
aracne

Classificazione Decimale Dewey

— 330.94 (23.) SITUAZIONI E CONDIZIONI ECONOMICHE. EUROPA

Thema

— Soggetto: KCX. Crisi e disastri finanziari ed economici
— Qualificatori: 1D. Europa

MARCELLO PIAZZA

LA COSTITUZIONE ECONOMICO–FINANZIARIA "LIMITATAMENTE" NEOLIBERALE

RIFORMA DELL'ART. 81 COST. E DINTORNI: MATERIALI PER UNA CONCEZIONE METAMATERIALISTICA DEL DIRITTO COSTITUZIONALE

II. ITALIA E UNIONE EUROPEA, DALLE ORIGINI ALLE CRISI ECONOMICO–FINANZIARIE DEL III MILLENNIO

aracne



©

ISBN
979–12–218–2851–1

PRIMA EDIZIONE
ROMA 11 NOVEMBRE 2026

Indice

7 Capitolo I

La costituzione economico-finanziaria, nell'Unione europea, e i suoi effetti sulla legislazione di bilancio, in Italia

1.1. I prodromi di un cambiamento annunciato, su impulso dell'Unione europea, dal Trattato di Maastricht in avanti, 7 — 1.2. Un intermezzo di politica economica, "in pillole", 59 — 1.3. La posizione degli Stati membri, alla luce dell'indirizzo politico-economico sovranazionale, specie in relazione all'Unione economica e monetaria, 127 — 1.4. Le modifiche alla legislazione italiana sul bilancio statale, a seguito della piena adesione all'Unione europea, sino ai primi anni del III millennio, 150.

201 Capitolo II

L'Unione europea di fronte alla crisi economico-finanziaria, fino all'emergenza "Covid—19"

2.1. Una premessa sulla crisi economico-finanziaria globale, deflagrata a partire dal 2008, 201 — 2.2. Sull'inadeguatezza dell'Unione europea e, soprattutto, dell'Unione economica e monetaria, nell'approntare le prime risposte alla crisi, 220 — 2.3. Gli aggiustamenti della costituzione economica europea, per lo più *extra ordinem*, concepiti e realizzati anche col ricorso a strumenti di diritto internazionale, 266 — 2.4. Una breve postilla dedicata agli avvenimenti succedutisi dal 2019 al 2024, in considerazione della loro incapacità di influire sull'indagine, 476.

489 *Bibliografia*

CAPITOLO I

LA COSTITUZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA, NELL'UNIONE EUROPEA, E I SUOI EFFETTI SULLA LEGISLAZIONE DI BILANCIO, IN ITALIA

SOMMARIO: 1.1. I prodromi di un cambiamento annunciato, su impulso dell'Unione europea, dal Trattato di Maastricht in avanti, 7 — 1.2. Un intermezzo di politica economica, "in pillole", 59 — 1.3. La posizione degli Stati membri, alla luce dell'indirizzo politico-economico sovranazionale, specie in relazione all'Unione economica e monetaria, 127 — 1.4. Le modifiche alla legislazione italiana sul bilancio statale, a seguito della piena adesione all'Unione europea, sino ai primi anni del III millennio, 150.

1.1. I prodromi di un cambiamento annunciato, su impulso dell'Unione europea, dal Trattato di Maastricht in avanti

Fin dagli anni Ottanta, e particolarmente in conclusione di quel decennio del secolo scorso, stava finendo un'epoca per iniziarne un'altra, in tutto il mondo.

Da una parte, con la caduta del muro di Berlino in data 9 novembre 1989, il modello sovietico si avviava verso il suo definitivo fallimento, con la dissoluzione dell'URSS e la conseguente trasformazione dei Paesi-satellite, al li là della c.d. Cortina di ferro. Dall'altra, proprio in ragione della sopravvenuta assenza di un simile *competitor* su scala globale, l'intero Occidente era alle prese con una rinnovata concezione delle finalità dei pubblici poteri che, ben presto, avrebbe portato alla destrutturazione, o comunque a un pesante restringimento, di una gamma di istituti: quelli che, sino ad allora e per oltre un quarantennio, erano stati innalzati, configurati e preservati,

poiché connaturali alla forma di Stato sociale, nella sua versione accentuata o progressista. Una *forma regiminis* che, *ab origine*, poteva essere rappresentata come una "via di mezzo", tra socialismo collettivista e liberal-liberismo ([1]).

In Europa, sulla scia del tatcherismo ([2]) e, soprattutto, dell'omologa *reaganomics* d'Oltreoceano ([3]), veniva diffusamente reimpiantato un indirizzo politico ispirato al dogma del libero mercato, a prescindere dalle sue mitigazioni, di facciata o no: in ogni caso, operando un'ondata di liberalizzazioni e privatizzazioni, si sarebbe dovuta limitare la spesa pubblica volta all'emancipazione delle masse, anche in vista di ventilati tagli all'imposizione fiscale ([4]).

([1]) La questione, francamente, è un po' complessa.

Nel rinviare, per i suoi sviluppi europei, a quanto verrà posto in rilievo *infra*, par. 3, intorno alla nota 164 s., v. intanto H. MACMILLAN, *The Middle Way*[2], Macmillan—St. Martin's Press, Londra—Melbourne—Toronto—New York, 1966 (ma la I ed., rimasta pressoché inalterata, è del 1938), part. p. 105 ss., il quale è stato l'inventore della formula in questione, da autorevole membro dei conservatori inglesi: il che, già di per sé, testimonia che il concetto di terza via, nel contesto, nacque all'insegna del moderatismo; comunque sia, il pragmatismo di tale Autore, reputando che il capitalismo maturo avesse ricompreso e dovesse ulteriormente recepire le istanze basilari del movimento social-laburista, trovò un'accoglienza alquanto fredda, pure nella maggioranza del suo stesso Partito.

([2]) Sinteticamente, sulle ricette politico-economiche che, dal '79 e per oltre dieci anni, hanno ispirato l'azione di governo in Inghilterra, cfr. ad es. H. YOUNG, voce *Margaret Thatcher*, in «www.britannica.com», s.d., par. 2.

([3]) In realtà, questo orientamento presentava una notevole differenza, nei confronti dell'altro: difatti, la politica economica degli USA, sotto la Presidenza Reagan, bensì aveva analogamente concretizzato — accanto a riduzioni delle imposte, liberalizzazioni e privatizzazioni — «forti contenimenti della spesa pubblica a fini sociali»; però, specie a causa delle spese per armamenti, qui si ebbe un poderoso «incremento del debito pubblico» [così, del pari in breve, la voce *Reaganomics*, in «Dizionario di Economia e Finanza», Ist. Enc. it., Roma, 2012 («https://www.treccani.it/enciclopedia/reaganomics_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/»)].

([4]) In tema, *funditus*, v. ad es. A. CIERVO, *Con la scusa della crisi. Il neo-liberismo e le trasformazioni dello Stato costituzionale*, in «Costituzionalismo.it», 2015, p. 29

Purtuttavia, considerato che siffatto impianto era e, almeno per alcuni tratti, rimane tuttora contrario all'assetto in auge nelle costituzioni di tanti Paesi europei, fra cui l'Italia, ci si è serviti di un veicolo esterno, per realizzare una rivoluzione incruenta: l'Unione europea. Il che, in linea di diritto, appare quantomai comprensibile, dato che si sarebbe dovuta percorrere una strada molto impervia, in alternativa: quella di una riforma organica *ad hoc* che, unitamente alle difficoltà numerico-procedurali, avrebbe dovuto superare i limiti alla revisione costituzionale, ove possibile (5).

---

ss. (e ivi ulteriore bibliografia), nonché F.R. DE MARTINO, *Persona, Costituzione e diritti nella crisi costituzionale. Notazioni a partire da un recente volume di Gaetano Azzariti*, in «www.osservatorioaic.it», n. 6/2022, p. 184 s. (il quale, peraltro, sottolinea la svolta delle forze politiche orientate a sinistra, verso il neoliberismo).

In sintesi, assieme a G. BUCCI, *Dal governo democratico dell'economia alla crisi come dispositivo di governo*, in «www.rivistaaic.it», n. 1/2020, p. 374, F. COCOZZA, *Acrobazie finanziarie e tecniche di analisi del potere. Il Cigno Nero dell'imprevedibilità*, in «www.forumcostituzionale.it», 2017, p. 3 dell'estratto, cfr. comunque F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi...*, in «www.rivistaaic.it», n. 4/2012, p. 9 dell'estratto, ove si mette in risalto che, «nel corso di tutti gli anni Novanta e nei primi anni del nuovo secolo, si assiste a un arretramento del ruolo dello Stato nell'economia; sono gli anni delle politiche di privatizzazioni e liberalizzazioni, gli anni in cui al coordinamento pubblico dell'economia si sostituisce la regolamentazione affidata perlopiù ad autorità indipendenti con competenza generale o settoriale e comunque chiamate a far valere *in primis* le regole della concorrenza. Cambiano i paradigmi del governo dell'economia e si parla in dottrina di una "nuova costituzione economica" che, dismesse le vecchie figure dello Stato imprenditore, oramai residuale, e dello Stato dirigista, si manifesta nei ruoli dello Stato regolatore presentato non solo come compatibile con l'adesione al modello neoliberista, ma [assertivamente: n.d.r.] capace di evitare i fallimenti del mercato, preservarne l'efficienza allocativa e controllarne l'esternalità e gli abusi di potere».

Nello specifico, sulla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico — con la spinta delle esigenze di risanamento finanziario — a cavallo del III millennio, si rinvia per tutti ad A. BUSCEMA, *La gestione patrimoniale*, in ID. (a cura di), *La nuova contabilità pubblica*, con introduzione di G. Carlino, Giappichelli, Torino, 2025, p. 321 ss.

(5) Per vero, dalle nostre parti, *de jure* si sarebbe sfidata l'impossibilità, visto quanto statuito dalla Corte costituzionale, perlomeno a cominciare dalla sent. n. 1146 del 1988, in «www.cortecostituzionale.it», secondo cui — arrogandosi, tra l'altro, la competenza di sindacare la legittimità delle leggi costituzionali, *ex*

Ovviamente, non si trattava soltanto di questo, giacché l'istituzione di una zona continentale di libero scambio, poggiante su comuni basi liberistiche, era ed è direttamente conforme all'obiettivo in esame, sotto un profilo politico nonché economico, ancor prima che giuridico. Nondimeno, per concretare compiutamente un disegno neoliberista, un'apposita cornice istituzionale rimaneva indispensabile, senza dubbio ([6]).

D'altronde, il rivolgimento in analisi non fuoriusciva dal nulla, potendo contare su un triplice appoggio istituzionale, abbastanza solido, sotto vari aspetti: la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio—CECA, la Comunità Europea dell'Energia Atomica—CEEA e, principalmente, la Comunità Economica Europea—CEE che, sulla scorta del corrispondente Trattato istitutivo del 25 marzo 1957, aveva «il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il

art. 134 alinea 1 Cost. — «la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana» (par. 2.1 del *Considerato in diritto*).

Dunque, abbracciando tale prospettiva (in sé e per sé, da ritenersi erronea), sarebbe stato e sarebbe illegittimo introdurre nella Costituzione del '47, in maniera frontale, i principi cari al liberal-liberismo: sul punto, volendo, v. il mio *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 2002, spec. pp. 122 ss., 157 ss. Semmai, a un risultato ostativo più modesto, si potrebbe pervenire imputando alla forma di Stato la natura di limite immanente *della* revisione costituzionale, come da me argomentato in *Libertà, Potere, Costituzione*, Aracne, Roma, 2012, p. 127 ss. Perspicuamente, in merito, si tornerà *infra*, vol. IV, cap. II, par. 4.

([6]) In termini, per tutti, cfr. P. DE SENA—S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in «Costituzionalismo.it», 2020, p. 123.

Contra, con riferimento all'aspetto eziologico, v. ad es. G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione economica italiana tra passato e attualità*, in «Dir. soc.», 2010, p. 338 s., per il quale sarebbe stata l'adesione ai Trattati europei, reciprocamente, a determinare «un cambiamento del clima culturale».

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 che ad essa partecipa[avano]» (art. 2) ([7]).

Malgrado ciò, la CEE costituiva uno strumento insufficiente rispetto allo scopo, sia per la sua struttura, sia teleologicamente: invero, affinché si potessero ricondizionare gli ordinamenti degli Stati membri, in senso liberal-liberista, occorreva implementare un processo per un'integrazione europea più profonda, che la declinasse nella direzione auspicata, in modo spinto ([8]).

Beninteso, concentrando il *focus* sull'Italia, non è che la partecipazione — n.q. di Paese cofondatore — ai suddetti organismi sovranazionali, con peculiare attenzione alla CEE, non avesse creato ragguardevoli frizioni, dacché l'ordinamento comunitario e quello nostrano erano in rotta di collisione, per molteplici motivi. Piuttosto, il primo scontro di una certa entità era arrivato molto presto, in occasione dell'approvazione della l. 6 dicembre 1962 n. 1643, istitutiva dell'Ente Nazionale per

([7]) In merito, *ex plurimis*, cfr. G. AMATO, *Un amore difficile*, in ID.— E. GALLI DELLA LOGGIA (a cura di), *Europa perduta?*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 12 ss., nonché proprio E. GALLI DELLA LOGGIA, *Gli errori e la speranza*, ivi, p. 76 s.

Fra l'altro, già nella Dichiarazione Schuman in data 9 maggio 1950 era emerso «chiaramente […] il carattere economico dell'integrazione europea» (A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e Trattato di Lisbona: l'insostenibile pesantezza del mercato*, in «Dir. pubbl.», 2009, p. 835 s.), privilegiandosi «un'ottica funzionalista» (G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, in «www.osservatoriosullefonti.it», 2013, p. 2 dell'estratto), con l'economia che è rimasta, poi, l'«architrave» della cooperazione tra i Paesi membri (S. BARIATTI, *Spunti di riflessione sulla Costituzione economica europea: aspetti istituzionali*, in «www.federalismi.it», 2018, p. 2 dell'estratto).

([8]) Con lo sguardo rivolto, perlopiù, all'ordinamento italiano, circa la problematica relativa alla progressiva formazione dell'Unione europea, nonché sulle vicende successive al Trattato di Maastricht, qui mi limiterò a riportare i dati salienti che, volendo, possono essere integrati con la lettura del mio *Consuetudine e diritto costituzionale scritto*, Aracne, Roma, 2008, p. 272 ss., e ivi, inoltre, richiami più corposi di dottrina e giurisprudenza.

l'Energia Elettrica—ENEL, dietro statizzazione delle imprese del settore, *ex* art. 43 Cost.

Investito, tra l'altro, di una q.l.c. sulla legge in oggetto, per contrasto con il diritto comunitario e perciò, mediatamente, in pretesa violazione dell'art. 11 Cost., con sent. n. 14 del 1964 il nostro giudice delle leggi addiveniva a una decisione d'infondatezza, statuendo che il predetto «art. 11 [veniva] qui in considerazione per la parte nella quale si enuncia che l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni e promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo. // La norma significa che, quando ricorrano certi presupposti, è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria; ma ciò non importa alcuna deviazione dalle regole vigenti in ordine alla efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti dallo Stato nei rapporti con gli altri Stati», rimanendo «saldo l'impero delle leggi posteriori» a quella «ordinaria, che rende[va] esecutivo il Trattato» CEE ([9]).

Di contro, con un intervento per pregiudizialità comunitaria nel medesimo giudizio *a quo*, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, pur evitando di pronunciarsi in concreto, giungeva a soluzioni diametralmente opposte, in astratto: da un lato, si riaffermava il divieto di istituire nuovi monopoli nazionali che, avendo un carattere commerciale, potessero «dar luogo a una […] discriminazione tra cittadini degli Stati membri per quanto riguarda[va] le possibilità di approvvigionamento e di smercio», a mente dell'art. 37 par. 2 Trattato CEE (il quale, al par. 1, stabiliva anzi la necessità di un congruo riordinamento di quelli preesistenti); dall'altro, con riferimento ai rapporti fra i sistemi giuridici, veniva dichiarato che il «trasferimento effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario [… implicava …] una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto

([9]) In «www.cortecostituzionale.it», par. 6 del *Considerato in diritto*.

unilaterale ulteriore, incompatibile con il sistema delle Comunità, sarebbe [stato] del tutto privo di efficacia» ([10]).

Qualora si fosse proseguito lungo questa direttrice e, cioè, se i due contendenti fossero rimasti fermi nelle loro posizioni, sarebbe deflagrato un contrasto insanabile, per quanto la Corte costituzionale avesse adottato un'ottica concessiva, avallando un'interpretazione distorsiva dell'art. 11 Cost. Ovverosia, nella parte in cui acconsente a «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», tale disposizione «allude con tutta evidenza all'Organizzazione delle Nazioni Unite», non già a ordinamenti continentali, oltretutto di marca economicistica ([11]).

([10]) C. Giust. CE, sent. 15 luglio 1964, causa n. 6/64, *Costa c. Ente nazionale per l'Energia Elettrica*, in «Giur. it.», 1964, I, 1, c. 1085 s.

In ambito comunitario, a riguardo delle relazioni interordinamentali, questo *decisum* — anticipato, parzialmente, da ID., sent. 5 febbraio 1963, causa n. 26/62, *Van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, in «eur-lex.europa.eu», punto n. II—B — era reso viepiù esplicito dalla stessa Corte di Giustizia, a iniziare dalla sent. 17 dicembre 1970, causa n. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft c. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ivi, punto n. 3, deducendo a chiare note che «la validità dei provvedimenti comunitari o i loro effetti all'interno di uno Stato membro non [avrebbe potuto] essere influenzata […] dalla costituzione di questo Stato».

([11]) L. PALADIN, *I «principi fondamentali» della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in «Giur. cost.», 1997, p. 3056.

Più di recente, sulla falsa applicazione dell'art. 11 Cost. nella fattispecie, si pronunziano ad es. L. BARRA CARACCIOLO, *Euro e (o?) democrazia costituzionale*, con prefazione di G. Lauricella, Dike, Roma, 2013, p. 226, M. ESPOSITO, *Rilievi critici sull'uso economicistico del diritto pubblico*, in Aa. Vv., *A.I.C. Annuario 2017. Democrazia, oggi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 587 s. e A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in «Costituzionalismo.it», 2020, p. 5 s.

A contrario, ad es., v. G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie*, in «Quad. cost.», 1992, p. 55, il quale, però, si sofferma sulla mancanza di parità sostanziale fra le Nazioni che componevano l'organizzazione sovranazionale europea (avverso il disposto del medesimo art. 11), dopo aver osservato che, «con la sottoscrizione del Trattato CEE, si [era] accettato […] come principio istituzionale quello del mercato e […] tale principio, a seguito della apertura comunitaria del sistema, estesa anche al campo finanziario e monetario, [aveva provocato] *il graduale ma*

Eppure, sfruttando il grimaldello esegetico di cui si è appena detto, il dissidio in esame veniva appianato a vantaggio delle fonti comunitarie, con la svolta europeista della Consulta, avvenuta con la sent. n. 183 del 1973: colà, si riconosceva alla CEE la forma di «nuova organizzazione internazionale, di tipo sovranazionale, a carattere permanente, con personalità giuridica e capacità di rappresentanza internazionale», nonché di stampo «autonomo ed indipendente»; tuttavia, nella medesima pronuncia, veniva fornita ai regolamenti comunitari la veste di «atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità», per giunta assicurando loro una valenza di *Lex superior*, in considerazione della relativa capacità di invalidare il diritto nazionale con essi incompatibile, finanche di rango legislativo, attraverso il sindacato di costituzionalità *ex* art. 11 Cost.; infatti, ai sensi dell'art. ult. cit., sarebbe stato legittimamente previsto un «parziale trasferimento […] della funzione legislativa» in favore della CEE, con la riserva di quelli che in seguito si sarebbero definiti i "controlimiti", inerenti alla salvaguardia dei principi supremi della Costituzione e, in ispecie, dei «diritti inalienabili della persona umana»; da quest'ultimo punto di vista, d'altro canto, veniva strumentalmente ricordato, con affanno, che «la competenza normativa [… era] prevista dall'art. 189 del Trattato di Roma limitatamente a materie concernenti i rapporti economici, […] talché [sarebbe apparso] difficile configurare anche in astratto l'ipotesi che un regolamento comunitario [potesse] incidere in materia di rapporti civili, etico-sociali, politici, con disposizioni contrastanti con la Costituzione italiana» ([12]).

---

inesorabile smantellamento sia dei poteri sui quali il principio dell'economia mista si esprimeva, sia delle istituzioni cui l'esercizio di tali poteri aveva dato vita» (p. 46 s.).

([12]) In «www.cortecostituzionale.it», risp. par. 5, 7 e 9 del *Considerato in diritto*.

Il tutto, inoltre, muovendo da un'argomentazione a dir poco artificiosa, in base a quanto si evince *ictu oculi* dalle parole usate nel prec. par. 4, per il quale la «legge 14 ottobre 1957, n. 1203, con cui il Parlamento italiano [aveva] dato piena ed intera esecuzione al Trattato istitutivo della C.E.E., [avrebbe trovato] sicuro fondamento di legittimità nella disposizione dell'art. 11 della Costituzione […] Questa disposizione, che non a caso venne collocata tra i

Fra i travisamenti contenuti in questa decisione, merita altresì di essere sottolineato il passo menzionato alla fine, dove si ragiona controffattualmente, come se i rapporti economici siano avulsi dal resto, potendo esser collocati in un differente universo, a sé stante ([13]). Mentre, in verità, i "diritti costano" tutti, non solo quelli sociali, ma anche quelli della I generazione, comprese le c.d. libertà negative, insomma ([14]).

"principi fondamentali" della Costituzione, [avrebbe segnato e segnerebbe] un chiaro e preciso indirizzo politico: il costituente si riferiva, nel porla, all'adesione dell'Italia alla Organizzazione delle Nazioni Unite, ma si [sarebbe ispirato] a principi programmatici di valore generale, di cui la Comunità economica e le altre Organizzazioni regionali europee [avrebbero rappresentato] concreta attuazione. [Sarebbe stato] sufficiente considerare le solenni enunciative contenute nel preambolo del Trattato, e le norme concernenti i principi (artt. 1 e seguenti), i fondamenti (artt. 9 e seguenti), e la politica della Comunità (artt. 85 e seguenti), per constatare come la istituzione della C.E.E. [fosse] stata determinata dalla comune volontà degli Stati membri di "porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra i popoli europei", diretta "ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa", e ciò nel preciso intento di "rafforzare le difese della pace e della libertà […]", nonché di "confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare, desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite"».

Quantomeno a mio avviso, è davvero palese che si vertesse — allora alla stregua di oggi, *mutatis mutandis* — su un *escamotage* retorico, pretestuoso oltremisura.

([13]) Nell'immediato, sull'inutilità di qualsivoglia intenzione tesa a relegare la portata dei regolamenti comunitari alla sfera economica, v. ad es. R. MONACO, *La costituzionalità dei regolamenti comunitari*, in «Foro it.», I, 1974, c. 324.

Contra, si è invece parlato e, attualmente, continua a discutersi nel complesso di una costituzione economico-finanziaria duale, con «la codificazione di una tendenziale "separazione funzionale" tra una costituzione della concorrenza, sotto il prevalente dominio della normativa e giurisprudenza sovranazionali ("*Smith all'estero*") e costituzioni sociali, sotto il prevalente dominio delle autorità pubbliche nazionali ("*Keynes in patria*")» (in termini, per tutti, cfr. F. LOSURDO, *L'Unione europea e il declino dell'ordine neoliberale*, in «www.federalismi.it», 2018, p. 6 dell'estratto, e ivi ulteriore bibliografia, in materia).

Dopodiché, tralasciando qualche oscillante passaggio intermedio, su ulteriore pressione del giudice comunitario ([15]) la stessa Corte costituzionale, in pratica, semplificava il discorso con un *overruling* apportato dalla sent. n. 170 del 1984, ritenendo che «le disposizioni della CEE, le quali soddisfa[cessero] i requisiti dell'immediata applicabilità [dovessero], al medesimo

([14]) In tema, di primo acchito, v. S. HOLMES—C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti* (1999), trad. it. di E. Caglieri con presentazione a cura di C. Fusaro, il Mulino, Bologna, 2000, *passim* (dove, oltretutto, si rinviene l'affermazione per cui, sistemicamente, quel che «viene esaltato come "indipendenza"» dal circuito politico «è in effetti dipendenza da un certo insieme di istituzioni liberali […] Casse pubbliche vuote e amministrazioni a pezzi rendono una burla i diritti sanciti sulla carta»: p. 214).

Analogamente, ad es., cfr. L. CALIFANO, *Relazione di sintesi al XVII Convegno dell'AIC: in tema di crisi economica e diritti fondamentali*, in «www.rivistaaic.it», n. 4/2013, p. 1 dell'estratto; R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in «Costituzionalismo.it», 2013, p. 4; G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in «www.forumcostituzionale.it», 2016, p. 6 dell'estratto; F. DONATI, *Uguaglianza, diritti umani e vincoli di bilancio*, in «www.federalismi.it», 2018, p. 2 dell'estratto; G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in «Costituzionalismo.it», 2005, p. 9; F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile"!) della Costituzione*, in «www.rivistaaic.it», n. 3/2013, p. 2 dell'estratto; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 24; M. LUCIANI, *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, con introduzione di R. Bin, F. Angeli, Milano, 2019, p. 44 s.; S. PAJNO, *Principi, regole e clausole generali del diritto costituzionale del bilancio*, in «Bilancio Comunità Persona», n. 1/2021, p. 148; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in «www.rivistaaic.it», n. 4/2013, p. 12 dell'estratto; S. SILEONI, *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, ivi, n. 3/2024, p. 282; A. SPADARO, *I diritti* sociali *di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, ivi, n. 4/2011, p. 3 s. dell'estratto; F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in «www.federalismi.it», 2020, p. 161.

([15]) A tal proposito, v. spec. C. Giust. CE, sent. 9 marzo 1978, causa n. 106/77, *Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze dello Stato italiano*, in «eur-lex.europa.eu», punto n. 24, in cui si è sostenuto che, in caso di conflitto con una normativa interna, la piena operatività dei regolamenti comunitari andava garantita dagli organi giurisdizionali di merito, senza «attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi procedimento costituzionale».

titolo, entrare e permanere in vigore nel territorio italiano, senza che la sfera della loro efficacia [potesse] essere intaccata dalla legge ordinaria dello Stato. Non importa[va], al riguardo, se questa legge [fosse] anteriore o successiva», poiché il «regolamento [… era] reso efficace in quanto e perché atto comunitario», non potendo «abrogare, modificare o derogare le confliggenti norme nazionali, né invalidarne le statuizioni», in virtù della distinzione tra «ordinamento della Comunità e quello dello Stato» che, «per quanto coordinati, [rimanevano] distinti e reciprocamente autonomi»: sicché, di fronte ad un'antinomia, si doveva procedere alla non-applicazione delle «norme interne incompatibili, anteriori o successive» ([16]).

Poi, anteriormente all'istituzione dell'UE, il percorso europeista del giudice delle leggi italiano — a tacere delle questioni di dettaglio — veniva portato a compimento con la sent. n. 389 del 1989, stabilendosi: 1) che le decisioni della Corte di Giustizia CE dovevano essere trattate quali autentiche fonti del diritto comunitario, «nel senso che la Corte di Giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa[va] autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina[va], in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative. Quando questo principio [veniva] riferito a una norma comunitaria avente "effetti diretti"», in cui «non [vi poteva essere] dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di Giustizia [avessero] la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate»; 2) nel ribadire che il sistema comunitario e quello nostrano erano «tra loro coordinati e comunicanti», ancorché «reciprocamente autonomi», che «le norme comunitarie direttamente applicabili preval[evano] rispetto alle norme nazionali, anche se di rango legislativo», producendo un obbligo di non-applicazione «della norma interna incompatibile», a carico di «tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) — tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali

([16]) In «www.cortecostituzionale.it», par. 5 s. del *Considerato in diritto*.

poteri, come gli organi amministrativi —», tenuta in disparte «l'esigenza che gli Stati membri apport[assero] le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie» ([17]).

Munito di tali acquisizioni, ultimandosi l'itinerario inaugurato dalla Dichiarazione solenne del Consiglio europeo di Stoccarda del 17—19 giugno 1983 e proseguito con l'adozione dell'Atto unico europeo—AUE in data 17—26 febbraio 1986 ([18]), il 7 febbraio 1992 il nostro Paese procedeva alla stipula del Trattato di Maastricht, che ha appunto istituito l'Unione europea (e, pertanto, di seguito denominato TUE, in conformità all'uso):

([17]) Ivi, risp. par. 3 e 4 del *Considerato in diritto*.

Con il che, facendosi genericamente riferimento a norme comunitarie applicabili in via diretta, veniva assegnata la *primauté* non solo ai regolamenti, ma pure alle direttive "*self-executing*": vale a dire, a quelle direttive dal contenuto sufficientemente preciso (con salvezza o, meglio, a eccezione dei loro effetti orizzontali). In ciò, d'altra parte, tutto sommato consisteva e consiste il c.d. effetto utile delle direttive europee, alla stregua di un *acquis* giurisprudenziale avviato da C. Giust. CE, sent. 19 gennaio 1982, causa n. 8/81, *Becker c. Finanzamt Muenster—Innenstadt*, in «eur-lex.europa.eu», punto n. 21 ss., cui *adde* ad es. ID., sent. 26 febbraio 1986, causa n. 152/84, *Marshall c. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority*, ivi, punto n. 46 ss.

([18]) Sulla straordinaria importanza dell'AUE, assieme a M. ESPOSITO, *Considerazioni sugli effetti (ri)organizzativi della l. cost. n. 1/2012*, in «www.osservatorioaic.it», n. 5/2019, p. 83 ss., G. GUARINO, *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica*, A. Mondadori, Milano, 1997, p. 33 ss., F. LOSURDO, *L'Unione europea*, cit., p. 7, R. MICCÙ, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in «www.federalismi.it», 2019, p. 29 dell'estratto, e R. SUCCIO, *Il Principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e la Corte costituzionale: un primo (complesso) approccio*, ne «Il diritto dell'economia», 2015, p. 721, cfr. ad es. G. DI GASPARE, *Forme di governo e politiche di bilancio dalla prima alla seconda Repubblica* (2018), in «www.amministrazioneincammino.luiss.it», 2019, p. 1, in cui, nello specifico, si rileva che la «completa liberalizzazione dei movimenti dei capitali prevista per il 1991/92 rendeva cruciale il raggiungimento dell'equilibrio finanziario dello Stato e dunque la messa sotto controllo delle dinamiche del debito pubblico in modo da contenerne i crescenti oneri derivanti dall'apertura della concorrenza in un mercato dei capitali e degli investimenti finanziari caratterizzato da una pluralità di monete e tassi di inflazione diversificati tra i vari paesi comunitari e dischiuso anche ai capitali extracomunitari».

un'organizzazione sovranazionale, cioè, destinata a trasformare e assorbire le precedenti Comunità, con la CEE che si sarebbe chiamata, semplicemente, Comunità Europea—CE.

Ora, la *Grundnorm* del TUE era rintracciabile — quantunque cripticamente — all'art. B alinea 1, nella parte in cui sanciva che l'Unione europea avrebbe dovuto «promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, segnatamente mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comport[asse] a termine una moneta unica».

Questa disposizione, implicitamente, rinviava all'art. 3—A del contestualmente riformato Trattato CEE (d'ora in avanti, individuato con TCE), secondo cui: anzitutto, «l'azione degli Stati membri e della Comunità comprende[va …] l'adozione di una politica economica che [era] fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza» (par. 1); inoltre, con riferimento all'Eurozona, l'«azione comprende[va] la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio che [avrebbe comportato] l'introduzione di una moneta unica, […] nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che [avessero] l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nella Comunità conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza» (par. 2); in qualunque frangente, le «azioni degli Stati membri e della Comunità implica[vano] il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile» (par. 3).

Peraltro, in base al susseguente art. 102—A, gli «Stati membri attua[vano] la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità», agendo «nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza». Infine, ai sensi del successivo art. 104—C, gli Stati membri dovevano «evitare disavanzi pubblici

eccessivi» (par. 1), con la Commissione europea che era chiamata a sorvegliare — in vista di eventuali sanzioni, irrogabili dal Consiglio UE — «la conformità alla disciplina di bilancio», accertando se i Paesi medesimi superassero indebitamente «il 3% [nel] rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato», anno per anno, oppure il «60% [nel] rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno loro ai prezzi di mercato» (così il par. 2, integrato dall'art. 1 del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato allo stesso Trattato) ([19]).

Quindi, ai fini di sostenibilità della finanza pubblica, si allestivano in particolare due sottocriteri tra i famosi "parametri di Maastricht" i quali, per gli Stati membri che volessero accedere all'Unione economica e monetaria—UEM ([20]), constavano di altri

([19]) Ai fini in discussione, per quanto concerne la nozione di P.A. rilevante, il suddetto Protocollo limitava e, restando praticamente immutato, vincola ancora «la discrezionalità di cui gli Stati dispongono, servendosi di due criteri. Si tratta, da un lato, del tradizionale criterio di tipo soggettivo. Esso manifesta la propria rilevanza nei riferimenti allo Stato e agli altri enti territoriali. Dall'altro lato, però, la finanza viene considerata anche sotto un diverso profilo, oggettivo. Agli enti territoriali, infatti, si aggiungono i fondi di previdenza, indipendentemente dalla natura dei gestori. In questo caso, le passività e le attività detenute da quegli enti assumono un rilievo oggettivo, per l'essere determinate risorse finanziarie destinate a soddisfare interessi pubblici, sotto controllo pubblico, al di fuori d'ogni logica di tipo commerciale nell'offrire beni o servizi» (G. DELLA CANANEA, *La «pubblicità» dei disavanzi eccessivi: tecniche di determinazione ed effetti*, in «Riv. it. dir. pubbl. com.», 2009, p. 580).

([20]) Nell'*iter* di integrazione europea, l'UEM ha ereditato, accrescendole di gran lunga, le funzioni embrionalmente svolte dal Sistema monetario europeo—SME, che a propria volta aveva sostituito, nel 1979, il c.d. Serpente monetario europeo (un accordo divenuto operativo nel 1972 per rimediare, in ambito continentale, alla caduta del *Gold-dollar exchange standard*: v. *retro*, vol. I, cap. II, par. 3, nei pressi della nota 218).

Specificamente, lo SME prevedeva un congegno di cambi fissi — con una banda di oscillazione dal 2,5 al 6% — fra le monete degli Stati membri della CEE, ove veniva definita come unità di conto una moneta virtuale, denominata ECU, ottenuta tramite una media del valore delle varie monete nazionali, con un peso ponderato, a seconda della rispettiva forza. In realtà, già «in occasione del vertice europeo de L'Aja nel 1969, i Capi di Stato e di governo della Comunità europea avevano incaricato un gruppo di lavoro,