131 Cost., la quale, al primo comma, espressamente assegna allo Stato, mediante legge, il compito di “pianificare l'attività economica generale per soddisfare le necessità collettive”. Per la stessa disposizione, è sempre lo Stato competente a “equilibrare e armonizzare lo sviluppo regionale e settoriale e stimolare la cresci-

³⁷ Seppure con molti punti, frutto della mediazione politica, che possono prestarsi a più letture. Ma sul punto, anche per alcune riflessioni critiche, E. ALBERTÍ I ROVIRA, *Autonomia política i unitat econòmica. Les dimensions constitucional i europea de la lliure circulació i de la unitat de mercat*, Barcelona, Institut d'estudis autonòmics, 1993, pp. 13 ss. Dello stesso A. più di recente *La Constitución económica de 1978, reflexiones sobre la proyección de la Constitución sobre la economía en el XXV aniversario de la Constitución española*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2004, n. 71, pp. 123 ss.

³⁸ M. CARRASCO DURÁN, *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2005, pp. 23 ss., per il quale la conferma della mancanza di una competenza generale statale in materia economica, deriva dalla constatazione che essa è stata ricostruita nel corso degli anni dall'azione della giurisprudenza costituzionale, attraverso l'interpretazione delle singole e circoscritte disposizioni costituzionali che hanno assegnato allo Stato solo frammentarie facoltà di incidere nella competenze di rilievo economico.

³⁹ O. DE JUAN ASEÑO, *La Constitución económica española*, cit., pp. 253 ss.

ta della rendita e della ricchezza e la sua più giusta distribuzione”; a equilibrare e armonizzare lo “sviluppo regionale”. Inoltre l’art. 131 Cost. continua al secondo comma, attribuendo al Governo statale la funzione di elaborare i progetti di pianificazione “in accordo con le previsioni che gli siano sottoposte dalle Comunità Autonome” – nonché con “l’assistenza e collaborazione dei sindacati e delle altre organizzazioni professionali, imprenditoriali ed economiche” – e sembra quindi assegnare all’Ente centrale un ruolo determinante, almeno nella fase di programmazione economica⁴⁰.

L’unità economica appare emergere con ancor più evidenza nel Titolo VIII, appositamente dedicato – non al governo dell’economia ma – all’“organizzazione territoriale dello Stato” e, in particolare, all’articolo 138 Cost. che assegna allo Stato il ruolo di garante dell’“effettiva realizzazione del principio di solidarietà” consacrato nell’articolo 2 della Costituzione, vigilando sullo stabilimento di un “adeguato e giusto equilibrio economico fra le diverse parti del territorio spagnolo”. La solidarietà assume un significato centrale – soprattutto se si considerano le posizioni autonomiste ricordate nel dibattito Costituente – perché fuga qualsiasi possibile dubbio circa l’indipendenza e l’autonomia economica di ciascuna Regione, per cui, indipendentemente dalle competenze in materia e dalla ricchezza di ciascuna comunità territoriale, lo Stato avrà poteri per coordinare e intervenire, ancora una volta, al fine di garantire un giusto equilibrio economico. In altre parole: un benessere diffuso che più volte, come visto, la Costituzione richiama tra i fini dell’azione dei pubblici poteri.

Quest’ultimo concetto viene confermato nel secondo comma dell’art. 138⁴¹, nonché nell’art. 139 per cui tutti gli Spagnoli hanno gli stessi diritti e obblighi in qualunque parte del territorio statale e non potranno essere ostacolate “direttamente o indirettamente la

⁴⁰ Anche se è bene ribadirlo, la disposizione non affida allo Stato una competenza legislativa, invero, l’intera disposizione, come si vedrà, è direttamente collegata alle competenze legislative esclusive statali *ex art. 149 c. 1* ed in particolare con quella contemplata nell’alinea n. 13. Ma sul punto si veda più nel dettaglio a seguire.

⁴¹ “Le diversità fra gli Statuti delle distinte Comunità Autonome in nessun caso potranno comportare privilegi economici o sociali”.

libertà di circolazione e di stabilimento delle persone e la libera circolazione dei beni in tutto il territorio spagnolo". Insomma esplicitando, come accennato all'inizio, che le disposizioni della Costituzione economica, specie le sue libertà, non possono essere minimamente alterate in sede regionale, spettando il ruolo naturale di garanzia allo Stato centrale. Anche se, è bene chiarire – come ha fatto lo stesso Tribunale costituzionale spagnolo – che tali disposizioni non conferiscono allo Stato ulteriori competenze, bensì fissano principi, che, anche in attuazione dell'art. 53 Cost., tutti gli Enti territoriali, Stato compreso, devono rispettare⁴².

Pertanto, pur emergendo dalle summenzionate disposizioni un tendenziale ruolo di uniformità in materia economica che spetterebbe allo Stato garantire, invero, nella ripartizione delle competenze legislative, la Costituzione spagnola sembra presentare un modello tutt'altro che accentrato. Le disposizioni costituzionali inerenti alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Comunità, infatti, mostrano una particolare attenzione proprio al ruolo autonomo dell'ente regionale in materia economica. Dunque, a prima vista un'ambigua formulazione, probabilmente frutto delle sopra accennate posizioni politiche volte a favorire l'autonomia regionale anche, in particolare nella materia economica. Intenzione presente – seppur in modo diverso – a molte delle forze politiche della Costituente, il cui risultato – secondo alcuni – sarebbe, nella materia economica, un catalogo di competenze assai avanzato con una varietà di materie forse maggiori rispetto a quelle previste in un ordinamento federale⁴³.

⁴² Cfr. sentenze n. 37 del 1981, n. 71 del 1982, ma, soprattutto, n. 95 del 1984.

⁴³ Ad esempio secondo la celebre teorica di J.A. GONZÁLEZ CASANOVA, *Teoría del Estado y Derecho constitucional*, Ed. Vicens-Vives, Barcelona, 1980, pp. 342 ss.; O. DE JUAN ASENJO, *La Constitución económica española*, cit., p. 252, ha notato criticamente come molti aspetti centrali delle competenze economiche, come nella parte sulla Costituzione economica, siano rimasti indefiniti per la difficoltà di trovare un accordo, delegando al legislatore successivo la specificazione del modello concreto. J. TORNOS MAS, *Ordenación constitucional del Comercio*, in *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje Al Prof. Eduardo García De Enterría*, Cívitas, Madrid, 1991, Vol. V, pp. 4106 ss., al contrario, ha giudicato

Il ruolo della Comunità autonoma nello sviluppo economico emerge già – prima delle disposizioni inerenti alle competenze legislative – all'art. 143 Cost., laddove prevede che più province limitrofe possano costituirsi in Comunità autonoma nel caso in cui – oltre a caratteristiche storiche e culturali – abbiano in comune caratteristiche economiche. Tale disposizione riproduce la formula già ricordata nella disciplina della Costituzione della seconda Repubblica, per cui le caratteristiche economiche delle province, volte a favorirne lo sviluppo, sono motivo per concedere la fusione⁴⁴.

Invero, è dall'art. 148 Cost., in cui sono elencate le materie di competenza regionale, che emerge il ruolo protagonista della Comunità autonoma nello sviluppo economico regionale⁴⁵. Quasi tutte le materie, infatti, sembrano interessare la materia economica e influire sullo sviluppo dei territori regionali, così, ad esempio, solo per ricordare i principali: ordinamento del territorio, urbanistica e abitazione; le opere pubbliche di interesse della Comunità Autonoma sul proprio territorio; ferrovie e strade il cui tracciato si svolga interamente sul territorio della Comunità Autonoma e, nello stesso ambito, alcuni tipi di trasporti; l'agricoltura e l'allevamento, in conformità con l'ordinamento generale dell'economia; progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti idraulici, canali e sistemi di irrigazione d'interesse della Comunità Autonoma; acque minerali e termali; la pesca nelle acque interne, la pesca dei frutti di mare e l'acquacoltura, la caccia e pesca fluviale; mercati locali; l'artigianato; musei, biblioteche, conservatori musicali d'interesse della Comunità Autonoma; promozione e controllo del turismo nel proprio ambito territoriale; assistenza sociale; sanità e igiene.

In particolare, centrale sembra essere la previsione all'art. 148 c. 1 alinea 13, che assegna all'Ente regionale la competenza allo

positivamente l'ampio coinvolgimento delle Comunità autonome nell'economia, ritenendolo come una logica conseguenza nello Stato autonomico.

⁴⁴ F.J. CORCUERA ATIENZA, *Participación de las Administraciones autonómicas y locales en la economía*, in F. J. CORCUERA ATIENZA, M. Á. GARCÍA HERRERA (a cura di), *Constitucion y economía en España: Gobierno de la economía y Administraciones Publicas*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, pp. 51 ss.

⁴⁵ J. TORNOS MAS, *Ordenación constitucional del Comercio*, cit.

“sviluppo economico della Comunità Autonoma” seppur, ovviamente, come precisato “nel quadro degli obiettivi indicati dalla politica economica nazionale”.

Al sopra descritto quadro delle competenze legislative assegnate direttamente dalla Costituzione vanno poi aggiunte le più ampie declinazioni – anche ai sensi dell’art. 148 c. 2 – delle varie materie accolte negli Statuti di ciascuna Comunità autonoma, seppur con molte differenze tra i vari testi. Il tema è troppo vasto per essere trattato in questa sede⁴⁶, ma, al fine di rendere l’idea delle potenzialità che alcuni Statuti avevano realizzato, basti ricordare – tra gli altri⁴⁷ – lo Statuto dell’Andalusia⁴⁸, il quale, specialmente all’art. 12, disponeva un vero e proprio programma sociale ed economico attraverso un elenco di fini talmente dettagliato da far pensare a un modello economico ancor più particolare rispetto a quello della Costituzione spagnola, affermando in più fattispecie il ruolo attivo della Comunità nel superare “diseguaglianze” e “squilibri” economici⁴⁹.

⁴⁶ Sul punto si rinvia alla specifica trattazione di M. CARRASCO DURÁN, *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, cit., pp. 33 ss.

⁴⁷ Un altro esempio emblematico è rinvenibile nello Statuto di autonomia di Castilla-La Mancha, Legge organica 10 agosto 1982 n. 9, in particolare, all’art. 4, che, analogamente alla disciplina prevista nello Statuto andaluso, richiama costantemente la promozione dell’uguaglianza menzionando un intervento diretto della Comunità nell’economia.

⁴⁸ Legge Organica 30 dicembre 1981, n. 6.

⁴⁹ In tal senso, nella sua versione originaria del 1981, l’art. 12 disponeva che “1. La Comunità Autonoma Andalusia promuoverà quelle condizioni per cui la libertà e l’uguaglianza del singolo e del gruppo siano reali ed effettive; rimuoverà gli ostacoli che impediscono o rendono difficile la piena realizzazione delle stesse e sosterrà la partecipazione di tutti gli andalusi alla vita politica, economica, culturale e sociale. (...) 3. A tal fine, la Comunità Autonoma eserciterà i propri poteri con i seguenti obiettivi fondamentali: 1° Ottenere il pieno impiego in tutti i settori della produzione e la speciale garanzia di posti di lavoro per le giovani generazioni andaluse. 3° Lo sfruttamento e il potenziamento delle risorse economiche dell’Andalusia, come la sua agricoltura, l’allevamento, il settore minerario, la pesca, l’industria, il turismo; la promozione dell’investimento pubblico e privato in Andalusia; l’equa distribuzione della ricchezza e del reddito. 4° Il superamento delle condizioni economiche, sociali e culturali che determinano l’emigrazione degli andalusi e, finché il fenomeno sussisterà, l’assistenza agli emigrati per mantenere il vincolo degli stessi con l’Andalusia. In ogni caso, si creeranno le condizioni

Ciò premesso, il dato che più colpisce dalla lettura della Costituzione spagnola, sembra il sentore che il ruolo delle Comunità Autonome nella materia economica possa essere implicitamente dedotto anche dalla lettura delle competenze legislative assegnate in via esclusiva allo Stato.

Come ricordato, la Costituzione spagnola all'art. 149 c. 1, in molti dei 32 alinea, affida, espressamente e senza ambiguità, alla competenza legislativa dello Stato le principali competenze relative al governo dell'economia, del resto come tutte le Carte fondamentali sin qui analizzate. L'art. 149, infatti, conferma, e attua più nel dettaglio, i principi, sia di garanzia contenuti nella Costituzione economica, sia quelli relativi ai rapporti tra Enti territoriali (in particolare artt. 138 e 139). Anzitutto spetta allo Stato in via esclusiva "la disciplina delle condizioni fondamentali che garantiscano l'eguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali". Disposizioni che non possono non essere un ulteriore sviluppo di quei fini sociali che caratterizzano lo Stato spagnolo, rappresentando, in molti degli articoli analizzati, strumento di limitazione delle libertà economiche nonché, altresì, di promozione dello sviluppo. A detta previsione di carattere generale si aggiungono fattispecie più specificamente connesse al governo dell'economia, quali in primo luogo: il "sistema monetario, valute, cambio e convertibilità, basi dell'ordinamento creditizio, banca e assicurazioni" (alinea 11); il "regime delle dogane e delle tariffe" nonché il "commercio estero" (alinea 10); "finanza e debito pubblico" (alinea 14, competenza che però è ulteriormente specificata e sviluppata negli articoli 156-158 Cost.); nonché la generale competenza – su cui si tornerà ampiamente – relativa alla definizione dei "principi fondamentali e coordinamento

indispensabili per rendere possibile il ritorno degli emigrati affinché essi contribuiscano con il loro lavoro al benessere collettivo del popolo andaluso. 7° Il superamento degli squilibri economici, sociali e culturali tra le diverse aree territoriali dell'Andalusia, promuovendo la solidarietà reciproca". Non a caso da una lettura delle disposizioni statutarie in materia economica si è parlato di Costituzione economica territoriale. Sul punto in particolare E. GARCÍA LLOVER, *Constitución económica y constitución territorial económica*, in *Revista catalana de derecho público*, 1998, n. 22, pp. 121 ss.

della pianificazione generale dell'attività economica" (alinea 13). A tali competenze generali sul governo dell'economia nazionale, seguono competenze esclusive in specifici settori di politica economica, quali: la "legislazione commerciale" (alinea 6); "legislazione del lavoro" (alinea 7); "legislazione civile" (alinea 8). In tali tutti e tre gli alinea è presente una specificazione, che appare come una dichiarazione di attenzione al ruolo delle Comunità regionali nella politica economica, poiché in ciascun settore di legislazione – commerciale, del lavoro e civile – la legge statale deve operare "senza pregiudizio di una sua attuazione da parte delle Comunità Autonome" (locuzione presente negli alinea 6, 7 e 8). Anche a seguito di tali disposizioni, pur non essendo negato un ruolo centrale della legge statale nell'economia nazionale, altresì, non è stato possibile individuare da parte della dottrina una competenza esplicita e generale dello Stato nel governo dell'economia⁵⁰.

Certo è vero che la Costituzione ha disposto in favore dello Stato – al di là della materia economica – competenze generali di "chiusura" quali, soprattutto, l'art. 150 c. 3, secondo il quale qualora lo "esiga" "l'interesse generale" "lo Stato potrà adottare leggi che stabiliscano i principi necessari per armonizzare le disposizioni normative delle Comunità Autonome" – si noti – "anche in caso di materie attribuite alla loro competenza". Nonché, inoltre, l'istituto della cosiddetta "*coacción estatal*" dell'art. 155, la quale, come noto, consente al Governo – seppur a conclusione di un particolare procedimento a garanzia delle funzioni regionali – di "prendere le misure necessarie" per obbligare la Comunità Autonoma "all'adempimento forzato di tali obblighi o per la protezione di detti interessi"⁵¹. Tuttavia, l'indeterminatezza della clausola di chiusura

⁵⁰ M. CARRASCO DURÁN, *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, cit., pp. 23 ss.,

⁵¹ Art. 155 "1. Ove la Comunità Autonoma non ottemperi agli obblighi imposti dalla Costituzione o dalle altre leggi, o si comporti in modo da attentare gravemente agli interessi generali della Spagna, il Governo, previa richiesta al Presidente della Comunità Autonoma e, ove questa sia disattesa con l'approvazione della maggioranza assoluta del Senato, potrà prendere le misure necessarie per obbligarla all'adempimento forzato di tali obblighi o per la protezione di detti in-

dell'art. 150 c. 3 – proprio per la complessità e vastità della materia economica – non ha consentito allo Stato⁵², in concreto, di co-

teressi. 2. Il Governo potrà dare istruzioni a tutte le Autorità delle Comunità Autonome per l'esecuzione delle misure previste nel comma precedente”.

⁵² Come ha osservato O. DE JUAN ASENJO, *La Constitución económica española*, cit., p. 262 ss., le summenzionate disposizioni sono state utilizzate in dottrina anche al fine di qualificare il tipo di autonomia derivante dalla Costituzione spagnola, giungendo a individuare un modello analogo a quello del c.d. federalismo cooperativo che impone agli Enti territoriali una continua collaborazione nell'esercizio delle funzioni. Posizione rinvenibile altresì nelle prime decisioni del Tribunale costituzionale tra cui: la sentenza 2 febbraio 1981 n. 4 in cui la Corte rileva la necessità di assicurare allo Stato la tutela di interessi superiori, ma senza svuotare il ruolo delle Comunità autonome: “Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad –como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación– de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1.2.º). Posición de superioridad que permite afirmar –como admiten expresamente los recurrentes y se admite también en el Derecho comparado– que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado”. Nella sentenza 16 novembre 1981 n. 37, la Corte, proprio definendo la libertà d'impresa nei rapporti tra Stato e Comunità, rileva “no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad de ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del Derecho privado y, con la reserva ya antes señalada respecto de la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente de nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional. Es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (arts. 53 y 149.1.1º CE)”. Confermando tale impostazione, nella sentenza 28 gennaio 1982 n. 1, il Tribunale costituzionale inizia ad affermare l'esigenza di garantire l'unità economica.

ordinare le sue politiche economiche con quelle più specifiche regionali, soprattutto, di spesa⁵³.

Una prova ulteriore di tale conclusione – se si vuole, una contro prova – appaiono i successivi tentativi, prima da parte del legislatore statale, poi del Giudice costituzionale, di disporre strumenti di accentramento in materia economica, realizzando così – soprattutto, a seguito dell'opera della giurisprudenza costituzionale – quell'unità economica che, seppur enucleabile in più parti del Testo costituzionale, non trovava espressi strumenti costituzionali per essere applicata e garantita, forse proprio, ancora una volta, per quei confronti e opposti contrasti in Assemblea costituente, che, dunque, nell'esperienza spagnola non si sono limitati a incidere solo sulla definizione del modello, bensì anche sul governo dell'economia.

4. *Il primo (fallito) tentativo di accentramento di funzioni nel governo dell'economia. Il caso della Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico*

L'esigenza di dotare lo Stato di concreti meccanismi per l'accentramento di competenze devolute alle *Comunidades Autónomas* emerse immediatamente, già dai primi anni dell'entrata in vigore della Costituzione, parallelamente alle concrete questioni sorte a seguito della prima stagione di costituzione delle Comunità, ma, soprattutto, dei loro Statuti che completavano il percorso di definizione delle competenze delle Autonomie⁵⁴. Ebbero tale consapevolezza in particolare le forze politiche di maggioranza – sia l'UCD allora al governo, sia il PSOE in quel momento primo parti-

⁵³ Ha insistito sul punto del rilievo del controllo della spesa come conseguenza dell'autonoma definizione delle politiche economiche M. MEDINA GUERRERO, *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 319 ss.

⁵⁴ Lo ricorda A. GALÁN GALÁN, *La tensión tra uniformità e differenziazione nell'organizzazione territoriale del potere pubblico*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, n. 1, pp. 5 ss.

to di opposizione – a seguito dell'instaurazione di un rilevante contenzioso tra Stato e *Comunidades Autónomas* relativamente ai limiti delle rispettive competenze⁵⁵. Non a caso il Governo incaricò una commissione di esperti presieduta dal prof. Garcia de Enterría⁵⁶, affinché analizzasse i problemi sui rapporti dell'autonomia spagnola, al fine di un miglior e più efficiente coordinamento delle competenze costituzionali. Il 19 marzo del 1981 veniva pubblicato un completo e ampio rapporto⁵⁷, con proposte concrete, per superare la fase di crisi nei rapporti tra Enti territoriali, attraverso un'apposita Legge Organica volta a sviluppare molti dei principi enucleabili dal Testo costituzionale. Soluzioni che puntavano a risolvere, in primo luogo, i dubbi interpretativi e le questioni rimaste aperte, inevitabilmente, connesse al governo dell'economia e al rapporto tra sviluppo economico regionale e nazionale. In tal senso tra i principi proposti dalla Commissione di esperti, che la legge avrebbe dovuto perseguire, vi era quello di realizzare una pianificazione finanziaria ed economica che fungesse da base nell'attuazione delle rispettive competenze delle Comunità Autonome, attuando così l'art. 131 Cost., che – come ricordato – pur fissando il principio, non prevedeva una espressa e dettagliata competenza Statale, la quale, appunto, veniva riprodotta con limitazioni nell'art. 149.1.13 Cost. Il vero intento delle proposte della Commissione era quello di superare quelle ambiguità e quelle, già richiamate, formule costituzionali che non consentivano allo Stato di avere piena competenza legislativa.

Molti dei principi, e delle concrete proposte, formulati nel summenzionato rapporto di esperti, furono accolti dal legislatore

⁵⁵ Come rilevato in O. DE JUAN ASENJO, *La Constitucion economica espanola*, cit., pp. 265 ss., ma si veda più ampiamente J.L. FUERTES SUÁREZ, *El proyecto de ley orgánica de armonización del proces autonómico (LOAPA)*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1982.

⁵⁶ Il quale pochi mesi prima aveva pubblicato la ricerca in tema, anche in questa sede ricordata, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las Autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española*, cit.

⁵⁷ *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, 19 de mayo 1981*, Centro De Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, consultabile su www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol32/.

spagnolo e tradotti in disposizioni nella celebre *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico*. Approvata dalle *Cortes Generales* il 30 luglio 1982 (più nota con il suo acronimo LOAPA). Tale legge assunse la veste di normativa generale di armonizzazione, in applicazione dell'art. 150 c. 3 Cost., che – appunto – consente allo Stato di “adottare leggi che stabiliscano i principi necessari per armonizzare le disposizioni normative delle Comunità Autonome, anche in caso di materie attribuite alla loro competenza”.

L'intento di assicurare una maggiore uniformità e affermare il ruolo unitario del legislatore spagnolo era in particolare evidente nell'art. 4 della LOAPA, a norma del quale le leggi dello Stato adottate nell'esercizio delle competenze riconosciute all'art. 149 c. 1 Cost. avrebbero prevalso – nel primo progetto si diceva in “*todo caso*”, poi modificato, si dispose come “*legislación básica*” – sulle disposizioni delle Comunità autonome. Una disposizione dunque volta a compiere una scelta politica rompendo quelle flessibilità/ambiguità presenti nella Costituzione, anzitutto, nelle competenze legislative definite tra gli art. 148 e 149 Cost., e pertanto, interessando molte delle materie economiche menzionate tra le competenze legislative dello Stato, che, a questo punto, sembravano acquisire nuove potenzialità, soprattutto, con riferimento alla competenza generale sulla pianificazione ai sensi degli artt. 131 e 149.1.13 Cost.

Costituzionalmente la LOAPA trovava giustificazione, oltre che nella forma dell'art. 150 c. 3, nella sostanziale prevalenza della legge statale su quella regionale in applicazione dell'art. 149 c. 3 Cost., che, appunto, almeno per la dottrina, sembrava contenere una clausola di prevalenza simile a quella degli ordinamenti federali⁵⁸.

Come è possibile immaginare, la LOAPA, preceduta da un ampio confronto, fu seguita da un forte scontro politico tradottosi in

⁵⁸ J. SALAS HERNANDEZ, *La interpretación del artículo 149.3 de la Constitución*, in AA.VV., *Estado y Sector Público en España*, Madrid, Fundación Hogar Del Empleado, 1981, pp. 45 ss.

concreto in numerosi ricorsi⁵⁹ promossi innanzi al Tribunale costituzionale spagnolo dal Governo e dal Parlamento basco, dal Governo e dal Parlamento della Catalogna, e da una serie di parlamentari dei partiti di minoranza⁶⁰. I ricorsi miravano praticamente a demolire, non solo le disposizioni più accentratrici di funzioni, bensì tutta la della *Ley Organica* in materia, perché di fatto limitativa dell'autonomia costituzionalmente garantita alle *Comunidades*.

Il Giudice costituzionale, con la celebre sentenza 5 agosto 1983, n. 76⁶¹, ha “smantellato” l'impianto centrale della LOAPA, dichiarando l'incostituzionalità di ben 14 articoli su 38⁶². In particolare, la decisione dichiara l'incostituzionalità dell'art. 4 e, più in generale, contesta l'impostazione per cui unità dell'ordinamento debba significare uniformità. Negata la natura di legge básica dal carattere generale, la Corte chiarisce che non spetta alla legge dello Stato modificare e incidere sul principio fondamentale dell'autonomia espressamente garantito dalla Costituzione spagnola. In particolare, specificando che la regolamentazione delle condizioni di base che garantiscono l'uguaglianza di tutti gli spagnoli

⁵⁹ Ricorsi numeri 311, 313, 314, 315 e 316 del 1982, consultabili su www.vlex.com.

⁶⁰ J.A. RUBIO CABALLERO, *Los nacionalistas vascos y catalanes ante la LOAPA, Ajustes y desajustes en los inicios del Estado de las Autonomías*, in *Historia Actual Online*, n. 5, 2004, ha messo in particolare evidenza le fortissime opposizioni manifestate degli autonomisti, sia prima, sia dopo, l'approvazione del progetto della LOAPA.

⁶¹ Consultabile su www.tc.vlex.es/vid/150-66-147-149-ba-15034747. A commento S. MUÑOZ MACHADO, *La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones: (la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA)*, in *Revista española de Derecho constitucional*, 1983, n. 9, pp. 117 ss.; P. CRUZ VILLALÓN, *¿Reserva de Constitución?: (comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA)*, in *Revista española de derecho constitucional*, 1983, n. 9, pp. 185 ss.

⁶² In particolare la sentenza dichiara “Que son inconstitucionales los arts. 1, 2, 3, 4, 5.1, 2 y 3; 7.1 y 2 (párrafo segundo), 9, 10, 22 c), 23, 24.2, 34.1 y 37.2, así como los incisos contenidos en los artículos 32.2 a) y 37.1: «en función de la implantación real de la misma» [art. 32.2 a)] y «de conformidad con lo que disponga la legislación prevista en el art. 149.1.18.^a de la misma, y la que, en su desarrollo, puedan dictar las Comunidades Autónomas» (art. 37.1), por vulnerar los preceptos constitucionales en los términos fijados en los correspondientes fundamentos jurídicos de esta Sentencia”.

nell'esercizio dei diritti costituzionali – di cui al citato art. 149.1.1 Cost. – non può comportare una preventiva e generale limitazione dell'autonomia delle Comunità Autonome, anch'essa principio costituzionale. La Corte rimuove e annulla l'unità che la LOAPA mirava a realizzare, anche sulla base del ricordato rapporto, oltre che delle concrete esigenze di coordinamento. Le esigenze unitarie, dunque, andavano risolte di volta in volta, ma non con una generale e preventiva limitazione dell'autonomia: l'uguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e l'adempimento dei loro doveri costituzionali, infatti, non richiedevano, come presupposto, limitazioni della competenza delle Comunità Autonome.

5. *L'unità economica nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo*

Dopo la dichiarazione di incostituzionalità della LOAPA, ridimensionato il generale tentativo del legislatore di accentrare funzioni in capo allo Stato, restava comunque presente all'interno dell'ordinamento costituzionale spagnolo – nei rapporti tra Stato e *Comunidades* – l'esigenza di assicurare, soprattutto in materia economica, la garanzia delle istanze unitarie. Esigenza ancor più percepibile nei momenti di crisi economica in cui l'emergenza rende ancora più evidente la complessità di coordinare i differenti livelli di governo⁶³.

Sin dalle sue prime decisioni, lo stesso Tribunale costituzionale aveva riconosciuto allo Stato un ruolo nella garanzia di interessi superiori, tra cui quelli derivanti da una programmazione nazionale dell'economia, anche se confermando una particolare attenzione per il rispetto delle competenze delle Autonomie territoriali⁶⁴. Il

⁶³ Hanno insistito sul punto specificatamente all'ordinamento costituzionale spagnolo O. DE JUAN ASENJO, *La Constitucion economica espanola*, cit., pp. 277 ss.; E. ALBERTÍ I ROVIRA, *Autonomia política i unitat econòmica. Les dimensions constitucional i europea de la lliure circulació i de la unitat de mercat*, Barcellona, Institut d'Estudis Autònoms, 1988, pp. 197 ss.

⁶⁴ In particolare la sentenza 2 febbraio 1981 n. 4, ma va altresì ricordata la sentenza 28 gennaio 1982, n. 1, in cui la Corte riconosce espressamente la necessità di garantire l'unità economica nazionale.

problema, però, restava quello di individuare quale, tra le varie competenze costituzionali, potesse rappresentare titolo per legittimare concretamente l'intervento legislativo statale di "supremazia", prevalente sulle attribuzioni delle Comunità regionali.

La risposta a tali questioni è presto arrivata dal Tribunale costituzionale attraverso la successiva giurisprudenza. Il Giudice della costituzionalità, infatti, pur avendo protetto le istanze delle Autonomie, in particolare, nella sentenza sulla LOAPA, successivamente, nella soluzione di casi concreti, non ha potuto non riconoscere l'esigenza di assicurare una politica economica unitaria, individuando espressamente il principio dell'unità economica e, di fatto, determinando una "nuova competenza" statale⁶⁵.

Anche se, come si è visto, molte sono le disposizioni della Costituzione spagnola che esprimono una funzione unificante dello Stato, la Corte ha enucleato la competenza legislativa statale a protezione dell'unità economica nell'art. 149 c. 1 alinea 13⁶⁶, la quale, come già ricordato, assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva nel fissare "principi fondamentali" nonché nel coordinare "la pianificazione generale dell'attività economica".

Tale disposizione, pur prestandosi a più letture interpretative⁶⁷, sembrerebbe individuare, abbastanza chiaramente, una com-

⁶⁵ M. MEDINA GUERRERO, *La ley de economía sostenible*, in *Informe Comunidades Autonomas*, 2011, Barcellona, Istituto de Derecho Público, 2012, p. 106.

⁶⁶ Anche se in molti casi attraverso un'interpretazione sistematica di più disposizioni costituzionali, tra cui quasi sempre l'art. 131 e l'art. 149.1.1. Per una più completa rassegna della giurisprudenza in materia di art. 149.1.13 si rinvia a M. MEDINA GUERRERO, *La ley de economía sostenible*, cit., pp. 103 ss.; J. GARCÍA TORRES, *Máximas de interpretación sobre el artículo 149.1.1 CE en la reciente Jurisprudencia Constitucional*, in A. PÉREZ CALVO (a cura di) *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1990, pp. 138 ss.

⁶⁷ Si veda, infatti, l'ampio dibattito in dottrina, tra cui, A. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, *La distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, in S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1989, pp. 391 ss.; J. BALZA AGUILERA, *Trayectoria en la interpretación del artículo 149.1.13 CE*, in A. PÉREZ CALVO (a cura di), *Normativa básica en el ordenamiento español*, cit., pp. 133 ss.; J. GARCÍA TORRES, *Máximas de interpretación sobre el artículo 149.1.1 CE en la reciente Jurisprudencia Constitucional*, cit.; più di recente M. CARRASCO DURÁN, *La interpretación de la com-*

potenza legislativa generale dello Stato in materia economica, seppur – e questo era il freno principale della disposizione – limitandola alla determinazione dei principi e del coordinamento. Ne seguiva pertanto che le singole politiche economiche e, più in generale, il governo dell'economia del territorio regionale, restassero nella disponibilità di ciascuna Comunità Autonoma⁶⁸. La Corte, però, giustifica l'espansione della summenzionata fattispecie al fine di garantire l'inevitabile tutela dell'unità economica nazionale. Tale impostazione è evidente già nella sentenza n. 29 del 1986⁶⁹, la quale si pronuncia sulla questione di costituzionalità⁷⁰ del Regio decreto-legge 30 novembre 1983 n. 8. Tale decreto disponeva tutta una serie di discipline e procedimenti finalizzati alla "riqualificazione" e alla "reindustrializzazione" nazionale, inevitabilmente, producendo effetti sulle imprese regionali e interferendo con gli spazi componenziali delle Comunità Autonome e, in particolare, nel caso di specie, con lo Statuto della ricorrente Comunità della Galizia (art. 30). La decisione non nega il ruolo delle *Comunidades* nella materia economica, alla luce della Costituzione e dei singoli Statuti. Infatti, va ricordato che il Tribunale costituzionale dichiara l'incostituzionalità di alcuni articoli, del censurato decreto, proprio per non aver coinvolto le Comunità nel processo di riqualificazione industriale⁷¹.

potencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª de la Constitución), in *Revista de derecho político*, n. 62, 2005, pp. 55 ss.

⁶⁸ Così M. CARRASCO DURÁN, *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, cit., pp. 23 ss.

⁶⁹ Tribunale costituzionale spagnolo 20 Febbraio 1986, n. 29, consultabile su <http://tc.vlex.es/vid/ssstc-86-ra-ma-an-150-131-149-zur-15034359>.

⁷⁰ Sollevata del Governo della Galizia, ricorsi di incostituzionalità nn. 848 del 1983 e 744 del 1984.

⁷¹ Nel dispositivo della sent. 29 dell'86 il Tribunale, tra le altre incostituzionalità, dichiara di "estimar en parte los recursos de inconstitucionalidad y, a tal efecto: A) Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los siguientes artículos del Real Decreto-ley 8/1983, de 30 de noviembre, de reconversión y reindustrialización: a) El art. 5, núm. dos, en cuanto no establece la intervención de las Comunidades Autónomas afectadas con competencias para el desarrollo y ejecución de los planes de reconversión. b) El art. 6, núm. uno, en cuanto no establece la intervención de las Comunidades Autónomas afectadas con competencias para el desarrollo y ejecución de los planes de reconversión. c) El art. 7, en sus núms. uno, párrafo segundo, y dos, tercera, en cuanto no establece la intervención en la Gerencia y en

Tuttavia, contestualmente, il Giudice afferma:

parece claro que, cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precise una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general podrá efectuar una planificación de detalle, siempre, y sólo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación.

Dunque, il Tribunale costituzionale riconosce espressamente la garanzia dell'unità economica quale titolo di legittimazione della competenza statale, prevalente su quella regionale, nel caso debbano essere perseguiti obiettivi di politica economica nazionali, i quali richiedano necessariamente un'azione unitaria in tutto il territorio dello Stato. Formalmente la Corte enuclea tale competenza statale dalla lettura incrociata degli artt. 138 e 139, ma, soprattutto, dell'art. 149.1.13⁷² Cost. dal quale discende l'esigenza di prevenire

los órganos de las sociedades de reconversión, de las Comunidades Autónomas afectadas con competencias para el desarrollo y ejecución de los planes de reconversión; y, asimismo, de la disposición transitoria segunda”.

⁷² In tal senso, appare interessante la lettura proposta dalla Corte, nella medesima decisione, in riferimento ai rapporti con la potestà statutaria delle Comunità “recordemos que de acuerdo con el art. 149 de la Constitución, el Estado se reserva determinadas competencias (núm. 1), y que las competencias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos (núm. 3); finalmente, el propio precepto indica que la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponde al Estado. La aplicación del precepto constitucional conduce a la afirmación de que la Comunidad Autónoma es titular de las competencias asumidas en su Estatuto, con los límites derivados de la Constitución (en particular del art. 149.1.13 que reserva a la competencia exclusiva del Estado las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica), y de los términos en que se ha asumido la competencia, que aparece limitada, por lo que ahora interesa, por la ordenación de la actuación e-

ed evitare “*riesgo para la unidad económica*”. Il Tribunale costituzionale, di fatto, sfrutta le potenzialità della formulazione generale dell'art. 149.1.13 Cost., estendendone l'applicazione, al di là della determinazione dei principi e del coordinamento dell'attività economica⁷³.

Nello stesso senso, tra le altre decisioni, appare emblematica la successiva sentenza n. 186 del 1988⁷⁴, nella quale il Tribunale costituzionale legittima interventi (di dettaglio) in un settore espressamente attribuito alla competenza regionale come l'agricoltura (art. 148 c. 1.9 Cost.)⁷⁵, giustificando tali interventi centrali come azioni dello Stato a garanzia del “principio di unità economica” che si affiancano in “concorso” a quelli regionali. Secondo il Giudice costituzionale, infatti, l'unità economica “comprende la definizione delle linee di intervento volte a raggiungere gli obiettivi della politica economica generale” che, al di là della programmazione, consentono allo Stato l'adozione di misure esecutive necessarie per la realizzazione dell'unità. Il governo dell'economia richiederebbe, quindi, un'azione parallela di Stato e Comunità distinta tra interessi nazionali e regionali. Tale modello verrà mantenuto nel tempo e sempre più esteso.

conómica general, y que no incluye intervención alguna en la elaboración de los planes establecidos por el Estado”.

⁷³ M. CARRASCO DURÁN, *La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica* (art. 149.1.13ª de la Constitución), cit., pp. 64 ss.; Id. *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, cit., pp. 127 ss. Ma si vedano altresì prima le riflessioni di R. GÓMEZ-FERRER MORANT, *Bases y ordenación general de la economía*, in A. PÉREZ CALVO (a cura di), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, pp. 121 ss. il quale enfatizzava l'eccessiva estensione dell'applicabilità della fattispecie costituzionale all'art. 149.1.13.

⁷⁴ Sentenza 186/1988, del 17 ottobre 1988, su http://hij.tribunalconstitucional.es/HJ/it/Resolucion/Show/1127#complete_resolucion&dictamen.

⁷⁵ Nel caso di specie la Comunità Autonoma basca contestava i poteri conferiti dal *Real Decreto 425 de 1984, de 8 de febrero*, al Ministero dell'agricoltura in materia di produzione vinicola, che a detta della Regione contrastava con la materia dell'agricoltura espressamente assegnata dall'art. 148 Cost. alla Comunità Autonoma.

Particolare rilievo assume la constatazione che tale parametro dell'“unità economica” sia stato utilizzato anche per giustificare gli interventi finalizzati per il rispetto dei vincoli comunitari. Sin dalle prime decisioni (sent. n. 1 del 1982), infatti, la Corte richiama l'unità economica anche al fine di tutelare l'unità del “mercato” (espressamente prevista all'art. 139 Cost.), anche se poi la legittimazione della legge statale è sempre formalmente ricondotta all'art. 149.1.13⁷⁶ Cost. L'unità del mercato unitamente alla tutela dell'unità economica – “due facce della stessa medaglia” – sembrano, da subito, acquisire un significato particolare all'interno del mercato unico, nei confronti del quale lo Stato centrale – come in tutti gli altri ordinamenti composti – ha la necessità di rispettare, e far rispettare alle sue articolazioni territoriali, i vincoli dell'ordinamento europeo, come noto, molto spesso legati alle politiche economiche⁷⁷.

Dalla giurisprudenza costituzionale sembrerebbe emergere una tendenza a collegare il tema dell'unità economica (e dell'unità del mercato) con il rispetto dei vincoli europei, legittimando, nella maggior parte dei casi, la competenza legislativa statale in attuazione dei vincoli comunitari, all'interno della generale competenza alla pianificazione economica, dunque, sempre in forza della competenza dell'art. 149.1.13 Cost.⁷⁸.

Invero, nella nota sentenza n. 79 del 1992⁷⁹, il Giudice costituzionale è attento nell'affermare che il diritto comunitario non abbia inciso sulla distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Comunità Autonome. L'autonomia resta un valore che va rispettato anche in attuazione del processo di integrazione. Infatti, secondo il Tribunale costituzionale, anche qualora spetti allo Stato at-

⁷⁶ SSTC 1 del 1982, 32 del 1983, 11 del 1984, 24 del 1986 e 88 del 1986.

⁷⁷ Cfr. le prime sentenze del Tribunale costituzionale spagnolo in materia nn. 252 del 1988, 64 del 1991, 76 del 1991, 115 del 1991 e 236 del 1991.

⁷⁸ M. CARRASCO DURÁN, *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, cit., ricorda come nell'esperienza spagnola la capacità espansiva dell'art. 149.1.13 Cost., per come letto dalla Corte costituzionale, non ha richiesto l'utilizzo di altri parametri per coordinare le materi economiche connesse a vincoli europei.

⁷⁹ Sentenza n. 79 del 28 Maggio 1992, su http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/it/Resolucion/Show/1966#complete_resolucion&dictamen.

tuare il diritto comunitario in materie di interesse anche regionale, questi deve prestare molta attenzione nel rispettare gli spazi di autonomia previsti dalla Costituzione nazionale⁸⁰.

Tuttavia, la Corte, attraverso la sua giurisprudenza, sembra spingere i due legislatori, statale e regionale, verso una spiccata collaborazione volta a realizzare un bilanciamento tra la garanzia dell'autonomia e il rispetto dei vincoli europei, fissando altresì principi comuni al mercato, che sembrano favorire la realizzazione di un sistema di governo multilivello dell'economia. Infatti, l'applicazione di tale schema sembra rappresentare per il Giudice costituzionale, oltre che titolo di legittimazione, allo stesso tempo, limite per la competenza statale, nonché garanzia per l'autonomia regionale. Tale schema pare evidente dapprima nella sent. 4 del 1981, poi, nella sent. n. 29 del 1986, nelle quali il giudice riconosce il ruolo della Comunità autonoma nella materia economica, chiarendo che unità non significa uniformità, per cui l'intervento unitario statale risulta solo un'eccezione. Invero, però, in tale contesto di governo dell'economia multilivello, la rigida distribuzione delle competenze in base alla ripartizione delle materie, non può rappresentare – per il Tribunale costituzionale – ostacolo agli interessi superiori che l'unità economica presuppone e che spetta allo Stato garantire. Al fine di bilanciare le esigenze dell'unità economica con il rispetto dell'autonomia territoriale, la Corte distingue l'intervento di ciascun Ente territoriale a seconda degli interessi economici da perseguire nazionali/sovrnazionali di competenza statale, o, al contrario, regionali e quindi di competenza delle Comunità (così sent. n. 208 del 1999); non escludendo, però, i casi in cui le esigenze di unità economica possano giustificare una sovrapposizione di competenze e il conseguente intervento dello Stato (sent. n. 45 del 2001).

⁸⁰ In particolare nella sent. n. 79 del 1992 la Corte si è pronunciata su una serie di ricorsi di alcune Comunità Autonome, le quali contestavano l'attuazione diretta da parte dello Stato di finanziamenti europei insistenti principalmente sulla materia dell'agricoltura riservata alla competenza regionale. La Corte accoglie in parte i ricorsi, così affermando il ruolo delle Comunità nell'attuazione del diritto europeo.

In tale schema, la dichiarata possibilità di far prevalere gli interessi comunitari e nazionali sulle esigenze dell'autonomia, ha tuttavia determinato una estensione graduale della competenza legislativa statale ai sensi dell'art. 149.1.13 Cost. che, di fatto, rimette solo *ex post* al Giudice costituzionale il compito di verificare la effettiva sussistenza delle esigenze unitarie, conseguentemente comportando un tendenziale accentramento di funzioni in capo allo Stato nella materia economica.

La rilevata tendenza, all'utilizzo sempre più espansivo e accentratore di funzioni *ex art.* 149.1.13 Cost., non appare mutare neppure a seguito delle riforme avviate a partire dal 2006 degli Statuti delle *Comunidades Autónomas*⁸¹. Gli Statuti, pur essendosi posti il problema⁸², non sembrano essere riusciti a contrastare tale tendenza⁸³, anzi, pare abbiano dovuto cedere alle ulteriori limitazioni di competenza, seguite all'affermarsi della crisi del debito sovrano spagnolo e della conseguente crisi economico-finanziaria spagnola⁸⁴.

⁸¹ Cfr. L.M. SANCHEZ MESA, *I nuovi Statuti autonomistici in Spagna: l'assetto delle competenze delle Comunità autonome e i "nuovi" diritti culturali*, in *Aedon*, 2008, n. 3, pp. 12 ss.; M. MACHO LUIS *La riforma degli Statuti regionali in Spagna: problematica giuridica*, in *Quaderni regionali*, 2007, n. 3, pp. 629 ss.;

⁸² F. BALAGUER CALLEJÓN, *Lo Stato autonómico spagnolo: la stagione delle riforme*, in A. D'ATENA (a cura di) *I cantieri del federalismo in Europa*, cit., pp. 333 ss., ha messo in rilievo come le stagioni delle riforme spagnola, inaugurata dai nuovi statuti delle *Comunidades Autónomas*, rappresentasse il necessario esito di un lungo processo di trasformazioni politiche e sociali che portavano a un aggiornamento dell'autonomia delle Comunità. Tra le questioni principali affrontate dalle riforme dei nuovi statuti, particolare rilievo ha avuto il tema della ridefinizione degli ambiti di competenza, che – come visto anche in questa sede – necessitavano di un adeguamento dovuto anche ad applicazioni e interpretazioni giurisprudenziali del Tribunale costituzionale spagnolo. Sul punto, in particolare, anche per una più ampia riflessione dello stesso A., *Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, 2006, n. 1, pp. 39 ss.

⁸³ Per una conferma della precedente giurisprudenza sull'unità economica e la conseguente competenza statale si vedano le sentenze nn. 134, 140, 158 del 2011.

⁸⁴ Come di recente rilevato da M. MEDINA GUERRERO, *La ley de economía sostenible*, cit., p. 111, per il quale la stessa sentenza sullo Statuto catalano (sent. 31/2010) ha "minimizzato" quelle disposizioni dello stesso che avrebbero potuto determinare una riacquisire di competenze per la Comunità.

È in tale contesto che insiste la più recente sentenza n. 134 del 2011⁸⁵, nella quale il Tribunale costituzionale ha incluso, tra le competenze derivanti dal coordinamento dell'attività economica, altresì, un più generale potere dello Stato di coordinare le politiche di bilancio e di spesa, al fine di – dato da enfatizzare – assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

La nota decisione muove dal ricorso del Parlamento della Comunità Autonoma catalana contro alcuni articoli di due normative tra loro connesse – la *Ley general de estabilidad presupuestaria* n. 18 del 2001 e la normativa complementare della *Ley Orgánica* n. 5 del 2001 – perché in particolare, tra gli altri motivi, fissando vincoli alla disciplina del bilancio, ledevano, secondo i ricorrenti, l'autonomia politica e finanziaria delle Autonomie. La Corte, però, dopo una complessa attività ermeneutica, volta a comprendere quali delle disposizioni impegnate fossero ancora vigenti a seguito delle riforme seguite negli anni, non solo conferma la legittimità della censurata normativa, ma la connette direttamente alla competenza statale dell'art. 149.1.13 Cost. Tale disposizione – in passato utilizzata per assicurare l'unità economica nazionale – viene altresì collegata ai principi enucleabili dall'art. 156.1 Cost., per cui le Comunità Autonome devono osservare i “principi di coordinamento con la finanza statale e di solidarietà tra tutti gli spagnoli”; nonché alla più specifica competenza esclusiva in tema di “finanze generali e debito dello Stato” dell'art. 149.1.14 Cost., le quali disposizioni, secondo la Corte, disegnano un ruolo centrale dello Stato nella definizione delle scelte finanziarie connesse alla politica economica generale. Tale modello enucleabile dalla Costituzione spagnola deve oggi essere adeguato al quadro più generale di coordinamento con i vincoli europei e, in particolare, con il patto di stabilità e crescita che la Corte espressamente richiama e collega alla normativa impugnata, che pertanto non può che non essere legittimamente adottata dallo Stato.

⁸⁵ Sentenza 20 luglio 2011, n. 134, su <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/it/Resolucion/Show/6916>.

6. *La crisi economico-finanziaria e le trasformazioni del governo multilivello dell'economia*

La Spagna è uno dei Paesi in cui più grave si è manifestata la crisi del debito sovrano che ha colpito molti Stati dell'UE. La recessione economica del Paese inizia tra il 2007 e il 2008 a seguito della crisi di alcuni settori trainanti dell'economia nazionale, tra cui in primo luogo il mercato immobiliare, determinando così l'arresto della crescita e la riduzione del PIL, conseguentemente alterando le stime di crescita economica. Le misure adottate dal Governo socialista presieduto da José Luis Rodríguez Zapatero per sostenere i settori economici in crisi e, contestualmente, la mancata riduzione della spesa pubblica – finalizzata a mantenere i raggiunti standard di stato sociale – avevano ulteriormente elevato il livello di debito pubblico⁸⁶, nel frattempo divenuto sempre più oneroso, a causa di una serrata speculazione avviata dai mercati finanziari sui titoli di Stato, che aveva determinato tassi di interesse sempre più elevati.

La grave condizione economica, e la repentina impennata del debito pubblico spagnolo, spingevano il Consiglio – ai sensi dell'art. 126 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), con Decisione del 27 aprile 2009 – ad avviare una procedura per *deficit* eccessivo⁸⁷, cui poi sono seguite una serie di raccomandazioni volte a indirizzare le riforme economiche e ridurre il debito nazionale⁸⁸.

I provvedimenti europei, ma, soprattutto, la necessità di trasmettere fiducia ai mercati finanziari, hanno imposto da subito al Paese la necessità di assumere, più che singoli provvedimenti, riforme strutturali volte, non solo a limitare il debito, ma anche a ridurre la spesa pubblica, allontanando così apocalittici timori di insolvenza, causa principale del cattivo andamento del mercato dei titoli di debito spagnoli⁸⁹. Tra le misure immediatamente adottate,

⁸⁶ Cfr. S. ROYO, *After the Fiesta: The Spanish Economy Meets the Global Financial Crisis*, *South European Society and Politics*, 2009, Vol. 14, n. 1, pp. 19 ss.

⁸⁷ Su www.eur-lex.europa.eu.

⁸⁸ Su www.eur-lex.europa.eu.

⁸⁹ Anche in Spagna, come in Italia, forte è stata la critica all'influenza dei

va segnalato il “*programa de estabilidad 2009-2013 y plan de austeridad 2010-2013*”⁹⁰ finalizzato a disporre una serie di misure per ridurre la spesa pubblica, partendo dai costi della Pubblica Amministrazione. Il piano è stato concordato con le Comunità Autonome, al fine di renderle partecipi nel processo di riduzione del debito e della spesa delle amministrazioni territoriali.

Sennonché, pochi mesi dopo, la crisi economico-finanziaria spagnola peggiorava ulteriormente a causa del crollo della liquidità degli istituti di credito iberici, in un più generale diffuso sentimento di “panico” seguito in tutta Europa, derivante dal peggioramento dell'economia Greca. Anche la Spagna – assieme a molti Paesi dell'Eurozona – veniva ulteriormente colpita e danneggiata dalla speculazione dei mercati finanziari. In tale conteso lo spazio d'azione dell'ordinamento spagnolo si riduceva ancor più a seguito della richiesta di un sostegno economico al c.d. fondo salva-Stati (ESM) e, successivamente, con l'acquisto di titoli di Stato dalla Banca centrale europea.

A seguito di tali repentini eventi Governo e Parlamento spagnoli decisero di reagire con misure concrete e immediatamente percepibili nella direzione della stabilità economica nazionale. Venivano così adottati i primi “radicali” provvedimenti, tra i quali⁹¹ va senz'altro

mercati sulle scelte politiche degli Stati e della stessa UE, per cui si veda la riflessione di F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in B. ANDÒ, F. VECCHIO (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, Cedam, 2012, pp. 333 ss., per il quale, in particolare, è stato un errore ritenere che la responsabilità della situazione economica fosse causata dall'eccessiva spesa pubblica e del debito di alcuni dei Paesi europei tra cui la Spagna. L'A. ricorda che “nel caso spagnolo, la crisi non è stata prodotta dalla spesa sociale ma, originata dalla cd. bolla immobiliare, è stata aggravata dall'incapacità – derivante proprio dall'appartenenza all'Eurozona – di rispondere agli attacchi degli speculatori finanziari”. Anche M.J. RIDAURA MARTÍNEZ, *La reforma del artículo 155 de la Constitución española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2012, n. 29, pp. 239, ha giudicato criticamente l'esperienza spagnola di avviare riforme strutturali, specialmente costituzionali, a seguito delle reazioni dei mercati finanziari.

⁹⁰ Su www.meh.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Presentaciones/29-01-10%20Presentaci%C3%B3n%20Programa%20Estabilidad%20CM-EN10.pdf.

⁹¹ Tra il 2008 e il 2012 sono numerosissimi i progetti di legge e le riforme volte a ridurre il debito e, più in generale, a contrastare la crisi economica. Per una più completa ricostruzione si rinvia a C. PLAZA MARTÍN, *La crisis del debito*

ricordato il *Real Decreto-ley* n. 8 del 2010 contenente le “misure straordinarie” per la riduzione del *deficit*⁹², con il quale si incide sensibilmente sulla riduzione della spesa pubblica e, allo stesso tempo, realizzando misure impopolari, seguite da proteste sociali, che porteranno ad una vera crisi istituzionale con le dimissioni del Presidente Zapatero⁹³. Tra le misure assunte, basti ricordare: la riduzione dei salari dei dipendenti del settore pubblico; la sospensione della rivalutazione delle pensioni; la riduzione e, in alcuni casi, totale eliminazione dei sussidi sociali; la riduzione della spesa farmaceutica. Inoltre, il decreto ha tentato di introdurre un primo freno all'indebitamento delle amministrazioni locali, imponendo il divieto di fare richiesta di credito pubblico o privato a lungo termine⁹⁴.

6.1. (...) *Segue. La ley de Economía Sostenible*

Ai fini della presente ricerca, però, tra le molte misure e riforme adottate, quella che sembra suscitare maggiore interesse è certamente la “*ley de Economía Sostenible*”, legge 4 marzo 2011, n. 2⁹⁵. Già

sovranità e le misure di “riduzione dello Stato”, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2010, n. 12, pp. 1303 ss.; G.G. CARBONI, *La risposta della Spagna alla crisi: economia e istituzioni scelgono la strada delle riforme costituzionali*, in G. CERRINA FERONI E G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato: modelli comparati e prospettive*, cit., pp. 211 ss.; J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 137, 2013.

⁹² Più nel dettaglio C. PLAZA MARTIN, *La crisi del debito sovrano e le misure di “riduzione dello Stato*, cit.

⁹³ Il Presidente ha comunicato le sue dimissioni il 29 luglio 2011, dopo aver adottato, a seguito della crisi, molti provvedimenti, alcuni dei quali contenuti proprio nel decreto legge n. 8, in palese contraddizione con alcune delle riforme su cui Zapatero aveva basato il suo programma elettorale, portando il Paese alle elezioni nel novembre successivo, ma sul punto si veda E. ROSASPINA, *Zapatero cede, sì al voto anticipato*, in *Corriere della Sera*, 30 luglio 2011, p. 6.

⁹⁴ In particolare, il decreto prevede per le amministrazioni locali che ogni risparmio nella spesa derivante dalla riduzione dei salari dei dipendenti fosse destinato alla riduzione del *deficit* pubblico delle stesse, per il ripianamento del debito, o per il finanziamento degli investimenti pubblici, ma Cfr. C. PLAZA MARTIN, *La crisi del debito sovrano e le misure di “riduzione dello Stato*”, cit., p. 1304.

⁹⁵ Su www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-4117&p=20110305&tn=1#daprimera.

dalla lettura del suo preambolo si intuiscono le ragioni di tale interesse: premesso che la normativa interviene a seguito della crisi finanziaria ed economica internazionale “la más grave en muchas décadas, ha afectado también con intensidad a la economía española interrumpiendo el largo periodo de continuo crecimiento experimentado por la misma durante tres lustros” nonché all’interno di una strategia sovranazionale concordata a livello di G20 e UE.

Le ambiziose finalità della legge sono sintetizzate nell’art. 1 (oggetto), per cui questa normativa mira a introdurre riforme strutturali necessarie per creare le condizioni favorevoli a uno “sviluppo economico sostenibile”. Un “modello” definito espressamente dal legislatore (art. 2), in grado di realizzare una crescita economica sostenibile “que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”.

Un’assai ambiziosa dichiarazione programmatica accompagna (art. 3) da principi generali, alcuni dei quali, appaio una traduzione dei tradizionali principi europei in materia economica, tra i quali quello della competitività delle aziende – nella legge, fine primario dell’azione pubblica – e della “stabilità finanziaria”, per cui il Governo deve garantire la graduale stabilità nel tempo delle finanze per contribuire a un migliore sviluppo delle attività economiche e al corretto funzionamento dello Stato.

Detta legge è stata definita come una riforma “*omnibus*”⁹⁶ perché ha inteso perseguire tali fini intervenendo su un vasto numero di materie e settori, ma in particolare su quelli economicamente rilevanti: dalla proprietà intellettuale (a seguito di tale riforma infatti muove la tanto discussa e “problematica” *Ley sinde*⁹⁷), passando

⁹⁶ Così M. MEDINA GERRERO, *La ley de Economía Sostenible*, cit.

⁹⁷ G.M. TARUEL LOZANO, *Libertades y derechos de la persona en Internet: retos en materia de reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales ante el nuevo paradigma tecnológico de la sociedad del siglo XXI*, in G.M. TERUEL LOZA-

per l'edilizia, sino alla ricerca scientifica e all'istruzione. Pochi sembrano i settori in cui la legge non interviene⁹⁸. Si comprende bene, quindi, come molti fossero i dubbi di legittimità della stessa in rapporto alla compatibilità costituzionale con le competenze, soprattutto, delle *Comunidades Autónomas*⁹⁹.

Al fine di tentare di superare tali obiezioni, la legge già nel preambolo – dopo aver premesso le particolari condizioni di crisi economica che la giustificano – qualifica tale legislazione come promulgata “al amparo del artículo 149.1.13.^a de la Constitución Española”. La legge, dunque, sembra sfruttare la sopra richiamata giurisprudenza che negli anni ha espanso a dismisura l'applicabilità della fattispecie contenuta nell'art. 149.1.13 Cost., individuando la competenza Statale nella materia economica a garanzia, dunque, del sistema multilivello, richiamando la più generale esigenza di coordinare la realizzazione di riforme strutturali dell'economia nazionale, non prorogabili, con una più ampia strategia di *governance* economica sovranazionale¹⁰⁰.

In tal senso, infatti, acquisiscono un particolare significato nei rapporti con le Autonomie territoriali, tra le altre, le disposizioni sulla “sostenibilità finanziaria del settore pubblico” (artt. 32-36)

NO, A. PEREZ MIRAS, E.C. RAFFIOTTA (a cura di), *Desafíos para los derechos de la persona ante el siglo XXI - internet y nuevas tecnologías*, Pamplona, Aranzadi, 2013, pp. 23 ss.

⁹⁸ Per una più precisa definizione dei molti settori coinvolti N. SIERRA MUÑOZ, *Principales incidencias fiscales del Proyecto de Ley de Economía Sostenible*, in *Andalucía Económica*, 2009, n. 217, pp. 92 ss.

⁹⁹ M. MEDINA GERRERO, *La Ley de Economía Sostenible*, cit. ha messo in evidenza i molti possibili punti di contrasto che tale legge potrebbe porre con le competenze delle Comunità garantite in sede costituzionale, rilevando altresì come solo in alcuni casi l'interpretazione estensiva accolta dal Tribunale costituzionale spagnolo dell'art. 149.1.13 riuscirebbe a superare tali incompatibilità. Il caso più evidente appare quello del limite alla spesa e alla disciplina di bilancio.

¹⁰⁰ Infatti, si legge nel preambolo che la legge si giustifica “en consonancia con las pautas adoptadas por el grupo de países del llamado G20 y con las decisiones de la Unión Europea, el Gobierno ha impulsado, en primer término, un conjunto de acciones dirigidas a reforzar nuestro sistema financiero y a contener la acentuada caída de la actividad, paliando sus consecuencias tanto en el ámbito económico como en el social. Ese conjunto de acciones ha integrado el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, el Plan E, que ha comportado un esfuerzo fiscal muy considerable”.

che, oltre ad affermare il principio di “stabilità finanziaria”, regolano una complessa attività di coordinamento statale volta a ridurre e limitare il ricorso all’indebitamento, valido, sia per lo Stato, sia per le Autonomie territoriali¹⁰¹. Più nel dettaglio, l’art. 32 dispone la sostenibilità del bilancio pubblico, la quale è dalla legge “intesa” come “la capacità di sostenere gli impegni di spesa futuri”. A tal fine i governi perseguono una politica di razionalizzazione e contenimento della spesa, rispettando i principi di stabilità del bilancio, trasparenza, efficienza.

Allo stesso fine devono essere orientate tutte le leggi, i regolamenti, gli atti amministrativi, di qualsiasi livello di governo, coordinandosi con i vincoli derivanti dall’ordinamento europeo¹⁰². La legge, infatti, afferma che la stabilità di bilancio¹⁰³ opera un collegamento diretto anche con il livello europeo, al tal fine prevedendo (art. 34) lo specifico strumento del piano di austerità, applicabile all’amministrazione generale, volto ad assicurare la stabilità di bilancio. Un piano di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica definito dal governo centrale con, appunto, l’espressa finalità di raggiungere la “*estabilidad presupuestaria*” nel corso del ciclo economico, secondo i principi della legislazione sulla stabilità di bilancio nonché le disposizioni del diritto comunitario, tra cui, nello specifico, gli impegni del Patto di stabilità e di crescita europeo.

Particolare attenzione, infine, merita la prima “*disposición adicional*” alla legge per l’“*economia sostenible*”, la quale ha fissato il principio di responsabilità per tutte le “*Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público*” che, nell’esercizio delle proprie competenze, violino una norma del diritto dell’UE che determini una responsabilità per lo Stato¹⁰⁴.

¹⁰¹ Specificando che tutti i Governi devono contribuire a raggiungerla.

¹⁰² Il perseguimento di tali obiettivi è assegnato (art. 33) allo Stato centrale attraverso il “Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local, el Ministerio de Economía” nonché, più in generale, attraverso lo stesso Governo, cui compete informare le Comunità Autonome coordinando le attività per determinare la riduzione della spesa pubblica.

¹⁰³ Come ricordato e chiarito anche dal Tribunale costituzionale nella sent. n. 145 del 2011.

¹⁰⁴ Nella sua versione originaria del 2011, poi abrogata dal *Real Decreto-ley*

7. *La riforma costituzionale del 2011: oltre il principio de estabilidad presupuestaria*

Nonostante le numerose e spesso efficaci misure dirette a favorire la stabilità finanziaria, la speculazione dei mercati finanziari e la crisi economica continuava a colpire la Spagna. In tale contesto si faceva sempre più concreta l'ipotesi di fissare il limite al debito e il principio di stabilità finanziaria all'interno della Costituzione, non solo per "inviare" un segnale ai mercati, ma, altresì, per assegnare maggiori poteri in capo allo Stato per realizzare un efficace intervento sulla riduzione della spesa pubblica, non secondariamente, nei confronti dei bilanci delle Comunità Autonome.

Si aggiunga che la Spagna era tra i firmatari del Trattato sul *Fiscal compact*, nonché, soprattutto, trovandosi, come sopra ricordato, in una condizione di "sorvegliato speciale" da parte dell'UE, sia per la procedura per *deficit* eccessivo, sia per aver ottenuto accesso agli aiuti finanziari del "fondo salva-Stati" (ESM), doveva adottare riforme che "rasserenassero" anche Bruxelles.

Per tali ragioni il dibattito sulla seconda revisione della Costituzione – sull'introduzione di un espresso limite al debito, eventualmente, financo ad una regola sul c.d. "pareggio di bilancio" – è stato molto sentito soprattutto nella comunità accademica, che però non si è tradotto in un altrettanto attento confronto politico, essendo tale riforma stata approvata dal Parlamento – analogamente all'esperienza italiana – con un'ampia maggioranza, ma con un brevissimo confronto in Assemblea¹⁰⁵.

7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación.

¹⁰⁵ Un'incisiva critica, in particolare, sul metodo di approvazione, tra gli altri, R. BLANCO VALDÉS, *La reforma de 2011: De las musas al teatro*, in *Claves de la razón práctica*, 2011, n. 216, pp. 11 ss.; G.R. RICO RUIZ, *La Constitución normativa y el principio de la estabilidad presupuestaria*, in *Istituzioni del federalismo*, 2013, n. 1, pp. 229 ss. In particolare, la riforma costituzionale, ex art. 167, è stata approvata attraverso un procedimento di revisione "urgente" volto a ridurre i tempi (previsto dall'art. 150 del regolamento del Congresso), che esclude il passaggio nelle Commissioni e la possibilità di presentare emendamenti, con un unico dibattito e la successiva in Assemblea. Ciò premesso, però, è bene ricordare – come osserva M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 155 CE*, in *Teoría y Realidad Constitucio-*

Sul punto in particolare, come in Italia, anche in Spagna, era stata sostenuta la tesi che non necessariamente il pareggio di bilancio, e, più in generale, il principio di stabilità finanziaria, dovesse essere introdotto all'interno della Costituzione, bastando piuttosto ulteriormente specificare tale principio, già individuabile nella legge¹⁰⁶. Ovviamente, in tal caso, se il principio fosse stato limitato alla previsione legislativa, la principale obiezione risiedeva nella difficoltà di portelo imporre come limite all'autonomia delle Comunità Autonome¹⁰⁷.

Un contributo a tale dibattito, sulla forma giuridica di una regola sul limite all'indebitamento, sembrava esser giunto anche dal Tribunale costituzionale attraverso la già citata sent. 145 del 2011 che – poche settimane prima dell'entrata in vigore della seconda riforma costituzionale – aveva ricondotto la stabilità finanziaria tra le competenze esclusive statali ai sensi dell'art. 149.1.13 (nonché come visto degli articoli 156.1 e 149.1.14 Cost.)¹⁰⁸. Eppure, probabilmente per l'ulteriore aggravamento della crisi spagnola, a seguito del duraturo attacco speculativo dei mercati finanziari, il Legislatore costituzionale spagnolo ha deliberatamente optato per una revisione costituzionale¹⁰⁹. Una riforma che – se letta unitamente alla legge organica di attuazione¹¹⁰ – disegna un quadro di vincoli, competenze, ma, soprattutto, di rapporti tra Stato e Comunità Autonome che pare andare molto al di là del semplice prin-

nal, 2012, n. 29, pp. 187 ss. – che da tempo si parlava di una riforma della Costituzione che creasse una maggiore connessione con l'ordinamento europeo, essa tuttavia è arrivata nel momento peggiore della congiuntura economica, che ha disperso tale serio dibattito, apparendo come un'imposizione da parte dell'UE.

¹⁰⁶ Enucleabile dalle ricordate discipline della *Ley* n. 18 del 2001 di *Estabilidad Presupuestaria*, cui si aggiunge la *Ley Orgánica* n. 5 del 2001, nonché più di recente nella *Ley* n. 2 del 2011.

¹⁰⁷ M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, cit.

¹⁰⁸ Anche se con i dubbi di tale interpretazione dell'art. 149.1.13, come ricordato, esposti da M. MEDINA GUERRERO, *La Ley de economía sostenible*, cit.

¹⁰⁹ J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, cit., pp. 688 ss. ha messo in evidenza tali pressioni, soprattutto, analogamente al caso italiano, da parte della BCE.

¹¹⁰ Prevista della *disposición adicional única* alla riforma costituzionale dell'art. 135 e approvata successivamente con *Ley Orgánica* 27 aprile 2012 n. 2.

cipio di “*estabilidad presupuestaria*”, incidendo fortemente sulle competenze delle autonomie nonché più in generale sulle regole del governo dell'economia. Tale riforma, infatti, sembra creare una maggiore e più diretta connessione tra il governo dell'economia nazionale e statale con l'ordinamento Europeo, così rafforzando quel sistema multilivello, come descritto, già in parte sviluppatosi¹¹¹.

Prima di analizzare la disciplina introdotta con il riformato art. 135 Cost., sembra utile ricordare che l'originaria fattispecie della medesima disposizione non poneva alcun limite all'indebitamento. Essa semplicemente subordinava le richieste di emissione di debito pubblico all'autorizzazione della legge. Né sembrava possibile ricostruire un limite all'indebitamento all'interno dell'indeterminata locuzione dell'art. 40 Cost., per cui i pubblici poteri, nel promuovere le condizioni favorevoli al progresso sociale ed economico, avrebbero dovuto agire nel “marco de una política de estabilidad económica”¹¹². Al contrario, il novellato art. 135 Cost. non lascia dubbi al riguardo.

¹¹¹ J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la constitución española*, cit., pp. 692 ss., molto critico verso la riforma dell'art. 135 Cost., ha rilevato come alcuni dei principi della riforma fossero già rinvenibili in più fonti dell'ordinamento giuridico spagnolo. Nel dettaglio l'A. ricorda “de un lado, al Pacto de estabilidad y de crecimiento (artículos 121 y 126 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Protocolo 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo a los Tratados, Pacto de estabilidad y crecimiento, y los Reglamentos 1466/97 y 1467/97 del Consejo, ambos de 7 de julio –y, al tiempo, el 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre, por el que se modifica el anterior 1466/97, y el 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, modificando el 1467/1997), y a la postre garantizado por el principio de primacía del derecho europeo y de cooperación leal (artículo 4.3 TUE); y de otro, y en su implementación a nivel nacional ahora, a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (texto refundido, Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre)”. Pertanto, oggi la riforma avrebbe solo il demerito di incidere in negativo sull'autonomia nonché sulla sostenibilità dello stato sociale. Critico con la riforma costituzionale anche M.A. MARTÍNEZ LAGO, *Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2011, n. 24, pp. 10 ss. per il quale sarebbe stato introdotto un modello economico non adeguatamente rispettoso della posizione costituzionale delle Comunità Autonome.

¹¹² Anche se – come ricorda M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., p. 194, – tale tesi, pur minoritaria, era stata sostenuta in dottrina da O.

Invero, come nelle altre riforme in questa sede analizzate, il primo dato che emerge – soprattutto a seguito dei dibattiti che hanno preceduto le riforme – è l'assenza del cosiddetto “pareggio di bilancio”. L'art. 135, infatti, afferma che “tutte le Amministrazioni Pubbliche” devono rispettare “il principio di stabilità finanziaria”, che la Costituzione esplicitamente rinvia a individuare attraverso i vincoli posti dall'ordinamento europeo. Il rigore di bilancio è espressamente menzionato per gli enti locali che “*deberán presentar equilibrio presupuestario*”, gli altri, invece, Stato e Comunità autonome dovranno attuare il principio di “*estabilidad presupuestaria*”.

È bene chiarire però che il principio di “*estabilidad presupuestaria*” rappresenta un fortissimo e concreto limite per il ricorso all'indebitamento, poiché, come chiarisce l'art. 135 sin dal secondo comma, lo Stato e le Comunità Autonome non potranno avere un *deficit* strutturale superiore a quello fissato dall'Unione Europea per i suoi Stati membri (rinviando poi la disciplina di dettaglio a una legge organica che definisca i limiti massimi del *deficit* strutturale). Dunque, un rinvio “mobile” ai limiti fissati dal diritto dell'UE. Si potrebbe sostenere che già in passato tali vincoli impegnassero lo Stato spagnolo e le sue articolazioni territoriali, senonché ora diviene un vincolo interno di rango costituzionale, con una serie di istituti affidati allo Stato e finalizzati a renderlo effettivo. Il limite al debito è inoltre assicurato dalla previsione – assai più dettagliata rispetto alla precedente – per cui lo Stato e le Comunità Autonome dovranno chiedere per legge – ovviamente nei soli casi in cui sia concesso – l'autorizzazione a emettere debito pubblico o a contrarre credito.

In tale contesto, la riforma, oltre a imporre vincoli, sembra fissare delle “gerarchie” – che hanno suscitato molte critiche – all'art. 135 c. 3 Cost. che chiarisce la priorità assoluta nel pagamento del debito (principio ribadito dall'art. 14 della legge di attuazione rubricato “priorità assoluta pagamento del debito pubblico”). Princi-

pio apparso oltre che invasivo e illogico, in potenziale contrasto con le spese destinate allo stato sociale¹¹³.

Tuttavia, più in concreto, il dubbio sul possibile contrasto tra l'equilibrio di bilancio e la garanzia dei diritti sociali, appaiono fugati dallo stesso art. 135 Cost. al comma 4 che dispone una serie di eccezioni ("catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria") in cui lo Stato può contrarre debito, a seguito di un voto a maggioranza assoluta del Parlamento. Proprio l'indeterminatezza di tali ipotesi, pur non andando sottovalutata come reale freno all'indebitamento, sembra apparire come una garanzia – a seppur stretti margini – di poter accedere al debito¹¹⁴.

Anche nei confronti dell'autonomia la riforma costituzionale sembra determinare effetti meno "invasivi" di quanto si poteva forse immaginare, soprattutto, se comparata con altre riforme costituzionali, in particolare, con quella tedesca¹¹⁵. La Riforma dell'art. 135 Cost., infatti, mostra una particolare attenzione al rispetto dell'autonomia costituzionale delle Comunità Autonome, anzitutto, perché non le obbliga – come gli Enti locali – al pareggio di bilancio, ma – analogamente allo Stato – alla stabilità di bilancio. Inoltre, una particolare attenzione assume il comma 6 della riformata disposizione costituzionale, il quale prevede che l'applicazione effettiva del "*principio de estabilidad*" sarà adottato nei confronti delle Comunità Autonome nel rispetto dei "respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo".

Tuttavia, appare innegabile che già dall'art. 135 Cost. emerga un ruolo centrale dello Stato nel garantire e assicurare la disciplina di stabilità, soprattutto, nella parte in cui afferma l'espressa connessione della disciplina sulla stabilità di bilancio con il diritto dell'UE. Ruolo ancor più evidente nella successiva normativa di at-

¹¹³ J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, cit.

¹¹⁴ M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., pp. 202 ss.

¹¹⁵ O alla Riforma costituzionale della Svizzera del 2001, come osserva M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., pp. 191 ss.

tuazione adottata con la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*¹¹⁶.

La legge specifica molte delle questioni che necessariamente l'art. 135 lasciava aperte, soprattutto, nei rapporti tra i vari livelli di governo. Ad esempio tra queste l'art. 13 dispone, che – in attuazione dei vincoli europei – il rapporto tra *deficit* e PIL non debba essere superiore al 60%, specificando le misure in cui tale soglia di *deficit* è distribuita tra i vari enti territoriali (44% a carico dell'Amministrazione centrale, il 13% per l'insieme delle *Comunidades Autonomas* e il 3% per gli Enti locali). Del resto, ogni amministrazione, come chiarisce la stessa legge organica (in più parti), è responsabile anche per le sanzioni derivanti da eventuali violazioni del diritto europeo (analogamente a quanto disponeva la ricordata disciplina della legge n. 2 del 2011).

Più in generale, la legge mira ad assicurare una concreta realizzazione della stabilità di bilancio a tutti i livelli territoriali. In tal senso lo Stato e, spesso, il Governo nazionale, sembra avere, nel modello disegnato dalla legge organica, un ruolo centrale nel definire e programmare gli obiettivi della stabilità, sia a livello statale (art. 15) sia livello regionale (art. 16). Lo Stato non ha una semplice funzione di controllo del rispetto dei vincoli (art. 17), bensì verifica e monitora i casi in cui le Comunità Autonome non riescano a rispettare i limiti fissati. Eventualmente, programmando piani di riduzione del debito con la stessa Comunità regionale (artt. 18-20), al fine di far rientrare l'Ente al di sotto delle soglie stabilite, financo – nei casi più gravi di inadempimento o *default* – adottando misure coercitive (art. 25), le quali, però, possono portare a un vero e proprio commissariamento delle Istituzioni regionali (art. 26¹¹⁷).

¹¹⁶ Poi integrata con la *Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*.

¹¹⁷ Artículo 26. Medidas de cumplimiento forzoso. 1. En el supuesto de que una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos previsto en el artículo 25.1.a), no constituyese el depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b) o no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución Española, requerirá al Presidente

Un modello che sembra fortemente richiamare quanto già stabilito in sede europea in occasione dei fondi di aiuto finanziario agli Stati in crisi, per cui gli aiuti – come visto nel capitolo II – sono stati concessi dopo la contrattazione di un piano di risanamento, in alcuni casi, fortemente limitativo della sovranità nazionale. Tuttavia, nel caso dei rapporti tra Stato e Comunità Autonome si ha un vero e proprio commissariamento, nel quale lo Stato diviene assoluto garante dell'unità economica nazionale, sede di collegamento con i vincoli e i parametri europei che, a questo punto, costituzionalizzati e riprodotti con legge, divengono vincoli nazionali.

Anche da tali ultime disposizioni appare emergere nell'ordinamento spagnolo quella tendenza – altresì rilevata negli altri ordinamenti composti sin qui analizzati – per cui, su impulso della re-

de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b) o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Para la ejecución de las medidas el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma. 2. En el supuesto de que una Corporación Local no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituyese el depósito previsto en el artículo 25.1.b) o las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que proceda a adoptar, en el plazo indicado al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b), o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento.

En el caso de que la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera no adoptase las medidas contempladas en este apartado, el Gobierno requerirá su cumplimiento por el procedimiento contemplado en el apartado 1. 3. La persistencia en el incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere el apartado anterior, cuando suponga un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

cente crisi economico-finanziaria, l'originario governo multilivello dell'economia nazionale sembra, sempre più, adeguarsi alle esigenze di coordinamento con l'ordinamento europeo. Come visto, oltre alle prassi e alle frammentarie riforme seguite alla recente crisi, in particolare, ne è un ulteriore sentore la riforma costituzionale sul principio di "*estabilidad presupuestaria*". Tale riforma ha determinato una ridefinizione di vincoli e competenze tra Enti di governo, direttamente incidente sulle regole del governo dell'economia. A questo punto, infatti, – tra gli altri limiti – per espresso rinvio della Carta costituzionale spagnola, non solo le Comunità Autonome, ma, ancor prima, lo stesso Stato, dovranno contenere la propria discrezionalità politica all'interno dei margini di spesa definiti al livello europeo. Pertanto, all'originario sistema multilivello sembra aggiungersi l'ulteriore livello europeo che, su diretta legittimazione della Costituzione spagnola, ha il potere di definire i margini dell'indebitamento e della spesa pubblica, di fatto, disegnando i confini entro cui le politiche nazionali e regionali dovranno muoversi in futuro.

CAPITOLO VI

VERSO UN GOVERNO EUROPEO DELL'ECONOMIA

SOMMARIO: 1. Frammenti di un governo europeo dell'economia. – 2. Per un costituzionalismo multilivello nel governo europeo dell'economia.

1. *Frammenti di un governo europeo dell'economia*

La premessa da cui ha preso le mosse la presente ricerca, secondo cui lo Stato non è più indiscusso padrone dell'economia e del suo governo, garante dell'unità economica nazionale, non sembrava necessitare di molte conferme. Tale constatazione, già teorizzata a seguito delle trasformazioni dell'economia globale, come visto, si è concretizzata con la crisi economico-finanziaria degli inizi del XXI secolo.

Il problema, però, era quello di tentare di comprendere se l'UE potesse essere il nuovo vertice di chiusura di un governo multilivello dell'economia, in grado di reagire a quelle crisi che la globalizzazione ha imposto agli Stati moderni, comparabile con quella funzione di chiusura che per molto tempo ha caratterizzato lo Stato negli ordinamenti composti.

Senza dover ripercorrere le analisi e le riflessioni esposte nelle precedenti pagine, a conclusione di questo studio, sia consentito mettere in evidenza alcune delle tendenze e proporre qualche spunto di riflessione.

L'UE – o meglio l'Eurozona – è di certo giunta oggi a un livello di integrazione senza precedenti, evidentemente, non limitato al solo governo dell'economia¹. Una nuova coesione che, pur avendo origini lontane, in particolare, sembra conseguenza proprio dei progressi raggiunti con le più recenti riforme – come visto – volte a completare l'unità monetaria, ma, in particolare, a dotare l'Eurozona di strumenti – incomparabili rispetto ai precedenti – in grado di coordinare e indirizzare le politiche economiche nazionali, così affidando all'ordinamento europeo una funzione di chiusura. Pertanto, un nuovo livello di governo dell'economia, che in parte assume quella funzione di sintesi che in passato, negli ordinamenti composti, spettava allo Stato, il quale non è più al vertice del governo dell'economia, ma acquista una posizione strategica tra gli ordinamenti regionali e locali e l'ordinamento europeo².

A suddetta conclusione sembrano spingere le tendenze emerse nell'analisi dell'evoluzione del governo dell'economia tanto dell'ordinamento europeo, con le ricordate recenti riforme dell'Eurozona,

¹ Si veda di recente A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 135 ss.

² Come rilevato, tale processo ha origini lontane, ma sempre connesse alle crisi economiche, dalle quali – ha notato A. MORRONE, *Il federalismo fiscale nella crisi economico-finanziaria: quali scenari?*, cit. pp. 3 ss. – emerge chiaramente l'esigenza politica di un governo delle risorse pubbliche unitario e generale che predilige il livello nazionale a quello locale. Tuttavia, continua l'A., rispetto al passato, le riforme derivanti dal *Fiscal compact* mutano “l'orizzonte di riferimento: la ‘Repubblica delle autonomie’ è sempre più, un sistema centripeto, coordinato dallo Stato, sotto la direzione e il controllo dell'Unione europea”. Nello stesso senso, S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano tra processo di federalizzazione interno ed europeo ed effetti della crisi globale*, in *Le regioni italiane. Tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 17, per il quale le ragioni sono altresì da ricercare nel mancato aggiornamento degli istituti di coordinamento tra differenti livelli di governo, infatti, “il regionalismo italiano assume così un carattere centralistico senza una vera centralità dello Stato, tanto più che le sedi di concertazione e collaborazione esistenti appaiono ormai insufficienti a realizzare un autentico coordinamento delle funzioni pubbliche; questo aspetto spiega anche i limiti delle misure perequative, sia dal punto di vista quantitativo e sia, soprattutto, qualitativo, che lo Stato adotta rispetto alle diverse Regioni, le quali non sono in grado di assicurare tra le Regioni corrispondenti livelli di *welfare* e di attenuare le tensioni territoriali”.

quanto quelle che hanno interessato gli ordinamenti costituzionali nazionali indagati.

Come rilevato, sin dalle origini del Mercato comune, prima, e soprattutto, dell'UE, dopo, l'ordinamento comunitario apporta radicali trasformazioni alle decisioni economiche degli Stati membri e contestualmente getta premesse concrete per un governo multilivello dell'economia. In tal senso, il primo dato che colpisce e che appare assai significativo, sin dall'inizio del Mercato comune, è la graduale affermazione – in tutti gli ordinamenti costituzionali esaminati – del modello economico europeo. Le Costituzioni economiche indagate, per differenti ragioni, derivanti dai rispettivi processi costituenti, non riuscivano fin dall'inizio ad esprimere un chiaro modello economico³. Come notato, esse prevedono, spesso, un dettagliato intervento dello Stato e delle autonomie nell'economia, realizzando un più o meno elaborato sistema di governo; tuttavia, allo stesso tempo, non è sempre così pacifico individuare il disegno da realizzare⁴.

L'UE, ma già il Mercato comune, al contrario, nascono con un ben preciso modello economico chiaramente enucleabile dai Trattati e in particolare nella: libertà di circolazione (di merci, persone, servizi e capitali), nella disciplina della concorrenza, e nella limitazione degli aiuti di Stato alle imprese⁵. Proprio l'affermazione di suddetto modello economico consente all'ordinamento europeo di

³ Come descritto, infatti, se in Italia (si veda capitolo III) e Spagna (si veda capitolo V) le ambigue disposizioni delle rispettive Costituzioni economiche erano seguite, principalmente, alla contrapposizione tra le opposte posizioni dei partiti di maggioranza presenti nelle rispettive Assemblee costituenti, in Germania (si veda capitolo IV) la Legge fondamentale non aveva disposto organiche regole economiche al fine di non porre limiti all'economia, e non fissare un determinato modello economico all'interno di un testo – allora si pensava – destinato a vigere per il solo periodo di transizione e ricostruzione.

⁴ Tra tutti, il caso più evidente, sembrerebbe quello della Costituzione spagnola, si veda il capitolo V, e in particolare le riflessioni di O. DE JUAN ASEÑO, *La Constitución económica española*, cit., pp. 47 ss.

⁵ G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, cit., pp. 2 ss.; A. MAGLIULO, *La Costituzione economica dell'Italia nella nuova Europa. Un'interpretazione storica*, cit., pp. 161 ss.; M.A. CABIDDU, *Costituzione europea e Carta dei diritti fondamentali*, in A. QUADRO CURZIO (a cura di) *Profili della Costituzione economica europea*, cit., pp. 190 ss.

espandersi sino a occupare materie, in origine, fuori dalla sua portata, quali ad esempio i diritti fondamentali⁶. È, però, nel governo dell'economia che l'affermazione di tale modello rappresenta il principale titolo per espandere le competenze dell'UE⁷.

Dopo Maastricht, l'Europa attrae tradizionali funzioni dello Stato nazionale: prima fra tutti, la sovranità monetaria, ma anche – seppur limitata – una prima generale funzione di coordinando delle politiche economiche e fiscali, nonché della definizione dei limiti all'indebitamento statale. Tuttavia, il Trattato sull'UE non è un semplice trasferimento di competenze a livello europeo. Esso rappresenta, invece, la tendenziale creazione di un sistema multilivello, soprattutto nel governo dell'economia, ispirato al principio di sussidiarietà, volto a coinvolgere direttamente le Regioni e, più in generale, le Autonomie territoriali degli Stati membri. Tale tendenza iniziata già con l'Atto Unico Europeo – e in particolare con la disciplina dei “fondi strutturali” – è stata poi generalizzata a molte delle competenze dell'Unione, principalmente a seguito dell'espressa menzione del principio di sussidiarietà nonché dell'istituzione del Comitato delle Regioni⁸. Non a caso la complessità e l'importanza delle innovazioni seguite ai Trattati di Maastricht e di Amsterdam (e in particolare al PSC), consentivano di individuare – ancor prima dei Trattati di Roma (2004) e di Lisbona (2007) – un primo governo multilivello dell'economia⁹. Le resistenze che avevano pa-

⁶ F. DONATI, *La tutela dei diritti fondamentali nel sistema comunitario*, cit., pp. 248 ss.

⁷ Per P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., p. 143, “poteri impliciti” utilizzati della comunità per estendere le proprie competenze. Con visto, anche attraverso un determinante ruolo della Corte di giustizia messo in evidenza da M. MADURO, *We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, cit., pp. 191 ss.

⁸ A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, cit., pp. 16 ss., in particolare, ha notato che il Trattato di Maastricht ha rappresentato una svolta per un nuovo coinvolgimento delle Autonomie regionali attraverso tre novità: la partecipazione ai Consigli dei Ministri di rappresentanti delle entità sub-statali; il Comitato delle Regioni; l'enunciazione del principio di sussidiarietà. Sul punto si veda il capitolo II.

⁹ I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1999, pp. 703 ss., parla già alla fine degli anni '90 di ordinamento costituzionale multi-

ralizzato il processo costituente europeo nel 2004, di fatto, lasciando quasi immutato il governo europeo dell'economia, mantenendo in piedi un "ibrido", ossia il sistema dell'unione monetaria senza una reale unione economica, rimanendo le decisioni politiche in quest'ambito nella quasi totale competenza esclusiva degli Stati.

La crisi del 2007 concretizza quelle criticità teorizzate nella riflessione scientifica, spingendo verso riforme non solo congiunturali, ma in alcuni casi strutturali. Infatti, seppur dettate dall'emergenza le recenti – perciò disorganiche e, in alcuni casi, "irrazionali"¹⁰ – riforme, operanti principalmente nell'area euro, hanno il merito, se non di trasformare l'UE in un'unione politica, quantomeno, di indicare il percorso per un governo europeo dell'economia¹¹. Più che in passato, quelli che sembravano solo "frammenti", casuali e disordinati, appaiono ora tessere di un mosaico diretto a realizzare una nuova unità economica. Prende forma un nuovo punto di chiusura che pare assumere alcune delle caratteristiche che tradizionalmente spettavano allo Stato nazionale, ancor più evidente negli ordinamenti a base federale e regionale. Co-

livello, che si affermerà attraverso i successivi passaggi, e nonostante il fallimento del processo costituente europeo; sul punto, dello stesso A., si vedano *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, ss. 511 ss.; *The Treaty of Lisbon. Multilevel Constitutionalism in Action*, in *Columbia Journal of European Law*, 2009, pp. 349 ss. Individuano invece una Costituzione economica europea già a seguito del Trattato di Maastricht M. MADURO, *We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, cit., pp. 150 ss.; G. DI PLINIO, *La Costituzione economica nel processo costituente europeo*, cit., pp. 1780 ss.

¹⁰ Basti richiamare il repentino susseguirsi dei vari "fondi salva Stati" descritti nel capitolo II e le perduranti criticità nel loro modello di *governance* messe in rilievo da P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona: alla ricerca del demos*, cit., in particolare, pp. 26 ss.

¹¹ Pur tenendo conto dei dubbi di G. NAPOLITANO, *L'incerto futuro della nuova governance economica europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, n. 1, pp. 141 ss., circa la fuga delle recenti riforme dall'ordinamento europeo in favore degli strumenti diritto internazionale e la contrattazione intergovernativa, appare innegabile la trasformazione complessiva della *governance* economica dell'Eurozona, che potrebbe portare, più che a un fallimento del progetto, a una semplificazione, con, a questo punto, la possibile fuoriuscita di quei Paesi da tempo restii a cedere ulteriori spazi di sovranità in favore dell'UE, primo fra tutti il Regno Unito.

me chiarito, si tratta di competenze in parte già latenti e individuabili a seguito del Trattato di Maastricht, ma alle quali le recenti riforme danno nuova linfa, disponendo gli strumenti per assicurarne l'applicazione.

La prova più indicativa della realizzazione di un più articolato governo europeo dell'economia sta proprio nei vincoli all'indebitamento, non a caso introdotti – attraverso il *Fiscal compact* – anche nelle Costituzioni nazionali. E la ragione appare chiara. A prima vista tali disposizioni potrebbero rappresentare un limite all'indebitamento per ovviare – immediatamente – alle crisi del debito sovrano da cui è derivata l'instabilità dell'Eurozona. Tuttavia, oltre che a rispondere all'emergenza – e ribadire gli effetti negativi che un eccessivo indebitamento comporta sull'economia nazionale – il vero obiettivo sembra, piuttosto, quello di realizzare gli effetti che la tradizionale regola economica del “pareggio di bilancio”, o meglio, dei limiti all'indebitamento, determina¹². Invero, tale regola non è una novità, seguita alla crisi del 2007, ma un limite, se non fondamentale, quantomeno da sempre presente nell'ordinamento europeo¹³. A ben guardare, trattasi di vincoli che l'Europa ritiene indispensabili per la realizzazione del suo modello economico. Come descritto, pur non prevedendo il “pareggio di bilancio”, già nel Trattato sull'UE con i parametri di Maastricht – ancora oggi immutati – si era posto un forte freno all'indebitamento¹⁴. Tuttavia, nel corso di questi anni, considerata la già richiamata inefficacia di tali vincoli nella prassi – anche dopo il Patto di stabilità e crescita del 1997, e in particolare dopo la riforma del 2005 – con il *Fiscal compact* i vincoli all'indebitamento vengono assunti come

¹² La locuzione “pareggio di bilancio” non sembra indicativa dei reali effetti che la riforma europea intende perseguire, essendo solo uno degli strumenti per indicare la stabilità che i Paesi dimostrano nel caso in cui il loro debito sia basso e controllato.

¹³ M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., pp. 187 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit. Del resto, come ricordato, tale regola era già presente negli ordinamenti liberali, nonché nella stessa Costituzione di Weimar, prima, e, poi, nella Legge fondamentale tedesca del '49.

¹⁴ G.L. TOASATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *ApertaContrada*, 22 luglio 2012, sembrerebbe individuare già nell'ordinamento europeo un obbligo al “pareggio di bilancio” per gli Stati membri.

limiti interni, da introdurre direttamente negli ordinamenti costituzionali nazionali, oltre che in quello europeo, al fine così di assicurarne una maggiore efficacia, anche attraverso maggiori poteri e strumenti incisivi di controllo e sanzione (cfr. “*six pack*” e “*two pack*”, al capitolo II)¹⁵.

Tali riforme sembrano perciò davvero epocali e appaiono destinate a produrre i loro effetti anche e, soprattutto, dopo la fine dell'attuale congiuntura. L'obiettivo naturale della regola economica, infatti, – che assume un ulteriore valore nel contesto della *governance* europea – è quello di evitare che le maggioranze politiche del momento ricorrano al debito per finanziare scelte non – in concreto – sostenibili, ma elettoralmente convenienti, rimettendo alle maggioranze che verranno il costo delle politiche del passato¹⁶, facendo prevalere gli interessi partigiani in favore delle proprie *constituencies* elettorali, alla ricerca di rendite politiche e di consenso, invece di perseguire il “benessere sociale”¹⁷.

I vincoli di bilancio, in tal senso, rappresentano i confini finanziari entro cui i Parlamenti devono orientare le proprie politi-

¹⁵ Sembra questa la tesi espressa da R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, cit., p. 5, per il quale “la riforma obbliga però a spostare e adeguare i principi del costituzionalismo all'interno di una dimensione diversa – quella di un costituzionalismo europeo – in cui i limiti al legislatore derivano, con il consenso del legislatore costituzionale, direttamente dall'Unione”.

¹⁶ Lo descrive lucidamente A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, cit., richiamando la letteratura economica della *new political economy* che partendo dalla premessa del tradizionale limite alla “benevolenza dei politici” studia modelli politici per limitare la discrezionalità delle maggioranze politiche. Rileva l'A. che “secondo questa impostazione teorica, non possono essere considerati come decisori benevolenti, ma immaginati come *players*, con funzioni obiettivo in parte diverse dal benessere sociale, mossi anche, se non prevalentemente, da interessi partigiani per favorire le proprie *constituencies* elettorali, *lobbies* varie, gruppi di interesse, alla ricerca di rendite politiche e di consenso. La risposta ai fallimenti del coinvolgimento della politica in economia che la teoria ha proposto va principalmente in due direzioni: a) la istituzione di Autorità indipendenti per la gestione delle politiche, lungo direttive fissate dall'ordinamento giuridico, e b) la fissazione di regole di disciplina fiscale, garantite da decisioni cogenti”.

¹⁷ Sulla “contrapposizione” tra limiti alla discrezionalità politica e regole economiche si veda soprattutto la riflessione di T. PADOA-SCHIOPPA, *Il Governo dell'economia*, cit. pp. 21 ss.

che economiche. Nell'ordinamento europeo tale regola opera analogamente, con la "sottile" notazione che i confini finanziari – entro cui potranno agire le scelte politiche degli Stati membri – saranno fissati a livello europeo. Ne consegue che il "sovrano" non può più ricorrere al debito per finanziare le proprie attività e attuare le proprie scelte politiche, se non eventualmente in casi eccezionali e comunque programmati a livello europeo, come ora prevedono le stesse Costituzioni nazionali. Non sembra necessario dire molto altro per segnalare il significativo passaggio che tale riforma ha realizzato. Dunque i limiti all'indebitamento descrivono una forte limitazione alle politiche di spesa degli Stati, finalizzata ovviamente alla sostenibilità economica, non più dei soli ordinamenti nazionali, ma, altresì, di quello europeo, ormai irreversibilmente legati¹⁸. La vigenza di tale regola, per questa ragione, sarà assicurata da poteri di controllo e sanzione europei nonché nazionali¹⁹.

A tali constatazioni, invero, va aggiunto con enfasi come, al di là dei limiti al debito e alla spesa, "del ciò che non si può fare"²⁰, in particolare, il *Fiscal compact* sembra istituzionalizzare anche in positivo un sistema di governo attraverso gli *Eurosummit*, sedi in cui si opera un concreto coordinamento delle politiche economiche

¹⁸ Come ricordato il limite all'indebitamento è stato, altresì, giustificato sulla base di diritti delle generazioni future: così N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, cit.; R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, cit.; dello stesso A., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit. Come notato, però, pur condividendosi tale riflessione, tuttavia, fermandosi a riflettere sui particolari momenti di crisi in cui (ad esempio nell'autunno del 2011) l'economia italiana si è trovata, o ancor più allo stato di insolvenza in cui si sono trovati Paesi come la Grecia, o successivamente Cipro, verrebbe da dire che l'insostenibilità del debito pubblico può rappresentare un ostacolo tale da mettere a rischio, non solo e non tanto, i diritti delle generazioni future, bensì la stessa sostenibilità nell'immediato presente.

¹⁹ In particolare, si veda la riflessione sulla giustiziabilità del "pareggio di bilancio" proposta da G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit, pp. 211 ss.

²⁰ È questa una delle principali "critiche costruttive" espresse da F. VECCHIO, *Lo strano caso della nuova Costituzione ungherese e la necessità di ripensare l'architettura istituzionale europea*, in B. ANDÒ, F. VECCHIO (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, cit., pp. 161 ss.

e delle riforme all'interno dei singoli Stati. Dunque, una prima, seppur ancora frammentaria, incipiente unità economica, che si affianca all'unione monetaria, altresì rafforzata a seguito dei nuovi poteri assunti dalla BCE sull'acquisto di titoli di Stato²¹ nonché da quelli in materia di vigilanza sugli istituti di credito, attribuiti con il recente voto del Parlamento europeo alla BCE²².

La summenzionata tendenza sembra ovviamente trovare conferma anche dall'analisi interna agli ordinamenti nazionali indagati. In tal senso – oltre alla particolare sensibilità mostrata dalle Corti costituzionali²³, e alle più recenti riforme legislative assunte in risposta alla crisi,²⁴ – evidenti prove sono soprattutto le recenti riforme costituzionali, le quali sembrano convergere nella direzione di riconoscere all'ordinamento europeo un ruolo nel coordinare le politiche economiche, anzitutto ratificando i limiti al debito pubblico assunti a livello europeo²⁵. In tutti e tre i casi analizzati, più o meno espressamente, più o meno rigidamente, la decisione sul “quando” e sul “quanto” ricorrere al debito pubblico è ormai rimessa all'Europa, con le sopra chiarite conseguenze sulla spesa

²¹ Che però, come ricordato, restano subordinati alla prossima decisione del Tribunale costituzionale tedesco.

²² Voto del 12 settembre 2013, regolamento consultabile su www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0392&language=IT&mode=XML.

²³ Cfr. Capitoli III, IV e V.

²⁴ Nel caso italiano abbiamo ricordato il decreto legge “Salva Italia” 201/2011, manovra anti-crisi da 30 miliardi, convertito con legge 214/2011; il decreto legge “Cresci Italia” 1/2012, convertito con legge 27/2012; il decreto legge “Semplifica Italia” 5/2012, convertito con legge 35/2012; il decreto legge “Sviluppo” 83/2012, convertito con legge 134/2012; il decreto legge “Sviluppo 2.0” 179/2012, convertito con legge 221/2012; il decreto legge “Balduzzi” 158/2012, convertito con legge 189/2012, per una completa ricostruzione si rinvia a E. PATTARO, *La prassi del governo Monti*, cit. Ma non si può negare e sottovalutare, altresì, anche il diffuso intervento del legislatore regionale per cui si rinvia a S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Le regioni italiane. Tra crisi globale e neocentralismo*, cit., pp. 118 ss.

²⁵ Come visto, se in Italia e Spagna le rispettive riforme rinviavano la definizione del limite al *deficit* con un “rinvio mobile” ai tetti stabiliti dall'Unione europea, la riforma tedesca introduce una puntuale disciplina di derivazione europea sul c.d. “freno all'indebitamento” (*Schuldenbremse*).

pubblica e sulle politiche (non solo economiche)²⁶. Un vincolo, altresì, che appare ancora più stringente per le Autonomie territoriali minori²⁷. In tal senso emblematico è il caso della Germania, dove, come si ricorderà, la *Föderalismusreform* II interviene al fine di porre rimedio all'irrisolto il problema (dalla *Föderalismusreform* I) di alcuni *Länder* non in grado di sostenere i propri bilanci con risorse finanziarie autonome, per cui lo stesso BVerfGE nel 1999 aveva sollecitato una riforma della Costituzione finanziaria tedesca volta a introdurre regole più stringenti sui bilanci dei *Länder*, evitando così future emergenze²⁸.

2. Per un costituzionalismo multilivello nel governo europeo dell'economia

Se la recente crisi economico-finanziaria appare tendenzialmente accentrare a livello europeo i confini delle politiche economiche, detto effetto, invero, sembra più una temporanea conseguenza del processo di trasformazione che la crisi stessa ha avviato sulla *governance* (ovviamente non solo economica) dell'Europa e dei suoi Stati membri. Una fase di transizione, l'ultima tra le altre. Basti ricordare, infatti, che le crisi economiche sembrano aver ca-

²⁶ Ma, come avvertito, a cui le clausole di "flessibilità", per il ricorso la debito, disposte in tutte le riforme costituzionali indagate e, ulteriormente, specificate nelle loro normative di attuazione, sembrano ovviare. Cfr. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit.

²⁷ Cfr. A. CARULLO, *Diritto al benessere e crisi delle autonomie locali*, cit., in particolare, sul tema dei stringenti vincoli per le autonomie locali.

²⁸ Come ricordato una vera e propria crisi non limitata ai soli ambiti di alcuni *Länder*, ma che ha interessato la stessa Federazione, che dal 2003 al 2006 per tre anni di fila ha sfiorato il Patto di stabilità e crescita europeo, evitando di incorrere nell'avvio di una procedura per *deficit* eccessivo solo grazie alla mediazione politica e alla riforma del PSC (di cui si è detto e per la quale si rinvia al cap. II), proprio per evitare che la Germania – assieme ad altri Paesi – venisse sanzionata. Crisi che ovviamente interessava anche l'economia: nel 2005, infatti, la Germania unita sfiorava il record di cinque milioni di disoccupati. Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Cronache dalla Germania*, cit., pp. 446 ss. Sul contesto in cui interviene tale riforma si vedano inoltre le più generali riflessioni di G. PITRUZZELLA, *La crisi e l'Europa delle Regioni*, cit., pp. 1125 ss.

ratterizzato tutte le fasi di evoluzione del processo di integrazione europeo: dalla sua costituzione, con la realizzazione del Mercato comune, avviata per rilanciare le economie depresse dal secondo conflitto mondiale; così, anche, nei primi anni '90 – dopo la “caduta del muro” – e a seguito della crisi del debito di molti Stati membri, cui è seguita la sigla del Trattato di Maastricht; sino alla crisi presente – l'ultimo momento di transizione – senza precedenti per gravità, da cui sono scaturite le summenzionate riforme nazionali ed europee²⁹. Una trasformazione, che, a bene vedere, sembra ancora lontana da una conclusione³⁰.

È chiaro, troppe sono le incognite per poter anche solo “fantasticare” sull'evoluzione del governo dell'economia, ed evidentemente, altresì, sul futuro del processo di integrazione europeo. Tuttavia, dalle tendenze riscontrate sembrano intravedersi alcuni scenari.

Il primo – se si condivide la chiave di lettura sulla c.d. “glocalizzazione” riproposta sin dall'introduzione al presente studio – che il governo dell'economia non potrà essere rimesso a una sola entità di governo e, men che meno, a una sola “organizzazione” sovranazionale. La globalizzazione favorisce le aggregazioni sovranazionali³¹, tuttavia, l'economia globale – composta da una pluralità di economie locali³² – può essere governata solo attraverso l'interazione di più centri di governo in grado di intercettare interessi globali e loca-

²⁹ La presente crisi tuttavia sembra non avere precedenti, per tale ragione potrebbe rappresentare un'occasione unica nel processo di sviluppo dell'UE. Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2009)*, cit.

³⁰ In tal senso G. PITRUZZELLA, *La crisi e l'Europa delle Regioni*, cit., p. 1129 si è interrogato “se siamo in presenza di cambiamenti strutturali e destinati a consolidarsi nel lungo periodo – a meno che non vi sia la catastrofica uscita dall'euro – in questo quadro in cui un nuovo tipo di federalismo riguarda l'Europa più che l'organizzazione interna degli Stati, rendendo sbiadita l'immagine, un tempo in voga, dell'“Europa delle Regioni”, c'è ancora spazio per reinventare un ruolo delle Regioni italiane?”

³¹ Come ampiamente dimostrato da G. DI PLINIO, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la Costituzione economica della crisi globale*, cit., pp. 114 ss.

³² Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, cit., pp. 336 ss. anche senza arrivare alle estreme conseguenze sul futuro ruolo dello Stato di K. OHMAE, *Next global stage: the challenges and opportunities in our borderless world*, Upper Saddle River, Pearson Prentice Hall, 2005, riprendendo il suo *The borderless world: power and strategy in the interlinked economy*, New York, HarperCollins, 1990.

li³³. Un “metodo” di governo che ha effetti diretti – e dovrà averne ancor più – sulla futura struttura dell'UE, non necessariamente riproponendo il tradizionale modello già conosciuto dello Stato nazionale e, in particolare, della Federazione. È possibile che accada, ma bisogna interrogarsi, se sia necessario e, soprattutto, proficuo³⁴. Il fatto dimostrato, che lo Stato, isolato nella sua sovranità, non sia in grado di governare l'economia globale, sembra anzitutto suggerire che difficilmente potrà ottenere risultati migliori una qualsiasi altra entità semplicemente “più grande”, che utilizzi i medesimi strumenti – le “armi” ormai “spuntate” – a disposizione dell'ordinamento nazionale, distinta, dagli Enti precedenti, solo per dimensioni territoriali³⁵.

Come avvertito sin dalle prime pagine del presente studio, il “globale” non impone necessariamente un “nuovo sovrano”, piuttosto un differente modo di organizzazione del potere politico. Nel “*new world disorder*” è necessario ricercare “un nuovo ordine”, in cui globale e locale (le due facce della stessa medaglia) devono necessariamente interagire, potendo essere governate solo attraverso un ordinamento multilivello, che non necessariamente, anzi, molto probabilmente, non potrà utilizzare la stessa organizzazione e gli stessi strumenti del vecchio Stato costituzionale³⁶.

In tal senso, poco importa – se non per la materiale complessità che un processo di federalizzazione comporterebbe – che la futura Unione si costituisca formalmente in una Federazione o mantenga la sua natura di organizzazione sovranazionale³⁷. L'importante a questo punto sembra l'assunzione di una radicale trasformazione, sia

³³ Sul punto si vedano anche le tesi di G. TEUBNER, *Nuovi conflitti costituzionali*, cit., pp. 23; J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale: mercato globale, nazioni e democrazia*, cit. pp. 28 ss. già ricordate nel capitolo I, cui si rinvia.

³⁴ S. ORTINO, *Il nuovo nomos della Terra*, Bologna, il Mulino, 1999, pp. 105 ss.

³⁵ S. ORTINO, *Il nuovo nomos della Terra*, cit., p. 117.

³⁶ K. JOWITT, *New world disorder: the Leninist extinction*, cit. Più di recente ha parlato di “caos” G. DI PLINIO, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la Costituzione economica della crisi globale*, cit.

³⁷ Anche se – come ricorda S. ORTINO, *Ordinamenti costituzionali federativi: analisi sulla natura giuridica delle comunità europee*, cit. pp. 280 ss. – è certo difficile qualificare la sua natura.

degli ordinamenti nazionali, sia di quello europeo, al fine di realizzare una stretta ed efficace azione coordinata tra i vari livelli³⁸, ma, soprattutto, assicurare a tutti i livelli di governo l'assunzione di una decisione politica piena, democraticamente legittimata, colmando così il principale ostacolo alla realizzazione di un reale governo europeo dell'economia. Come si può ben comprendere, quest'ultima pare la scommessa che interesserà principalmente l'UE³⁹.

Se si condividono tali conclusioni, già oggi esistono presupposti su cui costruire un governo europeo dell'economia – in grado di operare nel mercato globale e frutto di un lento processo evolutivo – le quali sembrano risiedere nel modello proposto dai teorici del costituzionalismo multilivello: un ordinamento con più Costituzioni, più centri di decisione, tra loro connessi⁴⁰. Al compimento di tale processo, invero, quello che manca non sembra essere una Costituzione europea formale⁴¹, bensì, piuttosto, una sede sovra-

³⁸ In particolare tali riforme sembrano interessare soprattutto gli ordinamenti nazionali dal loro interno, e nel caso italiano nella direzione tracciata da A. BARBERA, *Il governo locale nell'economia globale*, cit., pp. 1092 ss.; Id. *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"*, cit.

³⁹ F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, cit., infatti, ha recentemente notato "il problema di legittimazione democratica nella governance dell'eurozona, evidenziato dalla crisi del debito sovrano, sembra dunque destinato a rimanere al centro del dibattito sui futuri sviluppi del processo di integrazione europea".

⁴⁰ Tra tutti in particolare I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, cit., pp. 703 ss., il quale parla già alla fine degli anni '90 di ordinamento costituzionale multilivello, sviluppando poi tale tesi a seguito delle successive trasformazioni dell'ordinamento europeo in *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, cit., pp. 511 ss.; *The Treaty of Lisbon. Multilevel Constitutionalism in Action*, cit., pp. 349 ss. Come noto il c.d. costituzionalismo multilivello è stato proposto al fine di descrivere le trasformazioni dell'ordinamento europeo. Tale teoria per molto tempo è stata perlopiù utilizzata, limitatamente, per comprendere la tutela dei diritti fondamentali, anche sollevando alcune riflessioni critiche (Cfr. D. TEGA, *I diritti in crisi*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 9 ss.). Tuttavia, più in generale, il costituzionalismo multilivello appare come un'efficace chiave di lettura attraverso la quale comprendere la parallela e coordinata azione dell'UE, degli Stati e delle Autonomie regionali. Tra gli Autori italiani in particolare si vedano le recenti riflessioni di A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, cit., pp. 15 ss.; G. DE MURO, *Costituzionalismo europeo e tutela multilivello dei diritti*, Torino, Giappichelli, 2009.

⁴¹ Sul punto si veda la classica riflessione di J.H.H. WEILER, *Does Europe*

nazionale di decisione politica democraticamente legittimata⁴². Un passaggio obbligato per completare un efficace governo dell'economia multilivello, che non può restare scisso dalla decisione politica⁴³.

Al momento l'Europa non dispone di – generali e incisive – politiche economiche comuni: il sopra descritto coordinamento europeo dell'economia risulta fortemente limitato dalle politiche dei singoli Stati, le quali sono solo indirizzate dai vincoli al debito e alla spesa nazionale. Ciò – pur rappresentando un passo in avanti – mantiene un sistema irrazionale, non solo, in alcuni casi, per le sostanziali differenze e le potenzialità di sviluppo tra uno Stato e l'altro, ma, soprattutto, perché, spesso, le singole economie nazionali si trovano, tra loro, in una “controproducente” competizione. In tal senso emblematico esempio è la frequenza con cui le imprese trasferiscono le proprie sedi da uno Stato membro all'altro, alla ricerca – quando va bene – di un miglior regime fiscale, o di un minore costo del lavoro⁴⁴.

Si potrà obiettare che la ragione di tale “concorrenza” sia dovuta anzitutto alla responsabilità di ciascuno Stato, che mantiene, e non riforma, un ordinamento e un sistema economico inefficiente. Altresì, si potrebbe ricordare che la competizione tra economie regionali rappresenta un fenomeno “naturale” degli Stati a base federale.

Tuttavia, pur condividendo entrambe le critiche, è innegabile che, nel particolare contesto europeo, tali differenze siano accentuate dalla mancanza di una politica economica europea comune

Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision, in *European Law Journal*, 1995, n. 1, pp. 219 ss. è più di recente – seguendo la tesi del costituzionalismo multilivello – I. PERNICE, *Does Europe need a Constitution? Achievements and Challenges after Lisbon*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, *A constitutional order of states?*, Oxford, Hart Publishing Limited, pp. 75 ss.

⁴² In questo senso E. CASTORINA, *I valori fondanti dell'Unione europea*, in *Riflessioni sul processo costituente europeo*, cit., pp. 379 ss.

⁴³ Infatti, come si è avvertito nell'introduzione, l'economia è direttamente connessa alle forme di Stato di qualsiasi ordinamento costituzionale, è da essa – dal suo sviluppo – che qualsiasi ordinamento ottiene le risorse per funzionare, ma, soprattutto, per realizzare i fini e i programmi annunciati nella sua Costituzione.

⁴⁴ M. ALFIERI, *Fisco e burocrazia, la nuova emigrazione è quella delle imprese*, in *La Stampa*, 18 ottobre 2010.

(invece presente negli ordinamenti composti), base dalla quale sviluppare politiche nazionali e regionali. Tale lacuna deve essere necessariamente colmata. Infatti, come la recente crisi ha dimostrato, la connessione tra le economie nazionali è talmente stretta, che le difficoltà di un Paese si riflettono, poi, su quelle degli altri. In tal senso, su tutti, il ricordato caso della crisi greca, che ha mobilitato, soprattutto, gli Stati più ricchi, non certo per filantropia, ma per evitare le conseguenze che ne sarebbero derivate dalla ormai strettissima interconnessione⁴⁵, difficilmente districabile, che sembra suggerire il perseguimento di un “benessere diffuso”.

In tale contesto, il futuro governo dell'economia multilivello dovrà puntare sul ruolo dell'Europa nella definizione di politiche economiche comuni, nonché, in particolare, su una programmazione comune non necessariamente rivolta agli Stati e alle regioni geografiche, all'interno dei loro confini territoriali. Una politica e una programmazione comuni indirizzate alle “regioni d'Europa”, nella quale, più che gli interessi definiti dai confini territoriali, si perseguano altri tipi di connessioni, quali, ad esempio, eventuali sinergie e affinità economiche⁴⁶. Dunque, se l'Europa ha un mag-

⁴⁵ Invero, assai diffusa, anche oltre l'UE, come già rilevato da J. TRACHTMAN, *The economic structure of international law*, Cambridge, Harvard University Press, 2008, pp. 196 ss.; E.U. PETERSMANN, *International economic law in the 21. century: constitutional pluralism and multilevel governance of interdependent public goods*, Oxford-Portland, Hart, 2012, pp. 332 ss.

⁴⁶ S. ORTINO, *Il nuovo nomos della Terra*, cit., pp. 117. ss., ma si vedano anche le conclusioni dello studio di geopolitica di P. BONAVERO, E. DANSERO, *L'Europa delle regioni e delle reti*, Torino, Utet, 1998. Basti pensare, tra i tanti esempi, alle potenzialità che le Regioni che affacciano sul Mediterraneo, o attorno alle Alpi, potrebbero avere attraverso il potenziamento di politiche di sviluppo economico comuni in materia di turismo: miliardi di nuovi turisti (cinesi, indiani, russi, brasiliani) che intendono visitare la “regione” europea. Probabilmente un primo modello virtuoso potrebbe essere quello dei c.d. “fondi strutturali”, anche in questa sede analizzati, i cui fini comuni, per le regioni europee, vengono assistiti da risorse comuni che spetta poi agli Stati e alle Regioni interessate utilizzare in concreto. Inutile dire, almeno nel caso italiano, come molto dell'insuccesso di questa esperienza sia proprio legato a responsabilità tutte interne per cui si rinvia a E. DOMORENOK, M.S. RIGHETTINI, *Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari. Il caso dei Fondi Strutturali in Italia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2012, n. 2, pp. 253 ss. Paradossale, in particolare, è il caso del mancato utilizzo del FAS (Fondo per le Aree Sottoutilizzate divenuto adesso

giore ruolo rispetto al passato nel governo dell'economia, e in particolare nella definizione delle politiche economiche, che colma il vuoto dell'isolata competenza monetaria, il successivo passaggio, non potrà limitarsi ad una definizione di limiti all'indebitamento o al coordinamento di politiche economiche, poi rimesse alla piena discrezionalità degli Stati, perseguendo obiettivi assai differenti, spesso opposti.

Ciò detto, è evidente che la definizione di politiche comuni (economiche, monetarie, fiscali, insomma, un governo europeo dell'economia) necessita di una scelta politica che non può non essere democraticamente legittimata. A questo punto, al di là dei futuri sviluppi, considerato il sempre crescente ruolo europeo, anche nel governo dell'economia, risulta ancor più urgente compiere il "passo decisivo", colmando quel tanto volte richiamato e censurato *deficit* democratico dell'UE. Anche – se necessario – facendo ulteriore chiarezza tra le confuse, ma sempre più stridenti differenze tra i due ordinamenti: Unione europea ed Eurozona⁴⁷.

"Fondo per lo sviluppo e la coesione") da parte delle regioni del Mezzogiorno d'Italia per cui A. NUZZI, *Come migliorare l'efficacia dell'impiego dei Fondi strutturali per il Mezzogiorno: lezioni da investitori istituzionali pubblici e fondi sovrani esteri*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2011, n. 4, pp. 863 ss. per il quale se è "innegabile che, come conseguenza della crisi internazionale, siano state apportate riduzioni alle risorse previste dalla programmazione nazionale, non può essere dimenticato come gli ingenti Fondi strutturali previsti dalla programmazione comunitaria per soddisfare gli obiettivi di coesione e sviluppo economico e sociale (FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale e FSE: Fondo sociale europeo) siano rimasti intatti e, nonostante ciò, le Amministrazioni assegnatarie fatichino a raggiungere soddisfacenti performance di impegno e spesa: considerando il loro ammontare, tali fondi potrebbero costituire, se impiegati in modo opportuno, il volano su cui impennare una nuova stagione di crescita nelle aree del Mezzogiorno".

⁴⁷ Come detto, tutte le riforme fondamentali – al fine di poter assicurare stabilità all'UE e consentirle di poter operare nel mutato contesto economico – sarebbero dovute essere introdotte per mezzo di una modifica del Trattato di Lisbona, interessando tutti gli Stati membri, ma così non è stato a causa delle resistenze di alcuni Governi. Per tale ragione vanno certo chiariti e risolti i dubbi e le resistenze di alcuni Stati membri. In tal senso, significativo pare l'annunciato referendum popolare che il Governo del Regno Unito intenderebbe proporre circa l'uscita dall'Unione europea, per cui si veda G.B., *Referendum sull'Unione europea: Cameron presenta un progetto di legge*, su *La Repubblica*, 14 maggio 2013.

Invero, però, il processo di integrazione europeo sembra andare verso un significativo punto di svolta, favorito sicuramente, come detto, dall'ulteriore impulso dell'ultima crisi economica. Sembra dimostrarlo in particolare la più recente giurisprudenza che si è pronunciata sulla costituzionalità di molte delle recenti riforme europee⁴⁸, tra le quali acquista uno speciale rilievo quella del Tribunale costituzionale tedesco, che, come noto, in passato, ha avuto modo di intervenire in tutte le fasi più significative del processo di integrazione europeo⁴⁹ e, da ultimo, sui Trattati inerenti al Meccanismo europeo di stabilità (MES) e sul *Fiscal Compact*⁵⁰.

In particolare, tale recente sentenza del *Bundesverfassungsgericht* appare emblematica, perché sembra descrivere un – significativo – mutato atteggiamento del Giudice costituzionale tedesco rispetto al processo di integrazione europeo – soprattutto, se paragonato a quello della precedente *Lissabon Urteil* – non facendo più come in passato (forte) perno sulla sovranità nazionale⁵¹, ma, piut-

⁴⁸ Cfr. Tribunale supremo dell'Estonia 12 luglio 2010, sentenza 3-4-1-6-12; *Conseil constitutionnel*, 9 agosto 2012, n. 2012-653 DC, *Bundesverfassungsgericht*, 12 settembre 2012, BVerfG, 2 BvR 1390/12. Ma si veda altresì Corte di giustizia, Seduta plenaria, 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle c. Irlanda*.

⁴⁹ Tra cui le principali BVerfGE 89, 155, del 12 ottobre 1993, *Maastricht Urteil*; BVerfG, 2 BvR 987/10, del 7 settembre 2011, *Griechenland-Hilfe Urteil* e BVerfG, 2 BvE 2/08, del 30 giugno 2009 *Lissabon Urteil*.

⁵⁰ BVerfG, 2 BvR 1390/12, cit.

⁵¹ In particolare con *Lissabon Urteil* la Corte di Karlsruhe, pur concludendo per la legittimità costituzionale del Trattato e della legge di ratifica, ha imposto alle due Camere di modificare le leggi di accompagnamento, al fine di consentire al Parlamento stesso di esprimersi in modo pieno sulle politiche europee, senza lasciare il Governo arbitro di scelte sostanziali, incidenti sulla sovranità della Repubblica federale. Secondo il Giudice costituzionale tedesco – come, a suo tempo, nella *Maastricht Urteil* – anche dopo il Trattato di Lisbona l'Unione europea non poteva essere considerata uno “Stato”, o una “Confederazione di Stati”, essa piuttosto usufruiva di un potere pubblico derivato, addizionale, complementare. Erano dunque gli Stati, gli ordinamenti originari, che potevano pienamente disporre dei Trattati. Particolarmente critico nei confronti di tale decisione S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 1003, per il quale con tale sentenza gli Stati non avrebbero potuto fare molti altri passi in avanti nel processo di integrazione europeo. La recente sentenza sul MES e sul *Fiscal compact*, al contrario, sembrano mutare atteggiamento, chiarendo che il Trattato di Lisbona non è più la frontiera estrema che l'Unione europea ha raggiunto.

tosto, sembrando indicare il necessario passaggio che l'UE – definita “*System intergouvernementalen Regierens*” – dovrà compiere verso l'unità politica⁵². In tal senso, piena di significati appare la summenzionata sentenza⁵³ nella parte in cui espressamente dichiara che l'art. 79 c. 3 GG – come noto, sulle modifiche alla Legge fondamentale – “non garantisce l'esistenza immutabile del diritto vigente, ma strutture e procedimenti che mantengano aperto il processo democratico” altresì, continua la Corte, se l'Unione “non può essere realizzata nella sua struttura originaria con il ‘programma di integrazione’ vigente, occorrono nuove decisioni politiche su come si debba procedere”⁵⁴. Dunque un'ulteriore apertura dall'interno dello Stato costituzionale, verso la realizzazione di una nuova unità che, però, deve necessariamente passare da una riforma dei Trattati, dotando l'Unione di quella piena legittimazione democratica di cui è ancora priva.

⁵² P. RIDOLA, “*Karlsruhe locuta causa finita?*” il *Bundesverfassungsgericht*, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa, in www.federalismi.it, 26 settembre 2012.

⁵³ Si vedano i commenti di P. RIDOLA, “*Karlsruhe locuta causa finita?*” il *Bundesverfassungsgericht*, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa, cit.; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul meccanismo europeo di stabilità e sul fiscal compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente; la sentenza del Bundesverfassungsgericht sul meccanismo europeo di stabilità e sul fiscal compact. Guida alla lettura*, entrambi in www.federalismi.it, 15 settembre 2012.

⁵⁴ Traduzione tratta dalla nota di A. DI MARTINO, *la sentenza del Bundesverfassungsgericht sul meccanismo europeo di stabilità e sul fiscal compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, cit.

BIBLIOGRAFIA

- ABENDROTH W., *Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme*, Neske, Pfullingen, 1966.
- ACHTERBERG N., *Die Entscheidung über das Bedürfnis für die Bundesgesetzgebung (Art. 72 Abs. 2 GG)*, in *DVwbl*, 1967, pp. 213 ss.
- ALBERTÍ I ROVIRA E., *Autonomia política i unitat econòmica. Les dimensions constitucional i europea de la lliure circulació i de la unitat de mercat*, Barcelona, Institut d'estudis autonòmics, 1993.
- ALBERTÍ I ROVIRA E., *La Constitución económica de 1978, reflexiones sobre la proyección de la Constitución sobre la economía en el XXV aniversario de la Constitución española*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2004, n. 71, pp. 123 ss.
- ALEN A., *Le relazioni tra la Corte di giustizia delle Comunità europee e le Corti costituzionali degli Stati membri*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 185 ss.
- ÁLVAREZ TARDÍO M., VILLA GARCÍA R., *Nuevos estudios sobre la cultura política en la II República Española (1931-1936)*, Madrid, Dykinson, 2011.
- ALZAGA O., *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, in J. TUSELL, E. LAMO DE ESPINOSA Y R. PARDO (a cura di), *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Madrid, Alianza, 1996, pp. 87ss.
- AMATO G., *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, il Mulino, 1972.
- AMATO G., *Il governo dell'economia: il modello politico*, in F. GALGANO (a cura di), *La Costituzione economica*, Padova, Cedam, 1977, pp. 209 ss.
- AMATO G., *Il mercato nella costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 1 ss.

- AMORELLI G., *Le privatizzazione nella prospettiva del Trattato CEE*, Padova, Cedam, 1992.
- ANGELANI E., *La riforma dei fondi strutturali comunitari e il fondo sociale europeo*, in *Previdenza sociale*, 1990, fasc. 1, pp. 31 ss.
- ANZON DEMMIG A., *Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 111 ss.
- ARCIDIACONO L., *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento*, Milano, Giuffrè, 1974.
- AZZARITI G., *La "regola d'oro" indiscussa*, in *Il Manifesto*, 6 marzo 2012.
- AZZENA L., *L'integrazione attraverso i diritti*, Torino, Giappichelli, 1998.
- BACHTLER J., MICHIE R., *A New Era in EU Regional Policy Evaluation? The Appraisal of the Structural Funds*, in *Regional Studies*, 1995, pp. 745 ss.
- BADURA P., *Der Regierungsentwurf eines Mitbestimmungsgesetzes*, in *ZfA*, 1974, pp. 374 ss.
- BADURA P., *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung: Ein exemplarischer Leitfaden*, Tübingen, Mohr Siebeck GmbH & Co. K, 2008.
- BAGLIONI A. (a cura di), *Grecia e governance europea*, dossier su www.lavoce.info.
- BALAGUER CALLEJÓN F., *Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, 2006, n. 1, pp. 39 ss.
- BALAGUER CALLEJÓN F., *Lo Stato autonomico spagnolo: la stagione delle riforme*, in A. D'ATENA (a cura di) *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 333 ss.
- BALAGUER CALLEJÓN F., *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in B. ANDÒ, F. VECCHIO (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, Cedam, 2012, pp. 333 ss.
- BALDASSARRE A., *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, 1971, pp. 582 ss.
- BALDASSARRE A., *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- BARATTA R., *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2008, pp. 21 ss.
- BARBATI C., *Territori e interessi economici: le "politiche dei luoghi" per lo sviluppo locale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2009, n. 2, pp. 243 ss.
- BARBERA A., *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968.

- BARBERA A., *La Regione come ente di governo*, Bologna, il Mulino, 1974.
- BARBERA A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974.
- BARBERA A., *Le Istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locali: autonomie per governare*, Bari, De Donato, 1977.
- BARBERA A., *Regioni e poteri locali nell'attuale processo di riforma dello Stato*, in A. BARBERA, *Le Istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locali: autonomie per governare*, Bari, De Donato, 1977, pp. 198 ss.
- BARBERA A., *Un moderno Stato regionale: un'alternativa al federalismo delle Leghe*, in A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991, pp. 253 ss.
- BARBERA A., *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991.
- BARBERA A., *Il governo locale nell'economia globale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1999, pp. 1092 ss.
- BARBERA A., *Esiste una «costituzione europea»?* , in *Quaderni costituzionali*, 2000, pp. 59 ss.
- BARBERA A., *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, pp. 345 ss.
- BARBERA A., *Dal triangolo tedesco al pentagono italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 85 ss.
- BARBERA A., *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, introduzione al volume *Una e indivisibile*, Milano, Giuffrè, 2007.
- BARBERA A., *Le tre pagine lasciate aperte dal Costituente*, in *Quaderni regionali*, 2007, pp. 57 ss.
- BARBERA A., *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011, nn. 2-3, pp. 557 ss.
- BARBERA A., *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"* su www.forumcostituzionale.it, e ora in *Studi parlamentari e di politica costituzionale 2011*, nn. 171-172 pubblicati nel 2013 in onore di Nicola Greco.
- BARBERA A., *Imprese. Che c'entra l'art. 41 della Costituzione?*, su www.democraticaonline.it.
- BARBERA A., BASSANINI F., *Introduzione*, in A. BARBERA e F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali: commentario al decreto n. 616 di attuazione della Legge 382*, Bologna, il Mulino, 1978, pp. 21 ss.
- BARBERA A., BASSANINI F. (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali: commentario al decreto n. 616 di attuazione della Legge 382*, Bologna, il Mulino, 1978.

- BARBERA A., CALIFANO L., *Dall'attuazione dell'ordinamento regionale ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli Editore, 1997, pp. 15 ss.
- BARBERA A., FUSARO C., *Corso di diritto Costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2012.
- BARBERA A., MIGLIO G., *Federalismo e Secessione. Un dialogo*, Milano, Mondadori, 1997.
- BARBERA A., MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003.
- BARONCELLI S., *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello americano della Federal Reserve*, Firenze, 2000.
- BARONE G., *Esperienze e prospettive degli enti pubblici economici*, Milano, Giuffrè, 1973.
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1971, pp. 124 ss.
- BARTOLE S., *Conclusioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 2, pp. 369 ss.
- BARUCCI E., PIEROBON F., *Stato e mercato nella Seconda Repubblica*, Bologna, il Mulino, 2010.
- BASSANINI F., *Sviluppo economico*, in A. BARBERA e F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali: commentario al decreto n. 616 di attuazione della Legge 382*, Bologna, il Mulino, 1978, pp. 320 ss.
- BASSI F., MERUSI F. (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, Giuffrè, 1993.
- BASSOLS COMA M., *La jurisprudencia del Tribunal de Garantias Constitucionales de la II Republica espanola*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1981.
- BASSOLS COMA M., *Constitución y sistema económico*, Madrid, Tecnos, 1988.
- BAUMAN Z., *Dentro la globalizzazione: le conseguenze sulle persone*, Bari, Roma, Laterza, 1999.
- BAUMAN Z., *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, Armando, 2005.
- BELCARO P., *La programmazione economica delle Regioni: esperienze del periodo 1970-1990*, Padova, Cedam, 1991.
- BELLETTI M., *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale: tra tutela di valori fondamentali, esi-*

- genze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, Aracne, 2012.
- BENVENUTI M., *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento V, Torino, Utet, 2012, pp. 219 ss.
- BERTI G., Art. 5, in G. Barca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma, 1975.
- BERTI G. (a cura di), *Le imprese pubbliche regionali*, Franco Angeli, Milano, 1977.
- BERTOLISSI M., *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, pp. 9 ss.
- BIFULCO R., *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995.
- BIFULCO R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008.
- BIFULCO R., *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 117 ss.
- BIFULCO R., *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in www.rivistaaic.it, 2012.
- BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in www.rivistaaic.it.
- BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, su www.rivistaaic.it, n. 2, 17 aprile 2012.
- BILANCIA F., FILIPPINI A., *L'intervento pubblico nell'economia delle Regioni e degli enti locali tra aiuti di Stato e tutela della concorrenza*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, n. 3, pp. 561 ss.
- BILANCIA P., *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996.
- BILANCIA P., *Perché una governance europea*, in *Astrid - Rassegna*, n. 92, 2009, su www.astrid-online.it/rassegna/12-05-2009/BILANCIA_Relazione-Bari_29-30_04_09.pdf.
- BILANCIA P., *The role and power of European and National Parliaments in the dynamics of integration*, in *Rivista Italiana di Diritto pubblico comunitario*, 2009, n. 2, pp. 273 ss.
- BILANCIA P., *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, su www.federalismi.it, 5 dicembre 2012.
- BIN R., *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1445 ss.

- BIN R., *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 889 ss.
- BIN R., *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, n. 2, pp. 203 ss.
- BIN R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 1213 ss.
- BIN R., *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 735 ss.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato: le forme di stato e le forme di governo, le costituzioni moderne*, Milano, Giuffrè, 1988.
- BIZIOLI G., *La disciplina europea della finanza pubblica. Origine, evoluzione e crisi del patto europeo di stabilità e crescita* in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2012, fasc. 1, pp. 121 ss.
- BLANCO VALDÉS R., *La reforma de 2011: De las musas al teatro*, in *Claves de la razón práctica*, 2011, n. 216, pp. 11 ss.
- BOGNETTI G., *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1983.
- BOGNETTI G., *L'esperienza di Weimar*, in *Europa in crisi: due studi su alcuni aspetti della fine della Terza Repubblica francese e della Repubblica di Weimar*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 117 ss.
- BOGNETTI G., *La Costituzione economica italiana*, Torino, Giappichelli, 1995.
- BOGNETTI G., *Costituzione e bilancio dello stato. Il problema delle spese in deficit*, su www.forumcostituzionale.it.
- BOLOGNA C., *Stato federale e national interest: le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, BUP, 2010.
- BONAVERO P., DANSERO E., *L'Europa delle regioni e delle reti*, Torino, Utet, 1998.
- BONVICINI G. e BRUGNOLI F. (a cura di), *Il Fiscal compact*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012, pp. 15 ss.
- BORCHARDT K.D., *L'Unificazione europea: nascita ed evoluzione della Comunità europea*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1995.
- BORRELLO I., CASSESE E., CHITI E., *Il mercato interno e le politiche dell'Unione europea*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 37 ss.
- BOSCH CAPDEVILA E., *La distribución de competencias en materia de legislación civil. De la Constitución Española de 1931 al Estatuto de*

- Cataluña de 2006*, in *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2007, n. 701, pp. 1069 ss.
- BOVENSCHULYE A., FISAHN A., *Fiskalpakt entmachtet Bundestag*, su www.jura.uni-bielefeld.de.
- BRUNKHORST H., «*There Will Be Blood*». *Costituzione senza democrazia?*, in *Iride*, 2008, pp. 569 ss.
- BRUNKHORST H., *La rivoluzione giuridica di Hans Kelsen e altri saggi*, trad. a cura di L. Ceppa, Torino, Trauben, 2010.
- BRUNO F., *Costantino Mortati fra Weimar e Bonn*, in M. GALIZIA (a cura di) *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 316 ss.
- BUFFONI L., *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2003, pp. 345 ss.
- BUFFONI L., *Riparto di competenze legislative ed ordine giuridico del mercato*, in *Le Regioni*, in corso di pubblicazione.
- BUNTE H.J., *La tutela della libertà di concorrenza in Germania*, in L. Mezzetti (a cura di), *Costituzione economica e libertà di concorrenza*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 10 ss.
- BUOSO E., *L'art. 72, Il comma, GG davanti al Bundesverfassungsgericht*, in *Le Regioni*, 2003, n. 5, pp. 959 ss.
- BUOSO E., *Il primo annullamento di una disposizione legislativa federale ex art. 72, Il c., Grungesetz*, in *Le Regioni*, 2004, n. 5, pp. 1225 ss.
- CABIDDU M.A., *Costituzione europea e Carta dei diritti fondamentali*, in A. QUADRO CURZIO (a cura di) *Profili della costituzione economica europea*, Bologna, il Mulino, 2001 pp. 177 ss.
- CALIFANO L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Milano, Giuffrè, 1988.
- CALLIES C., *Die Justitiabilität des Art. 72 Abs. 2 GG vor dem Hintergrund von kooperativem und kompetitivem Föderalismus*, in *DOV*, 1997, pp. 896 ss.
- CALZOLAIO S., *Il cammino delle materie nello stato regionale: la definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012.
- CAMMELLI M., *Un passaggio chiave del federalismo amministrativo: il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato*, in *Aedon*, 1998, n. 2, pp. 1 ss.
- CANSACCHI G., *Sulle essenziali caratteristiche giuridiche della Comunità economica europea*, in *Diritto dell'economia*, 1957, pp. 741 ss.
- CAPRIGLIONE F., *Crisi a confronto (1929 e 2009)*, Padova, Cedam, 2009.

- CARAVITA B., *Oltre l'eguaglianza formale, un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, Cedam, 1984.
- CARBONI G.G., *La risposta della Spagna alla crisi: economia e istituzioni scelgono la strada delle riforme costituzionali*, in G. CERRINA FERONI e G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato: modelli comparati e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 211 ss.
- CARETTI P., *Autonomia regionale e intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Milano, Franco Angeli, 1974.
- CARETTI P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1229 ss.
- CARETTI P., *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in *Quaderni regionali*, 2002, pp. 451 ss.
- CARINGELLA F. (a cura di), *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione: commento organico alle leggi Bassanini*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 1999.
- CARIOLA A., *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D'Alema*, Catania, Libreria editrice Torre, 1997.
- CARRASCO DURÁN M., *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2005.
- CARRASCO DURÁN M., *La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª de la Constitución)*, in *Revista de derecho político*, n. 62, 2005, pp. 55 ss.
- CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in M. CARTABIA (a cura di) *I diritti in azione*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 13 ss.
- CARULLO A., *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Padova, Cedam, 2005.
- CARULLO A., *Diritto al benessere e crisi delle autonomie locali*, in *Intervento al Convegno "Il pareggio di bilancio: dalla dimensione europea alle autonomie locali"*, Ravenna 24-25 maggio 2013, in www.costituzionefinanziaria.it.
- CARUSO INGHILLERI D., *La funzione amministrativa indiretta: la delegazione amministrativa, la supplenza, la sostituzione gerarchica, la sostituzione per mezzo di regi commissari*, Milano, 1909.
- CASSESE S., *Il finanziamento delle regioni, Aspetti costituzionali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1963, pp. 337 ss.

- CASSESE S., *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1965.
- CASSESE S., *Il problema della riforma della pubblica amministrazione sul finire del 1993*, in *Economia pubblica*, 1994, fasc. 1-2, pp. 3 ss.
- CASSESE S., *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello stato?*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1996, fasc. 3-4, pp. 579 ss.
- CASSESE S., *Dalle regole del gioco al gioco delle regole*, in *Mercato concorrenza regole*, 2002, n. 2, pp. 265 ss.
- CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- CASSESE S., *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, pp. 1003 ss.
- CASSESE S., «*Fare l'Italia per costituirla poi*». *Le continuità dello Stato*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2011, fasc. 2, pp. 305 ss.
- CASSESE S., *La nuova Costituzione economica*, Bari, Roma, Laterza, 2012.
- CASTORINA E., *Introduzione allo studio della cittadinanza: profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, Giuffrè, 1997.
- CASTORINA E., *Efficienza e concorrenzialità nel mercato: l'esperienza della privatizzazione delle imprese pubbliche in Italia*, in *Annali del Seminario giuridico*, Milano, Giuffrè, 2001.
- CASTORINA E. (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2007.
- CASTORINA E., Art. 822, in E. CASTORINA, G. CHIARA, *Beni pubblici*, artt. 822-830, *Il Codice Civile*, Commentario, fondato da P. Schlesinger, diretto da F. Busnelli, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 1 ss.
- CASTORINA E., *Cittadinanza europea come fattore d'integrazione sociale nell'Unione multiculturale*, in N. PARISI, M. MARLETTA (a cura di), *Multiculturalismo e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 9 ss.
- CASTORINA E., *I valori fondanti dell'Unione europea*, in *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 379 ss.
- CASTORINA E., *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino, Giappichelli, 2010.
- CERRINA FERONI G., FERRARI G.F. (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2012.
- CHELI E., *Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rassegna di Diritto pubblico*, 1960, pp. 303 ss.

- CHELI E., *Costituzione e sviluppo delle Istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978.
- CHIEFFI L., *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, fasc. 1, pp. 117 ss.
- CHITI M.P., *I mutamenti nella governance europea e i rapporti tra gli stati membri*, Relazione al Convegno: *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20-22 settembre 2012, su ftp.provincia.lecco.it.
- CINTIOLI F., *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, nn. 3-4, pp. 88 ss.
- CINTIOLI F., *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi"*, in *Diritto e società*, 2009, 3-4, pp. 373 ss.
- COCOZZA F., *Riflessioni sulla nozione di «costituzione economica»*, in *Diritto dell'economia*, 1992, pp. 71 ss.
- COCOZZA F., *Diritto pubblico applicato all'economia*, Torino, Giappichelli, 2012.
- CORCUERA ATIENZA F.J., *Participación de las Administraciones autonómicas y locales en la economía*, in F.J. CORCUERA ATIENZA, M.Á. GARCIA HERRERA (a cura di), *Constitucion y economía en España: Gobierno de la economía y Administraciones Publicas*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, pp. 51 ss.
- CORONIDI F., *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Europlus*, su www.federalismi.it, 6 marzo 2012.
- CORPACI A., *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1323 ss.
- COSTANZO P., *Le tappe dell'unificazione comunitaria: dall'idea dell'Europa alla Costituzione europea*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di Diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 25 ss.
- COSTANZO P., RUGGERI A., *Unione europea ed Autonomie territoriali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di Diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 425 ss.
- CRISAFULLI V., *L'attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte costituzionale in Politica del diritto*, 1972, fasc. 5, pp. 665 ss.
- CRISAFULLI V., *Vicende della "questione Regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, pp. 495 ss.
- CRUZ VILLALÓN P., *¿Reserva de Constitución?: (comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional*

- 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA), in *Revista española de derecho constitucional*, n. 9, 1983, pp. 185 ss.
- CUBEDDU M.G., *La competenza legislativa dei Länder in Germania. Il diritto privato regionale*, in *Annuario di diritto tedesco*, 2004, pp. 412 ss.
- D'ALESSANDRO G., *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 2, pp. 207 ss.
- D'ALOIA A., *I livelli essenziali delle prestazioni. concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella. configurazione del nuovo disegno autonomistico*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 30 ss.
- D'ASCOLI C., *La Constitution espagnole de 1931*, Parigi, Père Bussuet, 1932.
- D'ATENA A., *Le regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, Giuffrè, 1981.
- D'ATENA A., *Sussidiarietà e sovranità*, in AA.VV., *La Costituzione europea, atti del 14. Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Padova, Cedam, 2000, pp. 24 ss.
- D'ATENA A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007.
- D'ATENA A. (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008.
- D'ATENA A., *Regioni e sovranazionalità*, in *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, Giuffrè, 2009.
- D'ATTORRE A., *La forma introvabile. L'Europa e la via giuridica all'unificazione*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 2011, fasc. 3, pp. 381 ss.
- DE CARLI P., *Privatizzazioni e pubblici poteri*, in *Diritto e società*, 1996, fasc. 3, pp. 345 ss.
- DE GISPERT PASTOR M.T., *La noción de empresa en la Constitución Española*, in AA. VV., *La empresa en la Constitución Española*, Pamplona, Aranzadi, 1989.
- DE JUAN ASENJO O., *La Constitucion economica espanola*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1984.
- DE LA QIADRA-SALCEDO T., *Artículo 128: Riqueza iniciativa pública y reserva al servicio público*, in *Comentarios a la Constitución Española. Tomo X - Articulos 128 a 142 de la Constitucion Española de 1978*, Madrid, Edersa, 2006, pp. 47 ss.

- DE MINICO G., *Welfare a rischio per lo stop al debito pubblico*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 ottobre 2011.
- DE MURO G., *Costituzionalismo europeo e tutela multilivello dei diritti*, Torino, Giappichelli, 2009.
- DE SIERVO U. (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica. Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1980.
- DE VERGOTTINI G., *Pianificazione statale e interventi comunitari*, Milano, Giuffrè, 1967.
- DE VERGOTTINI G., *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1990, vol. XLIII, pp. 831 ss.
- DEGNI M., DE IOANNA P., *La voragine: inghiottiti dal debito pubblico*, Roma, Castelveccchi, 2012.
- DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, il Mulino, 1996.
- DELLA CANANEA G., *Il riordino della cassa depositi e prestiti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, fasc. 12, pp. 1147 ss.
- DELLA CANANEA G., *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pp. 668 ss.
- DI GASPARE G., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Cedam, Padova, 2011, pp. 239 ss.
- DI MARTINO A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, su www.federalismi.it, 15 settembre 2012.
- DI PLINIO G., *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1998.
- DI PLINIO G., *La Costituzione economica nel processo costituente europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europea*, 2004, n. 3, pp. 1780 ss.
- DI PLINIO G., *Su alcuni presupposti strutturali della performance dei processi di democratizzazione nelle aree economiche deboli*, in R. ORRÙ, L. SCIANNELLA (a cura di), *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Torino, Giappichelli, 2004.
- DI PLINIO G., *Il common core della deregulation. Dallo Stato regolatore alla Costituzione economica sovranazionale*, Milano, Giuffrè, 2005.
- DI PLINIO G., *Costituzione e scienza economica*, in *Il Politico*, 3/2009, pp. 188 ss.
- DI PLINIO G., *Sulla Costituzione economica. Contributo per una teoria degli effetti costituzionali dell'economia*, in *Il Risparmio*, 2009, e su www.scigiur.unich.it/wrkpapers/diplinio2.pdf.

- DI PLINIO G., *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la Costituzione economica della crisi globale*, in G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 114 ss.
- DI PLINIO G., *Fazhi (法治). L'espansione della western legal tradition nella Cina del terzo millennio*, su www.iuraorientalia.net.
- DI SALVATORE E., *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli stati membri: il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2008.
- DI SALVATORE E., *La materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" nella giurisprudenza della corte costituzionale (gennaio-maggio 2010)*, in www.rivistaaic.it, 2010.
- DI STEFANO A., *Le politiche strutturali dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà*, in R. SAPIENZA (a cura di), *Programmazione economica regionale e politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 51 ss.
- DOMORENOK E., RIGHETTINI M.S., *Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari. Il caso dei Fondi Strutturali in Italia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2012, n. 2, pp. 253 ss.
- DONATI D., *Corso di Costituzioni straniere: la Costituzione dell'Impero Germanico. Appunti tratti dalle lezioni*, E. TOSATO (a cura di), Padova, La Litotipo, 1926.
- DONATI F., *La tutela dei diritti fondamentali nel sistema comunitario*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 248 ss.
- DONATI F., *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in www.rivistaaic.it, 31 maggio, 2013.
- DONGILI P., *Uno strumento della politica economica: la cassa depositi e prestiti* in *Economia pubblica*, 1990, fasc. 12 pp. 627 ss.
- ELIA L., *Intervento*, in F. LANCHESTER (a cura di) *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1989, pp. 327 ss.
- ESPOSITO E., *Il potere sostitutivo. Amministrazione centrale ed enti locali*, Napoli, 1968.
- FABBRINI S., *European Regionalism in Comparative Perspective: Features and Limits of the New Medievalism's Approach to World Order*, in *Agora Without Frontiers: A Quarterly Journal of International Economy and Politics*, 2009, pp. 438 ss.
- FABBRINI S., *Oltre Lisbona: l'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2009, n. 3, pp. 349 ss.

- FASSBENDER B., *Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder. Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer "Schuldenbremse" für die Länder*, in *NZV*, 2009, pp. 737 ss.
- FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, vol. II.
- FERRARA G., *Regressione costituzionale*, in *Il Manifesto*, 18 aprile 2012.
- FERRARA M., *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in *Stato e mercato*, 2007, n. 81, pp. 341 ss.
- FERRARA M., *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e mercato*, 2013, n. 1, pp. 3 ss.
- FIORILLO M., *La nascita della Repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano, Giuffrè, 2000.
- FORTIS M., *A Different Tale on Eurozone Debts*, in *Economia politica*, 2012, n. 2, pp. 161 ss.
- FRENI E., *Le privatizzazioni*, in S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 238 ss.
- FROSINI T.E., *Costituzione e sovranità nella dottrina della Germania di Weimar*, in *Il Politico*, 1996, n. 1, pp. 95 ss.
- FUERTES SUÁREZ J.L., *El proyecto de ley orgánica de armonización del proces autonómico (LOAPA)*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1982.
- FURDA M., *Modello Fed per la Bce*, su www.lavoce.info, 09 luglio 2013.
- GALÁN GALÁN A., *La tensione tra uniformità e differenziazione nell'organizzazione territoriale del potere pubblico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011, n. 1, pp. 5 ss.
- GALGANO F., *Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici*, in *Trattato di Diritto commerciale e di Diritto pubblico dell'economia, La Costituzione economica*, Cedam, Padova, vol. I, 1977, pp. 3 ss.
- GALGANO F., *Lex mercatoria*, Bologna, il Mulino, 2001.
- GALGANO F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, il Mulino, 2005.
- GALGANO F., *Globalizzazione dell'economia e universalità del diritto*, in *Politica del diritto*, 2009, pp. 180 ss.
- GALLI G., *Privatizzazioni e riforma della regolamentazione in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, fasc. 2, pp. 471 ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las Autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980.

- GARCÍA LLOVER E., *Constitución económica y constitución territorial económica*, in *Revista catalana de derecho público*, 1998, n. 22, pp. 121 ss.
- GARCÍA TORRES J., *Máximas de interpretación sobre el artículo 149.1.1 CE en la reciente Jurisprudencia Constitucional*, in A. PÉREZ CALVO (a cura di) *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1990, pp. 138 ss.
- GARDINI G., *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011, n. 3, pp. 457 ss.
- GARGANO A., *Il pensiero politico nella repubblica di Weimar*, Napoli, Istituto per gli studi filosofici, 2011.
- GASPARINI CASARI V., *Una calda estate. note preliminari sulla crisi dei "debiti sovrani"*, in *Il diritto dell'economia*, 2011, fasc. 3-4, pp. 521 ss.
- GIACCHI O., *La riforma dell'IRI*, Roma, 1955.
- GIANFRANCESCO E., *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPi – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 239 ss.
- GIANNINI M.S., *Economia (disciplina della)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIV, 1965, pp. 276 ss.
- GIANNINI M.S., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, 1971, pp. 443 ss.
- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1995.
- GIANNITI L., *Note sul dibattito alla Costituente sulla costituzione economica*, su www.astrid-online.it.
- GIORGIO S., *La politica regionale della CEE e i fondi strutturali in Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1989, fasc. 1-2, pp. 255 ss.
- GIUBBONI S., *Governare le differenze: modelli sociali nazionali e mercato unico europeo*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 91 ss.
- GIUFFRÈ F., *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2012.
- GIUFFRÈ F., *Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. Legge "La Loggia")*, in www.forumcostituzionale.it.
- GIUPPONI T.F., *Il Governo del sistema bipolare*, in A. BARBERA e T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, BUP, 2008, pp. 51 ss.
- GIUPPONI T.F., *Enti locali, Regioni e processi di riforma: dalla ritardata attuazione del testo costituzionale alla revisione del Titolo V*, in G. CAIA, T.F. GIUPPONI, A. MORRONE, *Quale ordinamento per gli enti lo-*

- cali? *Organizzazione, servizi pubblici e "federalismo fiscale"*, Bologna, BUP, 2009, pp. 15 ss.
- GÓMEZ-FERRER MORANT R., *Bases y ordenación general de la economía*, in A. Pérez Calvo (a cura di), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.
- GONZÁLEZ CASANOVA J.A., *Teoría del Estado y Derecho constitucional*, Ed. Vicens-Vives, Barcelona, 1980.
- GRAGNANI A., *Sindacato di costituzionalità e giusto equilibrio fra unità e differenziazione in uno stato federale (in tema di giustiziabilità della *erforderlichkeitsklausel*)*, su www.issirfa.cnr.it.
- GRASSE A., *Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, n. 4, pp. 789 ss.
- GRASSO G., *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica: tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, Giuffrè, 2006.
- GRASSO G., *Il costituzionalismo della crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.
- GRECO N., *Regioni e industria in Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, 1980, fasc. 1, pp. 2 ss.
- GUARINO G., *Ratificare Lisbona?*, Firenze, Cesfin, 2008.
- GUIZZI F., *La tutela del risparmio nella Costituzione*, in *Il Filangieri*, 2005, fasc. 2-4, pp. 171 ss.
- HABERLE P., *La controversia sulla riforma della legge fondamentale tedesca (1991-1992)*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, pp. 279 ss.
- HABERLE P., *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in A. D'Atena (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 107.
- HABERLE P., *Per una dottrina della Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, pp. 3 ss.
- HABERMAS J., *La costellazione postnazionale: mercato globale, nazioni e democrazia*, trad. a cura di L. CEPPA, Milano, Feltrinelli, 2000.
- HABERMAS J., *L'idea kantiana della pace perpetua, due secoli dopo*, in J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, trad. a cura di L. Ceppa, Milano, Feltrinelli, 2008.
- HENTREI S., *Acerca de la constitucionalidad de las medidas de rescate del euro*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2012, n. 96, pp. 279 ss.

- HIRSCHMAN A.O., *Ascesa e declino dell'economia dello sviluppo: e altri saggi*, cura di A. GINZBURG, trad. a cura di G. FERRARA DEGLI UBERTI, Rosenberg & Sellier, Torino, 1983.
- HOFFE O., *La democrazia nell'era della globalizzazione*, trad. a cura di F. FERRARESI e C. SANDRELLI, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 36 ss.
- HUBER E.R., *Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht*, in *DÖV*, 1956, pp. 101 ss.
- IRTI N., *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1998.
- IRTI N. (a cura di), *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- ISENSEE J., KIRCHHOF P., *Handbuch des Staatsrechts, Bundesstaat*, Karlsruhe, C.F. Müller, vol. 4, 2008.
- JESSOULA M., *Istituzioni, gruppi, interessi. La "nuova politica pensionistica" in Italia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2011, n. 2, pp. 211 ss.
- JIMÉNEZ DE ASÚA L., *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Madrid, Reus, 1932.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ A., *La distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (a cura di), *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1989, pp. 391 ss.
- JORIO E., *Quanto peserà la legge attuativa del "pareggio di bilancio" sull'attività delle Regioni ed enti locali?*, su www.astrid-online.it.
- JOWITT K., *New world disorder: the Leninist extinction*, Berkeley, University of California Press, 1992.
- KANT I., *Per la pace perpetua*, trad. a cura di N. MERKER, Roma, Editori riuniti, 2005.
- KELSEN H., *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale: contributo per una dottrina pura del diritto*, trad. a cura di A. CARRINO, Milano, Giuffrè, 1989.
- KENNEDY D., *Tecnocrazia e contesto: ovvero i fraintendimenti della globalizzazione e la (ri)scoperta del background*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2001, fasc. 4, pp. 663 ss.
- KENNTNER V.M., *Normgeberwille und Verfassungsinterpretation zur «historischen» Auslegung von Art. 72 Abs. 2 GG n. F.*, in *VBIBW* 1999, pp. 289 ss.
- KENNTNER V.M., *Der Föderalismus ist (doch) justiziabel! – Anmerkungen zum "Altenpflegegesetz-Urteil" des BVerfGE*, in *NVwZ*, 2003, pp. 821 ss.

- KRÜGER H., *Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung*, in DVBl, 1951, pp. 361 ss.
- KRÜGER H., *Wirtschaftsverfassung, Wirtschaftsverwaltung, Rechtsstaat*, BB, 1953, pp. 565 ss.
- LA PERGOLA A., *L'integrazione europea fra mercato comune ed un moderno tipo di confederazione. Osservazioni di un costituzionalista*, in AA.VV. *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, Padova, Cedam, 1992, pp. 7 ss.
- LA SPINA A., MAJONE G., *Lo Stato regolatore*, Bologna, il Mulino, 2010.
- LANCHESTER F., *Alle origini di Weimar: il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985.
- LANCHESTER F. (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1989.
- LANCHESTER F., *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn: introduzione e testi*, Milano, Giuffrè, 2009.
- LANZA E., *Trasversalità ed uniformità della tutela della concorrenza nel rapporto tra stato e Regioni*, su www.issirfa.cnr.it, giugno 2011.
- LAVAGNA C., *Costituzione e socialismo*, Bologna, il Mulino, 1977.
- LOIODICE A., *Osservazioni al disegno di legge per l'adeguamento alla legge costituzionale n. 3/2001. Vincoli internazionali e poteri sostitutivi*, su www.federalismi.it.
- LÓPEZ PORRÚA J.M., *El control público de las empresas privatizadas*, Madrid, Edersa, 2003.
- LOWE P., *The Reform of the Community's Structural Funds*, in *Common market law review*, 1988, pp. 503 ss.
- LOWI T.J., *La globalizzazione, la guerra e il declino dello Stato*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, 2009, pp. 3 ss.
- LUCIANI M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983.
- LUCIANI M., *Economia nel Diritto Costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1988, pp. 375 ss.
- LUCIANI M., *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 1992, pp. 557 ss.
- LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 124 ss.
- LUCIANI M., *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2008, n. 2, pp. 145 ss.
- LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, su www.associazionedeicostituzionalisti.it, 28 ottobre 2011.

- LUCIANI M., *Pareggio di bilancio: sei motivi per non toccare la Costituzione*, in *l'Unità*, 29 ottobre 2011.
- LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, testo della relazione tenuta al Convegno “*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*”, Varenna, 20-22 settembre 2012, su www.astrid-online.it.
- LUCIANI M., *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. Cost. n. 3 del 2001, Relazione al Convegno “Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie”*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2012 e www.astrid-online.it.
- LUPO N., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- LUTHER J., *L'esperienza costituzionale di Weimar: federalismo o regionalismo?* in D. Preda, C. Rognoni Vercelli (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo: l'eredità di Carlo Cattaneo*, Bologna, 2005, pp. 413 ss.
- MACHO Luis M., *La riforma degli Statuti regionali in Spagna: problematica giuridica*, in *Quaderni regionali*, 2007, n. 3, pp. 629 ss.
- MADURO M., *We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford, Hart Pub, 1998.
- MAGLIULO A., *La costituzione economica dell'Italia nella nuova Europa. Un'interpretazione storica*, in *Studi e note di economia*, 1999, n. 3, pp. 161 ss.
- MAINARDIS C., *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, Giuffrè, 2007.
- MALATESTA A., *La Banca centrale europea: gli aspetti istituzionali della Banca centrale della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 2003.
- MANGIAMELI S., *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, 1986.
- MANGIAMELI S., *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? – Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 61 ss.
- MANGIAMELI S., *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 115 ss.

- MANGIAMELI S., *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 825 ss.
- MANGIAMELI S., *Il regionalismo italiano tra processo di federalizzazione interno ed europeo ed effetti della crisi globale*, in MANGIAMELI S., *Le Regioni italiane. Tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013.
- MANZELLA A., *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, pp. 531 ss.
- MANZELLA A., *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.
- MARIUCCI L., BIN R., CAMMELLI M., DI PIETRO A., FALCON G., *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, il Mulino, 1996.
- MARLAND P., *Les principes de la Constitution espagnole de 1931*. Parigi, A. PEDONE, 1935.
- MARTINES T., *Introduzione al diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1994.
- MARTÍNEZ LAGO M.A., *Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2011, n. 24, pp. 10 ss.
- MAZZIOTTI M., *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1961.
- MEDINA GUERRERO M., *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- MEDINA GUERRERO M., *La ley de economía sostenible*, in *Informe Comunidades Autonomas*, 2011, Barcellona, Istituto de Derecho Público, 2012, pp. 99 ss.
- MEDINA GUERRERO M., *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2012, n. 29, pp. 187 ss.
- MENGOZZI P., *Il diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1997.
- MERLONI F., *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni*, 2011, n. 4, pp. 599 ss.
- MERUSI F., *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in F. BASSI, F. MERUSI (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, Giuffrè, 1993.
- MERUSI F., *Democrazia e autorità indipendenti, un romanzo "quasi" giallo*, Bologna, il Mulino, 2000.

- MEZZETTI L. (a cura di), *Costituzione economica e libertà di concorrenza*, Torino, Giappichelli, 1994.
- MEZZETTI L., *Costituzione economica e libertà di concorrenza in Italia*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Costituzione economica e libertà di concorrenza*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 193 ss.
- MEZZETTI L., *La nuova Costituzione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, pp. 77 ss.
- MICCÙ R., *L'integrazione europea e la Legge fondamentale tedesca*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, pp. 173 ss.
- MICCÙ R., *Economia e Costituzione: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca*, in *Quaderni del Pluralismo*, 1996, pp. 254 ss.
- MICCÙ R., *Lo Stato regolatore e la nuova costituzione economica: paradigmi di fine secolo a confronto*, in P. CHIRULLI, R. MICCÙ (a cura di), *Il modello europeo di regolazione*, Napoli, Jovene, 2011, pp. 137 ss.
- MIGLIO G., *Per un'Italia federale*, Milano, 1990.
- MIGLIO G., *Come cambiare*, Milano, 1992.
- MISTÒ M., *Il principio unitario nella Germania riunificata quale emanazione della "clausola di necessità" ex art. 72, c. 2 Grundgesetz*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003, pp. 36 ss.
- MONGOUACHON C., *Les débats sur la Constitution économique en Allemagne*, in *Revue de Droit constitutionnel*, 2012, 90, pp. 303 ss.
- MORBIDELLI G., *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVII, 1991.
- MORRONE A., *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 4427 ss.
- MORRONE A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 818 ss.
- MORRONE A., *La nuova Costituzione finanziaria. La Corte Costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 4079 ss.
- MORRONE A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica*, Bologna, Libreria Bonomo Editrice, 2004.
- MORRONE A., *Lo Stato regionale nella transizione*, in S. CECCANTI – S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 247 ss.
- MORRONE A., *Multiculturalismo e Stato costituzionale*, in A. VIGNUDELLI (a cura di) *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 13 ss.
- MORRONE A., *Lo Stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, pp. 351 ss.

- MORRONE A., *Gli strumenti di politica economica dopo il Titolo V*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2008, pp. 9 ss.
- MORRONE A., *Per un "progetto di Regione"*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010, nn. 1-2, pp. 47 ss.
- MORRONE A., *Il federalismo fiscale nella crisi economico-finanziaria: quali scenari?*, in *Federalismo fiscale*, 2011, n. 2, pp. 5 ss.
- MORRONE A., *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 829 ss.
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in corso di pubblicazioni in *Lavoro e diritto*.
- MORTATI C., *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946.
- MUÑOZ MACHADO S., *La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones: (la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA)*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 9, 1983, pp. 117 ss.
- NAPOLITANO G., *La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione dello Stato"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, pp. 1303 ss.
- NAPOLITANO G., *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pp. 463 ss.
- NAPOLITANO G., *L'incerto futuro della nuova governance economica europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 141 ss.
- NAPOLITANO G. (a cura di), *Uscire dalla Crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2012.
- NEUMANN F., *Lo Stato democratico e lo stato autoritario*, trad. a cura di G. SIVINI, Bologna, il Mulino, 1973.
- NEUMANN F., *Il significato sociale dei diritti fondamentali nella Costituzione di Weimar*, in *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*, trad. a cura di A. G. CAPOBIANCO, Bologna, il Mulino, 1983, pp. 136 ss.
- NIPPERDEY H.C., *Die Grundprinzipien des Wirtschaftsverfassungsrechts*, in *DRZ*, 1950, 5, pp. 193 ss.
- NIPPERDEY H.C., *Soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland*, in *WuW*, 1954, pp. 3 ss.
- NIPPERDEY H.C., *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, Köln, Heymanns, 1965.
- NIRO R., *Profili costituzionali della disciplina antitrust*, Padova, Cedam, 1994.

- NIRO R., *Note minime sulla potestà legislativa «residuale» delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 1855 ss.
- NOCITO W., *Dinamiche del regionalismo italiano ed esigenze unitarie*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 121 ss.
- NUZZI A., *Come migliorare l'efficacia dell'impiego dei Fondi strutturali per il Mezzogiorno: lezioni da investitori istituzionali pubblici e fondi sovrani esteri*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2011, n. 4, pp. 863 ss.
- OHMAE K., *The borderless world: power and strategy in the interlinked economy*, New York, HarperCollins, 1990.
- OHMAE K., *Next global stage: the challenges and opportunities in our borderless world*, Upper Saddle River, Pearson Prentice Hall, 2005.
- OJEDA MARÍN A., *El Contenido Económico de Las Constituciones Modernas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1990,
- ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969.
- ONIDA V., *Quando la Corte smentisce se stessa*, in *www.rivistaaic.it*, 2013.
- ORI A.S., *Il carrozzone: Uomini, fatti e cifre dell'IRI*, Milano, 1977.
- ORTINO S., *Ordinamenti costituzionali federativi: analisi sulla natura giuridica delle comunità europee*, Firenze, Cedeur, 1990.
- ORTINO S., *La Banca centrale nella costituzione europea*, in Aa.Vv., *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, Padova, Cedam, 1992, pp. 85 ss.
- ORTINO S., *Il nuovo nomos della Terra*, Bologna, il Mulino, 1999.
- ORTINO S., ZAGAR M., MASTNY V. (a cura di), *The changing faces of federalism: institutional reconfiguration in Europe from East to West*, Manchester, Manchester University Press, 2004,
- OTTAVIANO V., *Il governo dell'economia: i principi giuridici*, in F. Galgano (a cura di), *La Costituzione economica*, Padova, Cedam, 1977, pp. 185 ss.
- PACE A., *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia. Considerazioni preliminari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, p. 1217 ss.
- PACE A., *Libertà "del" mercato e "nel" mercato*, in *Politica del diritto*, 1993, pp. 327 ss.
- PADOA-SCHIOPPA T., *Il processo di privatizzazione: sei esperienze a confronto*, in *Diritto delle società*, 1992, pp. 91 ss.
- PADOA-SCHIOPPA T., *Il governo dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1997.
- PADULA C., *Le controversie fra Stato centrale ed autonomie costituzionali: i sistemi tedesco e spagnolo e la prospettiva italiana delle riforme*

- (parte seconda: il sistema spagnolo e la prospettiva italiana delle riforme), in *Le Regioni*, 1999, n. 4, pp. 637 ss.
- PALERMO F., *La giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 1999-2000*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, n. 5, pp. 3271 ss.
- PALERMO F., WOELK J., *Germania*, Bologna, il Mulino, 2005.
- PALERMO F., WOELK J., *Cronache dalla Germania*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 2, pp. 446 ss.
- PALIER B., *Social policy paradigms, welfare state reforms and the crisis*, in *Stato e mercato*, 2013, n. 1, pp. 37 ss.
- PARENTI G., *Dialettica politica e tecnocrazia*, in *Prassi e teoria*, 1976, fasc. 1, pp. 94 ss.
- PARMEGGIANI F., *La regolazione delle agenzie di rating tra tentativi incompiuti e prospettive future*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2010, pp. 121 ss.
- PASQUINO G., *Politica senza potere: parola di leader*, in *Comunicazione politica*, 2012, n. 2, pp. 211 ss.
- PASSAGLIA P., *Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Due anni dopo*, in *Il Foro italiano*, 2007, pp. 19 ss.
- PASSAGLIA P., *Il Trattato di Lisbona: qualche passo indietro per andare avanti*, in *Il Foro italiano*, 2008, pp. 40 ss.
- PATRUNO L., *Il "nuovo" patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Democrazia e diritto*, 2005, fasc. 2, pp. 225 ss.
- PATTARO E., *La prassi del governo Monti*, in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali*.
- PEDRINI F., *Il libero sviluppo della personalità nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale. Un diritto per tutte le stagioni?*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, pp. 161 ss.
- PEREZ R., *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, fasc. 7, pp. 777 ss.
- PEREZ R., *Patto di stabilità e crescita e ordinamento locale*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2010, fasc. 5, pp. 7 ss.
- PEREZ R., *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, fasc. 1, pp. 95 ss.
- PÉREZ SERRANO N., *La Constitución española de 1931*, in *Revista de Derecho Privado*, 1932, pp. 237 ss.
- PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1999, pp. 703 ss.

- PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, ss. 511 ss.
- PERNICE I., *The Treaty of Lisbon. Multilevel Constitutionalism in Action*, in *Columbia Journal of European Law*, 2009.
- PERNICE I., *Does Europe need a Constitution?: Achievements and Challenges after Lisbon*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, *A constitutional order of states?*, Oxford, Hart Publishing Limited, 2011, pp. 75 ss.
- PEROTTI E., *Credible privatization*, in *The American Economic Review*, 1995, pp. 847 ss.
- PETERSMANN E.U., *International economic law in the 21. century: constitutional pluralism and multilevel governance of interdependent public goods*, Oxford-Portland, Hart, 2012.
- PETRETTO A., *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, su www.disei.unifi.it/upload/sub/pubblicazioni/repec/pdf/wp13_2012.pdf.
- PETRILLI G., *L'IRI nell'economia italiana*, Milano, Giuffrè, 1964.
- PICOZZA E., *L'incidenza del diritto comunitario (e del diritto internazionale) sui concetti fondamentali del diritto pubblico dell'economia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, pp. 239 ss.
- PINELLI C., *Cittadini responsabilità politica, mercati globali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 43 ss.
- PINELLI C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro Italiano*, 2001, 194 ss.
- PINELLI C., *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 23 ss.
- PINELLI C., *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in www.costituzionalismo.it, 1 giugno 2012.
- PITRUZZELLA G., *La crisi e l'Europa delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 1125 ss.
- PITRUZZELLA G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 9 ss.
- PIZZETTI F., *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 691 ss.
- PIZZOFERRATO A., *Responsabilità sociale d'impresa e partecipazione dei lavoratori*, in *il Mulino*, 2005, n. 4, pp. 706 ss.

- PIZZORUSSO A., *Su alcuni problemi in materia di fonti del diritto pubblico dell'economia*, in *Stato ed economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, Milano, Giuffrè, pp. 3 ss.
- PLAZA MARTIN C., *La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione dello Stato"*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2010, fasc. 12, pp. 1303.
- POGGI A., *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001.
- POGGI A., *L'analisi scientifica*, in V. CAMPIONE, A. POGGI, *Sovranità decentramento regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 75 ss.
- POLA G., TAMARINDO E.W., *L'amministrazione finanziaria federale tedesca*, in *Amministrare*, 1997, pp. 95 ss.
- POLLICINO O., SCARABBA V., *La Carta di Nizza oggi, tra "sdoganamento giurisprudenziale" e Trattato di Lisbona*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, pp. 112 ss.
- PORTINARO P.P., *Per la critica del cosmopolitismo: la filosofia politica oltre lo Stato nazionale?*, in *Rivista di Filosofia*, 2011, pp. 3 ss.
- POTOTSCHNIG U., *I servizi pubblici*, Padova, Cedam, 1964.
- POTOTSCHNIG U., *Introduzione al Titolo III*, in A. BARBERA e F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali: commentario al decreto n. 616 di attuazione della Legge 382*, Bologna, il Mulino, 1978, pp. 177 ss.
- POZZO B., *Germania*, in *Digesto, Discipline Privatistiche*, Torino, UTET, 1992, *ad vocem*.
- PREDIERI A., *Non di solo euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, fasc. 1, pp. 7 ss.
- PRINCIPATO L., *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 1186 ss.
- QUADRIO CURZIO A., *Noi, l'economia e l'Europa*, Bologna, il Mulino, 1996.
- QUADRIO CURZIO A., *Al di là del Patto: che cosa serve per la stabilità e per la crescita*, in *il Mulino*, n. 5, 2004, pp. 953 ss.
- QUADRIO CURZIO A., *The Greek Crisis and the European Crisis. How to Face Them*, in *Economia politica*, 2010, n. 1, pp. 3 ss.
- RAFFIOTTA E.C., *A proposito dei poteri sostitutivi esercitati nei confronti delle comunità montane: davvero non c'è spazio per la leale collaborazione?*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 185 ss.

- RAFFIOTTA E.C., *La prassi nell'organizzazione del Governo*, in A. BARBERA e T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, BUP, 2008, pp. 111 ss.
- RAFFIOTTA E.C., *Gli interventi sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, Macerata, Simple, 2009.
- RAFFIOTTA E.C., *From the (difficult) representation to the (difficult) participation: the desirable EU democracy strengthening*, in M. M. KENIG-WITKOWSKA, R. GRZESZCZAK (a cura di), *Traktat z Lizbony- wybrane zagadnienia*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa (Varsavia), 2012, pp. 29 ss.
- RAZZANO G., *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, su www.gruppodipisa.it.
- RESCIGNO G.U., *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 735 ss.
- RESCIGNO P., *Proprietà (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, 1988, pp. 254 ss.
- RICO RUIZ G.R., *La libertà di impresa nella costituzione economica spagnola: con particolare riguardo al principio di libera concorrenza*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Costituzione economica e libertà di concorrenza*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 37 ss.
- RICO RUIZ G.R., *La Constitución normativa y el principio de la estabilidad presupuestaria*, in *Istituzioni del federalismo*, 2013, n. 1, pp. 229 ss.
- RIDAURA MARTINEZ M.J., *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, 2012, n. 29, pp. 239.
- RIDOLA P., *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005, vol. 1, pp. 3 ss.
- RIDOLA P., *"Karlsruhe locuta causa finita?" il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in www.federalismi.it, 26 settembre 2012.
- RIVOSECCI G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007.
- RIVOSECCI G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, su www.rivistaaic.it, 18 settembre 2012.
- ROBERTI G.M., *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, Relazione al Convegno: *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive*

- ve, percorsi e responsabilità, Varenna, 20-22 settembre 2012 su ftp.provincia.lecco.it.
- ROBERTSON R., *Globalization: social theory and global culture*, London, Sage, 1992. Trad. cura di A. DE LEONIBUS, *Globalizzazione: teoria sociale e cultura globale*, Trieste, Asterios, 1999.
- ROLLA G., *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, pp. 799 ss.
- ROMAGNOLI U., *Il sistema economico nella Costituzione*, in F. Galgano (a cura di), *La Costituzione economica*, Padova, Cedam, 1977, pp. 139 ss.
- ROMAGNOLI U., *Weimar e il diritto del lavoro in Italia*, in *Lavoro e diritto*, 2010, pp. 181 ss.
- ROMANO TASSONE A., *Il Codice dei contratti pubblici e le Autonomie*, in AA.VV., *Il nuovo codice dei contratti pubblici* (a cura di F. SAITTA), Padova, Cedam, 2008, pp. 71 ss.
- ROMBOLI R., *Carta europea dei diritti e garanzie giurisdizionali (notazioni introduttive)*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, A. SAITTA e G. SILVESTRI (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 107 ss.
- RONCHETTI L., *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni, del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, Jovene, 2007.
- ROPPO V., *Privatizzazioni e ruolo del "pubblico": lo Stato regolatore*, in *Politica del diritto*, 1997, fasc. 4, pp. 627 ss.
- ROSSI L.S., *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, in G. BONVICINI e F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012, pp. 29 ss.
- ROVERSI MONACO F., *L'attività economica pubblica*, in F. GALGANO (a cura di), *La Costituzione economica*, Padova, Cedam, 1977, pp. 385 ss.
- ROVERSI MONACO F., *La direzione e il controllo delle imprese pubbliche*, in F. Galgano (a cura di), *La Costituzione economica*, Padova, Cedam, 1977, pp. 483 ss.
- ROYO S., *After the Fiesta: The Spanish Economy Meets the Global Financial Crisis, South European Society and Politics*, 2009, vol. 14, n. 1, pp. 19 ss.
- RUBIO CABALLERO J.A., *Los nacionalistas vascos y catalanes ante la LOAPA, Ajustes y desajustes en los inicios del Estado de las Autonomías*, in *Historia Actual Online*, n. 5, 2004.

- RUBIO LLORENTE F., *Introducción general a la Constitución de la II República española*, in AA.VV., *Las reformas administrativas en la II República*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, pp. 27 ss.
- RUFFILLI R., *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, Giuffrè, 1971.
- RUGGERI A., *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di Diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 1 ss.
- RUGGERI A., *Art. 94 della Costituzione vivente: 'Il Governo deve avere la fiducia dei mercati' (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in www.federalismi.it.
- RUGGERI A., *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in www.giurcost.org.
- SAITTO F., *Economia di mercato e regolazione statale: la controversia tedesca sulla wirtschaftsverfassung e il "posto" dell'art. 41 della costituzione italiana*, in *Ianus*, 2011.
- SALAS HERNANDEZ J., *La interpretación del artículo 149.3 de la Constitución*, in AA.VV., *Estado y Sector Público en España*, Madrid, Fundación Hogar Del Empleado, 1981, pp. 45 ss.
- SALERNO G.M., *Coordinamento finanziario, autonomie speciali e coesione nazionale*, su www.federalismi.it, 2008.
- SALERNO G.M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, n. 3, pp. 563 ss.
- SALERNO G.M., *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangeri, Quaderno 2011*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 145 ss.
- SALERNO G.M., *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, su www.federalismi.it.
- SALITURO B., *Inflazione*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Treccani, 1994, *ad vocem*.
- SÁNCHEZ BARRILAO J.F., *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 137, 2013, pp. 679 ss.
- SANCHEZ MESA L.M., *I nuovi Statuti autonomistici in Spagna: l'assetto delle competenze delle Comunità autonome e i "nuovi" diritti culturali*, in *Aedon*, 2008, n. 3, pp. 12 ss.
- SANTOLAYA MACHETTI P., *Las libertades públicas en la II República*, in AA.VV., *Las reformas administrativas en la II República*, in AA.VV.,

- Las reformas administrativas en la II República*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, pp. 55 ss.
- SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale come sistema Multi-level Governance*, in R. SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica sociale e programmazione economica regionale*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 1 ss.
- SASSEN S., *Le città globali*, Torino, UTET, 1997.
- SASSEN S., *Le città nell'economia globale*, Bologna, il Mulino, 2010.
- SCACCIA G., *Solidarietà e competizione nel sistema federale tedesco: riflessioni in margine alla sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla perequazione finanziaria tra Länder (BverfGE 11 novembre 1999)*, *Nota a Tribunale Costituzionale 11 novembre 1999 (Germania Federale)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, pp. 3586 ss.
- SCACCIA G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli-Roma, Edizioni scientifiche italiane, 2009.
- SCACCIA G., *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, pp. 1251 ss.
- SCACCIA G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilanci*, in *Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2012 e www.rivistaaic.it, n. 3, 25 settembre 2012.
- SCAFFARDI L. (a cura di), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 2012.
- SCARCIGLIA R., DEL BEN D., *Spagna*, Bologna, il Mulino, 2005.
- SCHEFOLD D., *Cooperazione politica ed amministrativa*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 165 ss.
- SCHEFOLD D., *Il federalismo tedesco e la sua riforma*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 73 ss.
- SCHEUNER U., *Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft*, Frankfurt, Athenäum, 1971.
- SCHMITT C., *Il custode della costituzione*, traduzione italiana a cura di A. CARACCILO, Milano, Giuffrè, 1981.
- SCHMITT C., *Dottrina della Costituzione*, traduzione italiana a cura di A. CARACCILO, Milano, Giuffrè, 1984.
- SCHMITT C., *Il nomos della terra: nel diritto internazionale dello jus publicum europaeum*, trad. a cura di E. CASTRUCCI, Milano, Adelphi, 1991.

- SCHMITT C., *L'unità del mondo: e altri saggi*, Roma, A. Pellicani editore, 1994.
- SHILLER R.J., *The subprime solution: how today's global financial crisis happened, and what to do about it*, Princeton, Oxford, Princeton university press, 2012.
- SIEKMANN H., Art. 109, in M. SACHS (a cura di), *Grundgesetz-Kommentar*, München, Verlag C.H. Beck, 2011, pp. 2276 ss.
- SIERRA MUÑOZ N., *Principales incidencias fiscales del Proyecto de Ley de Economía Sostenible*, in *Andalucía Económica*, 2009, n. 217, pp. 92 ss.
- SINAGRA A., *Il sistema comunitario dopo l'atto unico europeo e le sue incidenze sull'ordinamento giuridico e istituzionale italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, fasc. n.1, pp. 103 ss.
- SPINELLI A., *Il Manifesto di Ventotene*, Bologna, il Mulino, 1991.
- STARACE V., *Le innovazioni istituzionali dell'atto unico europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1992, fasc. 4, pp. 583 ss.
- STARCK C., *I Länder tedeschi ed il potere estero*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 181 ss.
- STENDARDI G.G., *Il regime della proprietà nei Paesi membri della Comunità economica europea*, in *Il diritto degli scambi internazionali*, 1963, pp. 276 ss.
- STERN K., *La Costituzione della Germania dopo la riunificazione*, in *Diritto e Società*, 1995, pp. 433 ss.
- STERN R.L., *The Commerce Clause and the National Economy, 1933-1946*, in *Harvard Law Review*, vol. LIX, n. 5, 1946, pp. 653 ss.
- TARUEL LOZANO G.M., *Libertades y derechos de la persona en Internet: retos en materia de reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales ante el nuevo paradigma tecnológico de la sociedad del siglo XXI*, in G.M. TERUEL LOZANO, A. PEREZ MIRAS, E.C. RAFFIOTTA (a cura di), *Desafíos para los derechos de la persona ante el siglo xxi - internet y nuevas tecnologías*, Pamplona, Aranzadi, 2013, pp. 23 ss.
- TEGA D., *I diritti in crisi*, Giuffrè, Milano, 2012.
- TEGA D., *Diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica*, su www.gruppodipisa.it.
- TEUBNER G., *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione: l'emergere delle costituzioni civili*, trad. a cura di R. PRANDINI, Roma, Armando, 2005.
- TEUBNER G., *Nuovi conflitti costituzionali*, Milano, Bruno Mondadori, 2012.

- TIZZANO A., *Qualche considerazione sull'unione economica e monetaria*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997, pp. 458 ss.
- TOASATO G.L., *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *ApertaContrada*, 22 luglio 2012.
- TORCHIA L., *Il nuovo ordinamento dei ministeri: le disposizioni generali*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, il Mulino, 2000, pp. 125 ss.
- TORCHIA L., *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 343 ss.
- TORNOS MAS J., *Ordenación constitucional del Comercio*, in *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje Al Prof. Eduardo García De Enterría*, Cívitas, Madrid, 1991, vol. V, pp. 4106 ss.
- TOSATO G.L., *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. BONVICINI e F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal compact*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012, pp. 15 ss.
- TOSI R., *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1241 ss.
- TOSI R., *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 86 ss.
- TRACHTMAN J., *The economic structure of international law*, Cambridge, Harvard University Press, 2008, pp. 196 ss.
- TROTTA A., *I sistemi finanziari tra innovazione e instabilità: lezioni dalla crisi dei mutui subprime e riflessioni sulle prospettive per banche e mercati*, Torino, Giappichelli, 2009.
- TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso della tutela della salute*, Bologna, BUP, 2008.
- VECCHIO F., *Lo strano caso della nuova Costituzione ungherese e la necessità di ripensare l'architettura istituzionale europea*, in B. ANDÒ, F. VECCHIO (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, Cedam, 2012, pp. 161 ss.
- VECCHIO F., *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali: effetti asimmetrici dell'europeizzazione dei controlimiti*, Torino, Giappichelli, 2012.
- VELLA F., *Banca Centrale Europea, Banche centrali nazionali e vigilanza bancaria: verso un nuovo assetto dei controlli nell'area dell'euro?*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 2002, fasc. 2, pp. 150 ss.
- VERONESI P., *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo articolo 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, n. 5, pp. 742-743.

- VIESTI G., PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 2003.
- VITERBO A., CISOTTA R., *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, fasc. 4, pp. 961 ss.
- WEBER M., *Storia economica: linee di una storia universale dell'economia e della società*, trad. di S. BARBERA, Roma, Donzelli, 2007.
- WEBER M., *Economia e società. Dominio*, trad. a cura di E. HANKE e M. PALMA, Roma, Donzelli, 2012.
- WEILER J.H.H., *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in *European Law Journal*, 1995, n. 1, pp. 219 ss.
- WEILER J.H.H., *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, pp. 8 ss.
- WOELK J., *Farewell to the unitary federal State? Transformations and tendencies of the German federal system*, in S. ORTINO, M. ZAGAR, V. MASTNY (a cura di), *The changing faces of federalism: institutional re-configuration in Europe from East to West*, Manchester, Manchester University Press, 2004, pp. 156 ss.
- WOELK J., *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2007, n. 2, pp. 193 ss.
- ZOLL R., *I due volti della Germania*, in *il Mulino*, 1994, n. 2, pp. 363 ss.
- ZOLO D., *I signori della pace. Una critica del globalismo giuridico*, Roma, Carocci, 1998.
- ZORZI GIUSTINIANI A., *Competenze legislative e "federalismo fiscale" in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, pp. 31 ss.
- ZUCK R., *Die global gesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung*, in *NJW*, 1967, pp. 1301 ss.
- ZULEEG M., *Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften*, in E. DÜRR, *Wirtschafts- und Gesellschaftspolitische Ordnungsprobleme der Europäischen Gemeinschaften*, 1978, pp. 73 ss.

SOMMARIO

CAPITOLO I

IL GOVERNO DELL'ECONOMIA TRA GLOBALE E LOCALE

1. Il governo dell'economia nello Stato composto	1
2. Economia globale e crisi dello Stato	13
3. Economia globale e sviluppo locale: dalla globalizzazione alla "glocalizzazione"	22
4. Premesse per una ricerca sulle trasformazioni del governo dell'economia in Europa	26

CAPITOLO II

LE TRASFORMAZIONI DEL GOVERNO DELL'ECONOMIA NELL'ORDINAMENTO EUROPEO

1. Prologo	31
2. Alle origini del Mercato comune europeo	35
3. Il Trattato di Maastricht: verso una "Costituzione economica" europea?	42
3.1. (...) Segue. La "Costituzione economica" europea inattuata	47
4. Dalla "Costituzione" europea al Trattato di Lisbona: un nulla di fatto	50
5. La crisi economico-finanziaria e l'avvio della riforma della <i>governance</i> economica	53
6. L'origine della crisi: il caso della Grecia	57
7. L'emorragia inarrestabile: i primi meccanismi europei di sostegno finanziario	63
8. L' <i>European Stability Mechanism</i> e la necessità di un sistema stabile di " <i>bailout</i> "	66
9. Le nuove regole della <i>governance</i> economica dell'Eurozona	68
9.1. (...) Segue. La "riforma madre": il c.d. <i>Fiscal compact</i>	75
10. A piccoli passi verso un governo europeo dell'economia?	81

CAPITOLO III
IL GOVERNO DELL'ECONOMIA
NELLO STATO REGIONALE ITALIANO

1. Costituzione economica e governo dell'economia	89
2. L'unità economica nello Stato regionale italiano	95
3. Quale modello economico da realizzare?	
Riflessioni a margine della Costituzione economica	108
4. Il modello economico realizzato:	
dalla "vecchia" alla "nuova" Costituzione economica	115
5. Le trasformazioni del modello economico e del suo governo,	
tra crisi economico-finanziaria (e politica) ed evoluzione	
del processo di integrazione europeo	120
5.1. Verso un governo "multilivello" dell'economia?	129
5.2. La riforma "federale" a costituzione invariata	
e il nuovo ruolo della Regione nel governo dell'economia	131
6. Dopo la riforma del Titolo V: quali strumenti	
di politica economica per lo Stato?	137
7. Economia e competenze legislative: il nuovo ordine "razionale"	
indicato dalla Corte costituzionale	144
8. Coordinamento finanziario e vincoli europei:	
esperimenti di un governo multilivello dell'economia	155
9. La crisi economico-finanziaria in Italia e la lettera	
dei "due Governatori": un <i>excursus</i> su un caso anomalo	159
10. La riforma costituzionale del "pareggio di bilancio"	
e le sue conseguenze	165

CAPITOLO IV
IL GOVERNO DELL'ECONOMIA
NELLA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA

1. Modello e governo dell'economia nella Costituzione di Weimar	173
2. Il <i>Grundgesetz</i> e l'assenza di un modello economico per la "ricostruzione"	181
3. Quale modello economico da realizzare?	184
4. Quale governo dell'economia?	192
4.1. (...) Segue. Il primo accentramento di competenze	
attraverso la clausola dell'unità economica e i vincoli di bilancio	195
5. Le trasformazioni del governo dell'economia tra processo	
di riunificazione e integrazione europea	198
5.1. (...) Segue. La riunificazione e il nuovo valore dell'unità economica	201
6. La <i>Föderalismusreform</i> I e la trasformazione dei rapporti	
tra <i>Bund</i> e <i>Länder</i>	209
7. La <i>Föderalismusreform</i> II: verso un nuovo governo multilivello	
dell'economia	212

CAPITOLO V
IL GOVERNO DELL'ECONOMIA
NELLO STATO AUTONOMICO SPAGNOLO

1. Modello e governo dell'economia nella Costituzione della seconda Repubblica del 1931	219
2. Il modello economico della Costituzione del 1978: tra intervento pubblico ed economia di mercato	224
3. Il governo dell'economia nella Costituzione spagnola tra istanze regionali e esigenze unitarie dello Stato	230
4. Il primo (fallito) tentativo di accentramento di funzioni nel governo dell'economia. Il caso della <i>Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico</i>	240
5. L'unità economica nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo	244
6. La crisi economico-finanziaria e le trasformazioni del governo multilivello dell'economia	253
6.1. (...) Segue. La <i>ley de Economía Sostenible</i>	255
7. La riforma costituzionale del 2011: oltre il principio <i>de estabilidad presupuestaria</i>	259

CAPITOLO VI
VERSO UN GOVERNO EUROPEO DELL'ECONOMIA

1. Frammenti di un governo europeo dell'economia	267
2. Per un costituzionalismo multilivello nel governo europeo dell'economia	276

Bibliografia	285
--------------	-----

PUBBLICAZIONI DEL SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

1. COLI U., *Collegia et sodalitates*, 1913.
2. DONATELLI I., *La "consortia" di Avesa*, 1914.
3. VALENZA P., *Il diritto di usufrutto nelle leggi sulle tasse del registro*, 1915.
4. ZINGALI G., *La statistica della criminalità*, 1916.
5. TUMEDEI C., *La separazione dei beni ereditari*, 1917.
6. ALBERTONI A., *L'Apokeryxis*, 1923.
7. SALVI F., *La cessione dei beni ai creditori*, 1947.
8. MILANI F., *Distinzioni delle servitù prediali*, 1948.
9. FASSÒ G., *I "quattro autori" del Vico*, 1949.
10. FERRI L., *La trascrizione degli acquisti "mortis causa" e problemi connessi*, 1951.
11. ROSSI G., *La "Summa arboris actionum" di Ponzio da Ylerda*, 1951.
12. POGGESCHI R., *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, 1951.
13. MATTEUCCI N., *Antonio Gramsci e la filosofia della prassi*, 1951.
14. FORCHIELLI P., *I contratti reali*, 1952.
15. SALVI F., *Il possesso di stato familiare*, 1952.
16. FASSÒ G., *La storia come esperienza giuridica*, 1953.
17. PALAZZINI FINETTI L., *Storia della ricerca delle interpolazioni nel Corpus iuris giustiniano*, 1953.
18. ROSSI G., *Consilium sapientis iudiciale*, 1958.
19. MANCINI G.F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, 1957.
20. FERRI L., *L'autonomia privata*, 1959.
21. TORELLI P., *Scritti di storia del diritto italiano*, 1959.
22. SANTINI G., *I Comuni di Valle del medioevo. La Costituzione federale del "Frignano"*, 1960.
23. GIANNITI F., *I reati della stessa indole*, 1959.
24. GHEZZI G., *La prestazione di lavoro nella comunità familiare*, 1960.
25. NARDI E., *Casae "infestatae da spiriti" e diritto romano e moderno*, 1960.
26. FERRI L., *Rinuncia e rifiuto nel diritto privato*, 1960.
27. GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, 1963.
28. BONSIGNORI A., *Espropriazione della quota di società a responsabilità limitata*, 1961.
29. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. I, *Intorno al diritto processuale*, 1962.
30. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. II, *Intorno al diritto sostanziale*, 1962.
31. GUALANDI A., *Spese e danni nel processo civile*, 1962.
32. BONSIGNORI A., *Assegnazione forzata e distribuzione del ricavato*, 1960.
33. MANCINI G.F., *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, vol. I, *Individuazione della fattispecie. Il recesso ordinario*, 1962.
34. NARDI E., *Rabelais e il diritto romano*, 1962.
35. ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo di impresa*, 1963.
36. SANTINI G., *I "comuni di pieve" nel medioevo italiano*, 1964.
37. RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, 1966.
38. BONINI R., *I "libri de cognitionibus" di Callistrato. Ricerche sull'elaborazione giurisprudenziale della "cognitio extra ordinem"*, 1964.
39. COLLIVA P., *Ricerche sul principio di legalità nell'amministrazione del Regno di Sicilia al tempo di Federico II*, 1964.
40. MENGGOZZI P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, 1964.
41. *Scritti minori di Antonio Cicu*, tomi I e II, *Scritti di teoria generale del diritto - Diritto di famiglia*, 1965.
42. *Scritti minori di Antonio Cicu*, *Successioni e donazioni. Studi vari*, 1965.
43. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, I, 1965.
44. GHEZZI G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, 1965.
45. ROVERSI MONACO F.A., *Enti di gestione. Struttura, funzioni, limiti*, 1967.
46. GIANNITI F., *L'oggetto materiale del reato*, 1966.

47. MENGOZZI P., *L'efficacia in Italia di atti stranieri di potestà pubblica su beni privati*, 1967.
48. ROMAGNOLI U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, 1967.
49. MONTUSCHI L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, 1967.
50. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. I, *Scritti di diritto penale*, 1968.
51. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. II, *Scritti di procedura penale*, 1968.
52. BONINI R., *Ricerche di diritto giustiniano*, 1968.
53. SANTINI G., *Ricerche sulle "Exceptiones legum romanorum"*, 1969.
54. LO CASTRO G., *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari delle fonti del diritto canonico*, 1970.
55. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, II, 1970.
56. ROVERSI MONACO F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970.
57. GIANNITI F., *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, 1970.
58. DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, 1971.
59. MENGOZZI P., *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, 1971.
60. CARINCI F., *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, 1971.
61. OSTI G., *Scritti giuridici*, voll. I e II, 1973.
62. ZUELLI F., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, 1973.
63. PERGOLESI F., *Sistema delle fonti normative*, 1973.
64. MONTUSCHI L., *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, 1973.
65. PATTARO E., *Il pensiero giuridico di L.A. Muratori tra metodologia e politica*, 1974.
66. PINI G., *Arbitrato e lavori pubblici*, 1974.
67. CARPI F., *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, 1974.
68. DE VERGOTTINI G., *Lo "Shadow cabinet"*, 1973.
69. PAOLUCCI L.F., *La mutualità nelle cooperative*, 1974.
70. DE GENNARO A., *Crocianesimo e cultura giuridica italiana*, 1974.
71. STORTONI L., *L'abuso di potere nel diritto penale*, 1978.
72. GIANNITI F., *Prospettive criminologiche e processo penale*, 1977.
73. BONVICINI D., *Le "joint ventures": tecnica giuridica e prassi societaria*, 1977.
74. DE VERGOTTINI G., *Scritti di storia del diritto italiano*, voll. I, II, III, 1977.
75. LAMBERTINI R., *I caratteri della Novella 118 di Giustiniano*, 1977.
76. DALLA D., *L'incapacità sessuale in diritto romano*, 1978.
77. DI PIETRO A., *Lineamenti di una teoria giuridica dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili*, 1978.
78. MAZZACUVA N., *La tutela penale del segreto industriale*, 1979.
79. ROMANELLI G., *Profilo del noleggito*, 1979.
80. BORGHESI D., *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, 1979.
81. DALLA TORRE G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, 1979.
82. CARPI F., *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, 1979.
83. ALLEVA P., *Il campo di applicazione dello statuto dei lavoratori*, 1980.
84. PULIATTI S., *Ricerche sulla legislazione "regionale" di Giustiniano*, 1980.
85. FSASSÒ G., *Scritti di filosofia del diritto*, voll. I, II, III, 1982.
86. SGUBBI F., *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, 1980.
87. LAMBERTINI R., *Plagium*, 1980.
88. DALLA D., *Senatus consultum Silanianum*, 1980.
89. VANDELLI L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, 1980.
90. NARDI E., *L'otre dei parricidi e le bestie incluse*, 1980.
91. PELLICANÒ A., *Causa del contratto e circolazione dei beni*, 1981.
92. GIARDINI D., *Politica e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento*, 1981.
93. BORTOLOTTI D., *Potere pubblico e ambiente*, 1981.
94. ROFFI R., *Contributo per una teoria delle presunzioni nel diritto amministrativo*, 1982.
95. ALESSI R., *Scritti minori*, 1981.
96. BASSANELLI SOMMARIVA G., *L'imperatore unico creatore ed interprete delle leggi e l'autonomia del giudice nel diritto giustiniano*, 1983.
97. ZANOTTI A., *Cultura giuridica del Seicento e jus publicum ecclesiasticum nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, 1983.
98. ILLUMINATI G., *La disciplina processuale delle intercettazioni*, 1983.
99. TONIATTI R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, 1983.
100. NARDI E., *Squilibrio e deficienza mentale in diritto romano*, 1983.

101. DALLA D., *Praemium emancipationis*, 1983.
102. MAZZACUVA N., *Il disvalore di evento nell'illecito penale - L'illecito commissivo doloso e colposo*, 1983.
103. *Studi in onore di Tito Carnacini*. I. Studi di diritto costituzionale, civile, del lavoro, commerciale, 1983.
104. CAIA G., *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, 1984.
105. BARATTI G., *Contributo allo studio della sanzione amministrativa*, 1984.
106. BORTOLOTTI D., *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, 1984.
107. PULIATTI S., *Ricerche sulle novelle di Giustino II. La legislazione imperiale da Giustiniano I a Giustino II*, 1984.
108. LAMBERTINI R., *La problematica della commorienza nell'elaborazione giuridica romana*, 1984.
109. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, 1985.
110. PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione*, 1985.
111. ZANOTTI M., *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, 1985.
112. RUFFOLO U., *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, I, 1985.
113. BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, 1986.
114. INSOLERA G., *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, 1986.
115. MALAGÙ L., *Esecuzione forzata e diritto di famiglia*, 1986.
116. RICCI G.F., *La connessione nel processo esecutivo*, 1986.
117. ZANOTTI A., *Il concordato austriaco del 1855*, 1986.
118. SELMINI R., *Profili di uno studio storico sull'infanticidio*, 1987.
119. DALLA D., "Ubi venus mutatur", 1987.
120. ZUNARELLI S., *La nozione di vettore*, 1987.
121. ZOLI C., *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, 1988.
122. CAVINA M., *Dottrine giuridiche e strutture sociali padane nella prima età moderna*, 1988.
123. CALIFANO L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, 1988.
124. SARTI N., *Gli statuti della società dei notai di Bologna dell'anno 1336 (contributo allo studio di una corporazione cittadina)*, 1988.
125. SCARPONI S., *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, 1988.
126. BERNARDINI M., *Contenuto della proprietà edilizia*, 1988.
127. LA TORRE M., *La "lotta contro il diritto soggettivo". Karl Larenz - la dottrina giuridica nazionalsocialista*, 1988.
128. GARCIA DE ENTERRIA J., *Le obbligazioni convertibili in azioni*, 1989.
129. BIAGI GUERINI R., *Famiglia e Costituzione*, 1989.
130. CAIA G., *Arbitrati e modelli arbitrali nel diritto amministrativo*, 1989.
131. MAGAGNI M., *La prestazione caratteristica nella Convenzione di Roma del 19 giugno 1980*, 1989.
132. PETRONI L., *La disciplina pubblicistica dell'innovazione tecnologica in Francia*, 1990.
133. ZANOTTI A., *Le manipolazioni genetiche e il diritto della Chiesa*, 1990.
134. SARTOR G., *Le applicazioni giuridiche dell'intelligenza artificiale*, 1990.
135. ROSSI L.S., *Il "buon funzionamento del mercato comune". Delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, 1990.
136. LUCCHETTI G., *La legittimazione dei figli naturali nelle fonti tardo imperiali e giustinianee*, 1990.
137. SARTI N., *Un giurista tra Azzone e Accursio*, 1990.
138. GUSTAPANE A., *La tutela globale dell'ambiente*, 1991.
139. BOTTARI C., *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, 1991.
140. DONINI M., *Illecito e colpevolezza nell'imputazione del reato*, 1991.
141. PERULLI A., *Il potere direttivo dell'imprenditore*, 1992.
142. VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, 1992.
143. GASPARRI P., *Institutiones iuris publici*, 1992.
144. CAPUZZO E., *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, 1992.
145. BIAVATI P., *Accertamento dei fatti e tecniche probatorie nel processo comunitario*, 1992.
146. FERRARI F., *Atipicità dell'illecito civile. Una comparazione*, 1992.
147. GUSTAPANE A., SARTOR G., VERARDI C.M., *Valutazione di impatto ambientale. Profili normativi e metodologie informatiche*, 1992.
148. ORLANDI R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, 1992.
149. CARPANI G., *Le aziende degli enti locali. Vigilanza e controlli*, 1992.

150. MUSSO A., *Concorrenza ed integrazione nei contratti di subfornitura industriale*, 1993.
151. DONINI M., *Il delitto contravvenzionale. "Culpa iuris" e oggetto del dolo nei reati a condotta neutra*, 1993.
152. CALIFANO PLACCI L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, 1993.
153. FORNASARI G., *Il concetto di economia pubblica nel diritto penale. Spunti esegetici e prospettive di riforma*, 1994.
154. MANZINI P., *L'esclusione della concorrenza nel diritto antitrust italiano*, 1994.
155. TIMOTEO M., *Le successioni nel diritto cinese. Evoluzione storica ed assetto attuale*, 1994.
156. SESTA M. (a cura di), *Per i cinquant'anni del codice civile*, 1994.
157. TULLINI P., *Contributo alla teoria del licenziamento per giusta causa*, 1994.
158. RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, 1995.
159. LUGARESI N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela, di gestione*, 1995.
160. SARTI N., *Maximum dirimendarum causarum remedium. Il giuramento di calunnia nella dottrina civilistica dei secoli XI-XIII*, 1995.
161. COLLIVA P., *Scritti minori*, 1996.
162. DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, 1996.
163. GARDINI G., *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, 1996.
164. MANZINI P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, 1996.
165. MITTICA M.P., *Il divenire dell'ordine. L'interazione normativa nella società omerica*, 1996.
166. LUCHETTI G., *La legislazione imperiale nelle Istituzioni di Giustiniano*, 1996.
167. LA TORRE M., *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, 1996.
168. CAMON A., *Le intercettazioni nel processo penale*, 1996.
169. MANCINI S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, 1996.
170. ZANOBBETTI PAGNETTI A., *La non comparizione davanti alla Corte internazionale di giustizia*, 1996.
171. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Vol. I, Dottrine generali, Teoria del reato e sistema sanzionatorio. Vol. II, Parte speciale e legislazione complementare, Diritto penale dell'economia*, 1997.
172. GRAZIOSI A., *La sentenza di divorzio*, 1997.
173. MANTOVANI M., *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, 1997.
174. BIAVATI P., *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, 1997.
175. ROSSI G. (1916-1986), *Studi e testi di storia giuridica medievale*, a cura di Giovanni Gualandi e Nicoletta Sarti, 1997.
176. PELLEGRINI S., *La litigiosità in Italia. Un'analisi sociologico-giuridica*, 1997.
177. BONI G., *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, 1998.
178. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. I, Diritto del lavoro*, 1998.
179. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. II, Diritto dell'Unione europea*, 1998.
180. ROSSI A., *Il GEIE nell'ordinamento italiano. Criteri di integrazione della disciplina*, 1998.
181. BONGIOVANNI G., *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, 1998.
182. CAPUTO G., *Scritti minori*, 1998.
183. GARRIDO J.M., *Preferenza e proporzionalità nella tutela del credito*, 1998.
184. BELLODI ANSALONI A., *Ricerche sulla contumacia nelle cognitiones extra ordinem*, I, 1998.
185. FRANCIOSI E., *Riforme istituzionali e funzioni giurisdizionali nelle Novelle di Giustiniano. Studi su nov. 13 e nov. 80*, 1998.
186. CATTABRIGA C., *La Corte di giustizia e il processo decisionale politico comunitario*, 1998.
187. MANCINI L., *Immigrazione musulmana e cultura giuridica. Osservazioni empiriche su due comunità di egiziani*, 1998.
188. GUSTAPANE A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, premessa di Giuseppe De Vergottini, 1999.
189. RICCI G.F., *Le prove atipiche*, 1999.
190. CANESTRARI S., *Dolo eventuale e colpa cosciente. Ai confini tra dolo e colpa nella struttura delle tipologie delittuose*, 1999.
191. FASSÒ G., *La legge della ragione. Ristampa*, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.

192. FASSÒ G., *La democrazia in Grecia*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
193. SCARCIGLIA R., *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, 1999.
194. BRIGUGLIO F., "Fideiussoribus succurri solet", 1999.
195. MALTONI A., *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia, profili costituzionali*, prefazione di Augusto Barbera, 1999.
196. FONDAROLI D., *Illecito penale e riparazione del danno*, 1999.
197. ROSSI L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, 2000.
198. GRAGNOLI E., *Profili dell'interpretazione dei contratti collettivi*, 2000.
199. BONI G., *La rilevanza del diritto secolare nella disciplina del matrimonio canonico*, 2000.
200. LUGARESÌ N., *Internet, privacy e pubblici poteri negli Stati Uniti*, 2000.
201. LALATTA COSTERBOSA M., *Ragione e tradizione. Il pensiero giuridico ed etico-politico di Wilhelm von Humboldt*, 2000.
202. SEMERARO P., *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, 2000.
203. VERZA A., *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, 2000.
204. LOLLI A., *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico. Studio sulla qualificazione giuridica*, 2000.
205. Busetto M.L., *Giudice penale e sentenza dichiarativa di fallimento*, 2000.
206. CAMPANELLA P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, 2000.
207. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Opere monografiche*, 2000.
208. LASSANDARI A., *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, 2001.
209. BIANCO A., *Il finanziamento della politica in Italia*, 2001.
210. RAFFI A., *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, 2001.
211. PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, 2001.
212. CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, 2001.
213. MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, 2001.
214. MASUTTI A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, 2002.
215. ZANOTTI A., ORLANDO F., *L'itinerario canonistico di Giuseppe Caputo*, 2002.
216. LUPOI M.A., *Conflitti transnazionali di giurisdizioni. Vol. I, Policies, metodi, criteri di collegamento. Vol. II, Parallel proceedings*, 2002.
217. LOLLI A., *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo. Stabilità del giudicato e difesa del terzo nel processo amministrativo*, 2002.
218. CURI F., *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell'elemento soggettivo del reato*, 2003.
219. COTTIGNOLA G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, 2003.
220. GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, 2003.
221. CEVENINI C., *Virtual enterprises. Legal issues of the on-line collaboration between undertakings*, 2003.
222. MONDUCCI J., *Diritto della persona e trattamento dei dati particolari*, 2003.
223. VILLECCO BETTELLI A., *L'efficacia delle prove informatiche*, 2004.
224. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *La convenzione arbitrale rituale rispetto ai terzi*, 2004.
225. BRIGHI R., *Norme e conoscenza: dal testo giuridico al metadato*, 2004.
226. LUCHETTI G., *Nuove ricerche sulle istituzioni di Giustiniano*, 2004.
227. *Studi in memoria di Angelo Bonsignori*, voll. I, II, 2004.
228. PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, 2005.
229. CANESTRARI S., FOFFANI L. (a cura di), *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per l'Europa?* Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola (Bologna, 28 febbraio-2 marzo 2002), 2005.
230. MEMMO D., MICONI S. (a cura di), *Broadcasting regulation: market entry and licensing. Regolamentazione dell'attività radiotelevisiva: accesso al mercato e sistema di licenze. Global Classroom Seminar*, 2006.
- 230.BIS BRIGUGLIO F., *Studi sul procurator*, 2007.
231. QUERZOLA L., *La tutela anticipatoria fra procedimento cautelare e giudizio di merito*, 2006.
232. TAROZZI S., *Ricerche in tema di registrazione e certificazione del documento nel periodo postclassico*, 2006.
233. BOTTI F., *L'eutanasia in Svizzera*, 2007.

234. FONDAROLI D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, 2007.
235. ALAGNA R., *Tipicità e riformulazione del reato*, 2007.
236. GIOVANNINI M., *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, 2007.
237. MONTALTI M., *Orientamento sessuale e costituzione decostruita. Storia comparata di un diritto fondamentale*, 2007.
238. TORDINI CAGLI S., *Principio di autodeterminazione e consenso dell'avente diritto*, 2008.
239. LEGNANI ANNICHINI A., *La mercanzia di Bologna. Gli statuti del 1436 e le riformazioni quattrocentesche*, 2008.
240. LOLLI A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici*, 2008.
241. VACCARELLA M., *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, 2008.
242. TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, 2008.
243. FIORIGLIO G., *Il diritto alla privacy. Nuove frontiere nell'era di Internet*, 2008.
244. BOTTI F., *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, 2009.
245. NISCO A., *Controlli sul mercato finanziario e responsabilità penale. Posizioni di garanzia e tutela del risparmio*, 2009.
246. ZANOBETTI PAGNETTI A., *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*, 2008.
247. MATTIOLI F., *Ricerche sulla formazione della categoria dei cosiddetti quasi delitti*, 2010.
248. BERTACCINI D., *La politica di polizia*, 2009.
249. ASTROLOGO A., *Le cause di non punibilità. Un percorso tra nuovi orientamenti interpretativi e perenni incertezze dogmatiche*, 2009.
250. DI MARIA S., *La cancelleria imperiale e i giuristi classici: "Reverentia antiquitatis" e nuove prospettive nella legislazione giustinianea del codice*, 2010.
251. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, 2010.
252. QUERZOLA L., *Il processo minorile in dimensione europea*, 2010.
253. BOLOGNA C., *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, 2010.
254. RASIA C., *Tutela giudiziale europea e arbitrato*, 2010.
255. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Pregiudizialità e rinvio (Contributo allo studio dei limiti soggettivi dell'accertamento)*, 2011.
256. BELLODI ANSALONI A., *Ad eruendam veritatem. Profili metodologici e processuali della quaestio per tormenta*, 2011.
257. PONTORIERO I., *Il prestito marittimo in diritto romano*, 2011.
258. *Giustizia senza confini. Studi offerti a Federico Carpi*, 2012.
259. GUSTAPANE A., *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, 2012.
260. CAIANIELLO M., *Premesse per una teoria del pregiudizio effettivo nelle invalidità processuali penali*, 2012.
261. BRIGUGLIO F., *Il Codice Veronese in trasparenza. Genesi e formazione del testo delle Istituzioni di Gaio*, 2012.
262. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, Nuova edizione, 2012.
263. TASSINARI D., *Nemo tenetur se detegere. La libertà dalle autoincriminazioni nella struttura del reato*, 2012.
264. MARTELLONI F., *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, 2012.
265. ROVERSI-MONACO F. (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, 2013.
266. TORRE V., *La privatizzazione delle fonti di diritto penale*, 2013.
267. RAFFIOTTA E.C., *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, 2013.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2013
presso Editografica – Rastignano (BO)

