

SISTEMA DELLE FONTI ED ANDAMENTO DEL CICLO ECONOMICO:
PER UNA SINTESI PROBLEMATICA*

FRANCESCO BILANCIA**

Sommario

1. Il quadro di contesto. – 2. I possibili scenari nel prossimo futuro. – 3. Il ritorno alla realtà: la crisi delle fonti nell’attuale sistema integrato euro-continentale. – 4. *Segue*: la politica monetaria tra limiti di competenza e conflitto tra giurisdizioni. Il *mistero* dei confini della normativa tecnica. – 5. Le fonti del diritto dei bilanci pubblici ed il declino del ruolo del Parlamento nella più recente prassi. – 6. Per concludere: alcune questioni incombenti.

Suggerimento di citazione

F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione dell’intervento di sintesi tenuto al seminario “Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 16 ottobre 2020.

** Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico – Università “G. d’Annunzio” di Chieti-Pescara

Contatto: francesco.bilancia@unich.it

1. Il quadro di contesto

Fin dall'impostazione tematica che ha orientato le riflessioni raccolte in questo fascicolo si comprende quanto ampia e complessa sia la prospettiva di analisi dalla quale sono ispirati i curatori degli studi che sono qui raccolti. A partire dalla stessa giustapposizione di due sintagmi che, almeno all'apparenza, descrivono di norma argomenti teorici ed ambienti problematici appartenenti a mondi differenti, a capitoli delle scienze sociali ispirati da metodologie del tutto inconciliabili. Da un lato l'espressione *sistema delle fonti*, infatti, ci riporta ad un criterio di ordine ispirato da categorie formali che in origine si predicavano della successione logica di concetti quali Stato, ordinamento giuridico, diritto positivo. Comunque riconducibili ad un ambito metodologico mosso dalla pretesa normativa, stipulativa, di afferrare e descrivere, appunto, un *sistema*, un ordine razionale un insieme di elementi quindi concluso e coerente¹. Dall'altro la formula *andamento del ciclo economico*, un concetto di matrice economica con significato e struttura semantica definibili soltanto mediante il ricorso alle relative categorie. Un'espressione, sia chiaro, ormai assorbita dal tessuto normativo positivo nell'ambiente giuridico, ricorrendo nel testo del nuovo art. 81 della Costituzione italiana², così come in atti e documenti di derivazione dell'Unione europea, nello specifico del sistema di regolazione della moneta unica, l'*Euro*, come può dedursi dal Patto di stabilità e crescita, dal sistema degli atti del c.d. *Semestre europeo*, dai contenuti disciplinari del *Fiscal compact*. Elementi tutti, questi, che pur se esito della ricognizione di documenti giuridici e veri e propri atti normativi, non possono tuttavia celare l'origine della formula dalle categorie macroeconomiche. Esiste, infatti, ampia e consolidata letteratura che fa riferimento alla ormai necessità, anche per i giuristi, di concettualizzare l'avvenuto assorbimento di vere e proprie categorie macroeconomiche nel tessuto normativo³. Fino a sostenere il bisogno di elaborare, a seguito dell'avvento del nuovo impianto normativo post Maastricht, una nozione di costituzione nella dimensione macroeconomica⁴.

¹ Sulla cui conclamata crisi di recente, almeno, A. CARDONE, *Brevi note sulla degenerazione del sistema delle fonti: gli effetti convergenti della crisi della sovranità statale e della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza italiana*, in A. PÉREZ MIRAS, G.M. TERUEL LOZANO, E. RAFFIOTTA, M.P. IADICICCO (Dir.), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, vol. IV, 25 ss.

² Si v. i rilievi critici di D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi della crisi. (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa*, in *Giur.cost.*, 2012, 3859 ss.

³ Per tutti si v. A. VERDE, *Unione monetaria e nuova governance europea. Teorie, istituzioni, politica economica*, Carocci, Roma, 2012, dal cui stesso tenore tematico e letterale si rende immediatamente evidente quanto sostenuto nel testo.

⁴ K. TUORI, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, 2014, teorizzano l'avvento di quella che qualificano come "*Macroeconomic Constitution*". Si veda, ancora, almeno G. GERAPETRITIS, *New Economic Constitutionalism in Europe*, Hart, Oxford, 2019.

Su questa base, assunte le dovute cautele di rito per giustificare semplificazioni e salti tematici implicati dalla complessità del quadro teorico evocato, si ritiene utile suddividere il nostro percorso lungo due piani di riflessione. Nella prima parte si tenterà, perciò, di descrivere sommariamente il contesto dell'oggi, proponendo una analisi, come si suol dire, "di scenario" riferita al presente ed al futuro imminente. Nella seconda parte, invece, ci si concentrerà di più sul dato reale, sulle questioni ed i problemi che vengono puntualmente evocati e criticamente analizzati e descritti nei lavori raccolti in questo fascicolo, con l'ovvia specificazione che la separazione tra le due prospettive di analisi è semplicemente formale, non essendo possibile scindere l'una dall'altra, come appare chiaro dalla lettura dei diversi contributi.

La descrizione del contesto è oggi abbastanza semplice, se soltanto ci limiti a prendere atto del clima generato dalla situazione materiale: incertezza di fondo, movimento continuo foriero di forte instabilità, debolezza istituzionale congenita da correggere con un regime negoziale permanente, certamente un *moto transizionale*. Che si stia procedendo ad uscire dalla certezza dei contorni tradizionali del sistema normativo per volgere verso un nuovo assetto, se non un nuovo ordine è abbastanza evidente. Nel frattempo l'ambiente giuridico si sta caratterizzando per lo stratificarsi di regole/regolarità ispirate ad una congenita a-sistematicità e ad una cronica instabilità. Dal "governo delle leggi", ordinate a sistema con un rigoroso rispetto di competenze stabili e legalmente predefinite, ci si muove verso un nuovo contesto, il cui assetto normativo è piuttosto il prodotto, neanche attuale ma per ora soltanto potenziale, di nuovi rapporti di forza essi stessi non ancora stabilizzabili⁵. E questo dato di *moto*⁶ è riscontrabile già in molti ambiti ordinamentali dell'Unione europea e nazionali, numerose ed ampie essendo le incursioni occasionali di interventi normativi estemporanei *agiti* per causa della grave crisi economica attuale e, soprattutto, orientati ad incidere su istituti e insiemi di regole fino ad ora equilibrati ed ordinati tra loro *a sistema*⁷. Interventi ed incursioni normative orientate dall'intento di sospendere l'efficacia di importanti istituti fino ad ora caratterizzanti lo stesso ordinamento dell'Unione europea, la struttura del mercato e i rapporti

⁵ Un moto di incerta transizione che, seppur in altro contesto, avevo già provato a descrivere nel mio *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, CEDAM, Padova, 2000, spec. 283 ss., al quale rinvio per non ripetermi.

⁶ Si tratta di un sommovimento assai più ampio e travolgente di quello assunto a sfondo delle condivisibili riflessioni di M. LUCIANI, *La dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2013. in quanto incidente addirittura sulle interconnessioni ordinamentali sovrastatali, trascinando con sé almeno anche i mercati, i sistemi finanziari e le istituzioni europee.

⁷ Una prima consapevole analisi di scenario si rinviene già in diversi tra i saggi raccolti nell'interessante volume M. FICHERA, S. HÄNNINEN, K. TUORI (Edrs.), *Polity and Crisis. Reflection on the European Odyssey*, Ashgate, Farnham, Burlington, 2014.

tra diritto ed economia, senza lasciare però ancora intravedere, neanche in prospettiva, i possibili esiti di un ritorno alla normalità. Sia dal punto di vista dei tempi del processo in atto, sia degli effetti di sistema a regime, una volta che fosse superata l'attuale fase di incertezza.

2. I possibili scenari nel prossimo futuro

Soltanto per richiamare i più importanti mutamenti in atto, ad esempio, si pensi alla sospensione dei principali strumenti della c.d. *governance* economica europea, dal patto di stabilità e crescita alla disciplina degli aiuti di Stato⁸; al consolidamento degli strumenti straordinari di politica monetaria della BCE⁹, sui quali dovremo necessariamente tornare più avanti; agli effetti del tuttora irrisolto processo della c.d. BREXIT sul mercato interno, il suo assetto materiale e la sua struttura normativa. Il che sposta l'attenzione sui movimenti politico-istituzionali in atto sull'intero assetto dell'Unione europea, comprendendovi anche la crisi della politica estera comune, della gestione condivisa del tema dell'immigrazione, degli stessi assetti istituzionali futuri e del sistema politico dell'UE, fino alla crisi della nozione di cittadinanza europea¹⁰. Elementi tutti che non devono, però, scoraggiare dal considerare i possibili effetti di senso contrario che potrebbero scaturire dalla progettazione e successiva affermazione di nuove prospettive di sviluppo dell'ordinamento europeo, per il momento evidenti almeno sul piano materiale.

Mi riferisco agli ulteriori importanti movimenti relativi alla implementazione di vere e proprie politiche redistributive in seno all'UE, tanto più rilevanti in quanto finanziate anche mediante forme di parziale condivisione della responsabilità per il debito pubblico in seno al bilancio UE con il coinvolgimento, quindi, di tutti gli Stati membri. In questa sede non è possibile andare

⁸ Richiamo qui, a titolo di esempio, la Comunicazione della Commissione EU del 19 marzo 2020 C(2020) 1863, "*Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*", più volte emendata ed integrata, fino alla Comunicazione C(2020) 7127 del 13 ottobre 2020. Comunque si rinvia a quanto riportato nel relativo sito istituzionale https://ec.europa.eu/italy/news/20200323_coronavirus_la_commissione_UE_proprone_attivazione_clausola_di_salvaguardia_it; tali misure di sospensione saranno prorogate anche con riferimento al 2021, si v. <https://europa.today.it/lavoro/patto-stabilita-sospeso-covid.html>.

⁹ Dal c.d. *quantitative easing*, in <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/omo/tltro/html/index.en.html>; all'acquisto straordinario di titoli del debito pubblico, secondo il programma descritto dall'acronimo PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme*), <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/pepp/html/index.en.html>.

¹⁰ Qui mi riferisco all'incidenza sulla libertà di circolazione dei cittadini della caduta del sistema di protezione sociale un tempo esteso anche ai cittadini di altri Stati membri non residenti, ed ora invece riletta in chiave nazionalistica con l'avallo della giurisprudenza della Corte di Giustizia. Ne ho riferito in varie sedi, tra cui in *Ordinamento europeo, tutela dei diritti sociali e crisi del welfare*, in R. PETRI, L. PICCHIO FORLATI (a cura di), *L'Europa a cent'anni dalla Prima Guerra mondiale. Storia Politica Diritto*, Giappichelli, Torino, 2020, 87 ss., ed ivi più ampia bibliografia.

oltre il richiamo del principale elemento di novità: la prima nascita di veri e propri *eurobond*¹¹ in ambito UE, in relazione ai quali, pur con tutte le cautele ed i distinguo del caso dovuti agli strumenti di vincolo finalistico e condizionale, non può non accennarsi all'emergente forma di solidarietà economica che inevitabilmente finiscono con l'implicare. Molte e molto complesse sono le vicende politiche sullo sfondo di queste importanti misure, in sé recanti significativi mutamenti di prospettiva nella configurazione degli assetti ordinamentali dell'Unione. Dalla questione del rispetto della *rule of law*, convitato di pietra nelle sedi del negoziato politico coinvolgenti alcuni Stati membri dell'est europeo¹²; alla polemica discussione in corso nel confronto istituzionale tra Parlamento e Commissione in merito al negoziato sugli assetti del nuovo quadro finanziario pluriennale europeo – il bilancio UE –. Perché dalla composizione di tale piano finanziario, verranno determinate per sottrazione alcune delle voci che verranno poi assunte come poste di riferimento delle risorse qualificabili come garanzia comune per l'esposizione debitoria necessaria a finanziare i progetti del c.d. *Recovery fund*. Ma è indubbio che la previsione e la imminente realizzazione di un così ampio piano finanziario condiviso per l'espansione della spesa pubblica comune in materia di interventi sociali, per la digitalizzazione e l'innovazione del sistema produttivo europeo e in funzione della c.d. *green economy*, avranno imponenti conseguenze sul piano dei futuri assetti ordinamentali e di *governance* della politica economica degli Stati in seno all'UE.

Qualunque riflessione sui temi evocati in questa occasione non potrà non comprendere poi, tra i propri oggetti, l'emersione delle problematiche che inevitabilmente scaturiranno dal riassetto futuro degli squilibri in atto. Riassetto che avrà indubitabili effetti sui rapporti tra istituzioni UE e Stati membri, sul regime delle attribuzioni ed i reciproci limiti, sul sistema delle fonti del diritto e sugli assetti di governo, sia a livello di singoli Stati membri che in seno alle istituzioni UE di cui i primi sono componenti diretti. Mi limito, qui, ad un mero elenco esemplificativo, perché sia più evidente di quale scenario futuro dovrà occuparsi l'analisi giuridica – e non solo – a valle della imprevista sospensione delle regole a causa dell'attuale crisi pandemica. Il nuovo ordinamento europeo subirà, infatti, assai rilevanti cambiamenti nella struttura

¹¹ Mi riferisco al programma SURE (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency*); al programmato incremento delle risorse del MES per la spesa sanitaria ed alla prossima attivazione delle forme di intervento finanziario del programma *Next Generation EU*, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_it, nonché https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_it; nonché nel sito istituzionale del Consiglio europeo <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/ngeu-covid-19-recovery-package/>.

¹² La questione è affrontata *funditus* da E. CASTORINA, *Stato di diritto e "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *Federalismi.it*, fasc. 29/2020, 43 ss.

formale e nei contenuti in primo luogo in riferimento alle fonti che disciplineranno il ripristino del Patto di stabilità e crescita e delle sue norme attuative, con tutto il portato di vincoli normativi e finanziari. A fronte della immensa esposizione debitoria complessiva e dei livelli di *deficit* strutturale cui si apposteranno i bilanci pubblici *post* crisi non potranno che emergere, infatti, significative torsioni e radicali ripensamenti della struttura e dei contenuti originari di tale assetto normativo. Lo stesso può ritenersi in riferimento al riconsolidamento delle regole procedurali e dei divieti di cui si compone oggi la disciplina degli aiuti di Stato, la cui sospensione dovrà cautamente rientrare evitando l'inesco di derive protezionistiche ed il ritorno di fenomeni di *trust* nazionalmente dirette in funzione di chiusure entro i confini statali che sono essenzialmente tipiche delle prime¹³.

È possibile, inoltre, immaginare che si renderà necessario anche un ripensamento degli assetti ordinamentali dell'Unione Economica e Monetaria e dei suoi strumenti¹⁴ in funzione della gestione delle future eventuali crisi asimmetriche del sistema, prospettiva che è impossibile immaginare senza aprire una approfondita fase negoziale tra gli Stati membri dell'Area Euro. L'esito della crisi potrebbe, infatti, oscillare tra la vera e propria rottura dell'attuale regime e il riassorbimento della crisi stessa; in questo caso o verso un recupero di una stabilità condivisa o, al contrario, aprendo un'ulteriore fase di riassetto, come si dice?, "a cerchi concentrici", verso la più volte evocata idea di un'Unione "a più velocità". Senza trascurare, nel più ampio contesto di affermazione e ristabilimento dei valori dello stato di diritto, la esplosiva crisi della *rule of law* trascinata nel gorgo della ineffettività in alcuni degli ordinamenti nazionali, laddove è messa a serio rischio tanto la indipendenza sostanziale del potere giudiziario quanto quella delle Corti supreme e costituzionali.

Lo scenario che si delinea, che potrà ovviamente definirsi in tempi e modalità più o meno lunghi e conflittuali, con oscillazioni polemiche più o meno diluite nel tempo, non potrà non dispiegare quindi i propri effetti anche sul riassetto del sistema delle fonti, limitandoci per il momento a considerare le fonti del diritto derivato dell'UE. Intanto perché, come paventato, si potrebbero ridefinire nel tempo gli stessi rapporti tra gli ordinamenti, sia in riferimento ai confini delle reciproche competenze normative, sia in relazione al

¹³ Per una istruttiva analisi dell'importante precedente storico in Europa nel periodo tra le due guerre mondiali rinvio agli esiti della riflessione di cui alla prima parte del saggio di L.F. PACE, *I fondamenti del diritto antitrust europeo. Norme di competenza e sistema applicativo dalle origini alla Costituzione europea*, Giuffrè, Milano, 2005. Sul punto, di recente, L.M. MILONE, *Protezionismo e crisi globali: la Grande Depressione degli anni '30 e la Grande Recessione del 2008-09*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 135/2020, 14 ottobre 2020.

¹⁴ Su cui, ancora, R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, in *Riv.trim.dir.ec.*, fasc. 1/2020, 113 ss.

ruolo – sempre nei reciproci rapporti – che potrà essere assunto dalle Corti supreme nazionali al cospetto della Corte di Giustizia dell’UE. Con, sullo sfondo, la questione chiave rappresentata, sul piano dei rapporti formali, dalla stabilizzazione o, al contrario, dall’assorbimento definitivo di una relazione gerarchica tra i vari tipi di fonti, per le implicazioni che sugli atti normativi riverterà il ridelinearsi dei rapporti tra le istituzioni dell’UE e quelle statali, queste ultime dentro e fuori le istituzioni europee medesime, dotate di funzioni legislative¹⁵.

Come si vede prospettive di notevole ampiezza problematica, per quanto si possa dubitare della loro plausibilità. Ma che per l’Italia sono aggravate da ulteriori elementi di incertezza, forieri di un parallelo processo di transizione l’esito del quale è altrettanto imprevedibile, se non sul piano istituzionale, certamente su quello dei prossimi futuri possibili assetti politici. E pur sempre limitandoci a considerare il sistema delle fonti del diritto e la forma di governo, con qualche scontato accenno al nostro sistema interno di rapporti tra lo Stato e le Regioni.

L’entrata in vigore della legge cost. 19 ottobre 2020, n. 1, recante “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*”¹⁶ costringe, infatti, a meditare a fondo sugli esiti di sistema che conseguiranno alla ridefinizione della struttura del Parlamento. È inevitabile, infatti, considerare la prospettiva dei profondi mutamenti nella qualità del bicameralismo al quale eravamo abituati, fino a spingere le ipotesi di adattamento necessario, se non fino ad un vero e proprio monocameralismo, almeno verso un monocameralismo di fatto, o pseudo-bicameralismo. Qui mi limiterò ad accennare alla questione, per rinviare poi senz’altro alle più approfondite analisi in corso di elaborazione e, in parte almeno, già avanzate in diversi scritti in questa stessa sede. Il riferimento va a quella prospettiva di riforma che intenderebbe rimodulare, a valle della riduzione nella composizione delle Assemblee e, in particolare, in considerazione di un nuovo Senato di soli duecento membri, insieme alla struttura anche in parte la funzione delle due Camere. Avendo sullo sfondo la questione generata dalle recenti decisioni della Corte costituzionale nn. 17 del 2019¹⁷ e 60 del 2020, che assecondano l’erronea

¹⁵ Sulla complessa configurazione della nozione di “atto legislativo” nell’Unione europea si v. l’interessante analisi di G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”. Evoluzioni costituzionali, influenze sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2019, spec. 167 ss.

¹⁶ La cui applicazione è, nel frattempo, rinviata ai sensi dell’art. 4, comma 1 “a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore”.

¹⁷ Sul profilo critico qui evidenziato M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Giur.cost.*, 2019, 191 ss., spec. 195 ss.; G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di*

posizione di quanti ritengano che nel nostro ordinamento sia ormai in corso di affermazione – di fatto, o in via di *prassi*¹⁸ – una sorta di bicameralismo diseguale, o alternato, o di uno pseudo-bicameralimo. Accettata, se non proprio teorizzata, e non senza qualche forzatura, in letteratura e soprattutto nella prassi politica, tale lettura ha avuto purtroppo un provvisorio ed instabile avallo da parte della Corte costituzionale, nelle pronunce più sopra richiamate. Una questione che deve segnalarsi quale problematica anche all’esito della complessità della gestione del procedimento parlamentare di revisione costituzionale e conseguenti riforme legislative e regolamentari in un sistema ormai privo di partiti politici degni di questo nome e da diversi anni ancora in attesa di un sistema elettorale equilibrato e conforme a Costituzione.

Ma la riforma del bicameralismo si intreccia anche con la crisi, che al momento appare irreversibile, del regionalismo italiano, in instabile permanente transizione e potenzialmente sotto pressione per una differenziazione di struttura e di ruolo delle due Camere, essendo tuttora in campo l’ipotesi di trasformazione del Senato in Camera delle Regioni. Come è evidente i due temi si intrecciano, rendendo quantomeno incerto l’esito del potenziale ripensamento della struttura del Parlamento italiano nel prossimo futuro. Senza considerare i possibili effetti permanenti sul sistema di governo che dovessero consolidarsi a valle dell’attuale fase emergenziale. Con un forte assorbimento di attribuzioni in capo al Presidente del Consiglio il quale, dopo una prima fase di forte conflitto¹⁹ oggi cerca ed ottiene legittimazione proprio dal confronto e dal conseguente sostegno dei Presidenti di Regione; accentramento di potere che si materializza anche mediante un sovvertimento del sistema delle fonti del diritto, con una plateale sostituzione di ruoli ad opera dei decreti del Presidente del Consiglio in luogo dei decreti-legge²⁰, atti che nel limitato ambito della gestione delle emergenze appaiono di fatto in fase recessiva, se non fosse per gli opportuni richiami da parte del Presidente della Repubblica. Con la recente introduzione, in corso d’opera, della variante procedurale della preventiva

bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2019, spec. 5 ss.

¹⁸ Questo incerto ricorso argomentativo alla “*prassi consolidata*” da parte della Corte costituzionale è ben segnalato da F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, fasc. 4/2019. Si v., altresì, almeno A. LAURO, *Bis in “niet” (a margine dell’ord. n. 60/2020 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, fasc. 2/2020, 260 ss.

¹⁹ Ne ho trattato diffusamente nel mio *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dir. pubbl.*, fasc. n. 2 del 2020, 333 ss.

²⁰ *Op.loc.ult.cit.*, ed ivi ampia bibliografia; G. MOBILIO, *La decretazione d’urgenza alla prova delle vere emergenze. L’epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec. 2020, 351 ss.

presentazione alle Camere delle linee di fondo contenute negli emanandi DPCM in vista dell'approvazione, eventuale, di una risoluzione parlamentare²¹.

Ma su tali questioni è forse opportuno non procedere oltre, in questa sede.

3. Il ritorno alla realtà: la crisi delle fonti nell'attuale sistema integrato euro-continentale

Come accennato in precedenza i dati di incertezza, che più sopra abbiamo tentato di sintetizzare con lo sguardo in prospettiva verso il prossimo futuro, sono in effetti già presenti nell'attualità, e molti tra questi emergono esemplarmente dalle analisi e dalle riflessioni condotte negli studi raccolti in questo fascicolo. Per volgere, pertanto, l'attenzione alla realtà presente, dedicheremo questa seconda parte di questa ricostruzione di sintesi ai contenuti dei saggi qui raccolti, attraverso una rilettura critica dei temi già in essi compiutamente affrontati con approfondita competenza.

Lo spettro tematico è molto ampio, muovendo dai c.d. "indirizzi di massima" in ambito UEM, dal Trattato di Maastricht all'odierna disciplina del *Semestre europeo* (Giacomo Menegus), alla complessa distinzione tra politica economica e politica monetaria nella definizione dei limiti dei "poteri conferiti" dagli Stati membri alle istituzioni dell'UE e, nella specie, alla Banca Centrale europea (Elia Cremona); dai poteri normativi delle Agenzie europee, nella definizione dei rapporti tra norme tecniche e principio di legalità (Marta Simoncini), all'argomento della "crisi" nelle motivazioni della giurisprudenza costituzionale (Silvia Filippi); fino alle importanti modifiche in atto, essenzialmente in via di prassi, nell'ampia costellazione di atti che compongono la manovra finanziaria: dal "decreto-legge fiscale" come ipotetica nuova forma della legge di bilancio (Andrea Catani) all'articolazione tipologica delle c.d. "leggi di spesa" nel contesto della intervenuta recente riforma dell'art. 81 Cost.it. (Michela Troisi), fino all'intreccio della materia contabile-finanziaria con le attribuzioni regionali nello studio della normativa finanziaria nel sistema delle fonti regionali (Alberto Di Chiara). Seppur estremamente sintetica, questa prima ricognizione degli argomenti a tema costituisce già una rappresentazione della complessità delle questioni sullo sfondo, per la presentazione delle quali dobbiamo essere senz'altro molto grati agli autori dei saggi qui raccolti.

Di estremo interesse nello studio delle fonti del diritto è la questione dell'efficacia delle raccomandazioni quali atti di governo del sistema Euro. Fino all'attuale configurazione nella forma dei c.d. "indirizzi di massima" la natura formalmente non vincolante – ma come da subito diremo estremamente efficace – di tali strumenti si presenta, nella recente storia della moneta unica con una

²¹ Si veda, ad esempio, quanto riportato nei *Considerando* in epigrafe al DPCM del 3 novembre 2020.

sostanziale invarianza, seppur oggi caratterizzata da una maggiore articolazione procedimentale. Questo strumento, già in origine qualificato anche come raccomandazione²², certo non ripete la sua efficacia dalla sua forza formale, ma induce comunque i governi destinatari a seguire un comportamento ad essi conforme (Motzo) sul piano della effettività. Lo scopo di tali strumenti, in effetti, non è tanto quello di ottenere la puntuale adozione delle misure in essi dettagliatamente descritte, quanto piuttosto quello di instaurare un regime di affiancamento delle istituzioni nazionali nella elaborazione degli strumenti di politica economica e di bilancio. L'*indirizzamento* ad opera della Commissione, prima, e del Consiglio (nella composizione ECOFIN in seno all'Area Euro) poi, è quello di comporre una sorta di costante affiancamento per accompagnare, seppur in regime di contraddittorio con esse, le istituzioni nazionali verso gli obiettivi essenziali che ispirano la generale attività di coordinamento delle politiche nazionali come questione di "interesse comune". In questo trovo estremamente utile l'osservazione del funzionamento delle istituzioni dell'UEM perché idonea a disvelare la compartecipazione in esse dei governi degli Stati membri. Le attribuzioni dei quali non si esauriscono affatto, oramai da tempo, nel contesto della forma di governo nazionale, espandendosi questa anche all'interno del sistema UE delle cui istituzioni i governi statali fanno strutturalmente parte²³.

Ciò che rende particolarmente rilevante ancora oggi una riflessione su questo tema è infatti quanto è possibile dedurne, come dire?, in prospettiva. Se, infatti, volgiamo lo sguardo alla emergente disciplina del fondo *Next Generation EU* - alla cui implementazione è affidata tanta parte del recupero di legittimazione del processo di integrazione europea - al sistema di vincoli di destinazione, di selezione dei progetti finanziabili, alle verifiche del rispetto delle modalità di utilizzo, e dello stato di avanzamento nella realizzazione dei singoli progetti e del corretto impiego delle risorse che tale disciplina reca con sé, se ne può dedurre l'emersione di un paradigma che ha nella storia e nella fortuna dei c.d. indirizzi di massima in ambito Euro il proprio precedente ed il proprio quadro normativo di riferimento. Le valutazioni che è oggi possibile muovere a tale strumento di *governance*, infatti, forniscono le premesse per definire quello che appare come il probabile schema del futuro metodo di governo dei

²² Rinvio al Trattato sull'Unione europea del 1992, artt. 102A ss. ed all'annesso *Protocollo sui disavanzi pubblici eccessivi*.

²³ Si v. le acute considerazioni di N. LUPO, tra l'altro in *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in *Federalismi.it*, fasc. 28/2020, ma già almeno in *L'uropeizzazione delle forme di governo degli Stati Membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 175 ss.

finanziamenti del *recovery fund*²⁴; dall'affiancamento mediante il quale le istituzioni UE seguiranno gli sviluppi dei progetti finanziati dal Programma *Next Generation EU*; alla vigilanza sul rispetto delle condizionalità relative, soprattutto ai vincoli di impiego ed al rispetto delle tempistiche sugli stati di avanzamento dei lavori di realizzazione dei progetti finanziati. Di fatto inquadrando il processo redistributivo di risorse nella gestione della spesa finanziata mediante debito pubblico in buona parte garantito dal sistema finanziario dell'Unione mediante un sistema di "sorveglianza multilaterale" che trova il proprio consolidato precedente proprio negli sviluppi dei tradizionali indirizzi di massima²⁵.

In seno ai quali il punto di svolta è rappresentato dall'adozione dell'approccio c.d. *country specific*, in funzione di garanzia nei confronti dei singoli Stati membri, in quanto approccio idoneo a sovraesporre, nei processi di sorveglianza e valutazione, quelle che in ambito economico-produttivo e nei caratteri strutturali delle finanze pubbliche si qualifica, appunto, come *specificità nazionale*. Con il deliberato intento, di fatto, di affievolire il regime di rigore con cui all'apparenza vengono condizionati la redazione, prima, ed i controlli, poi, sui *Piani Nazionali di Riforma* (PNR). A ben vedere è la stessa logica con cui si è svolta la transizione dal paradigma del pareggio di bilancio in senso nominale all'applicazione del diverso parametro, in chiave macroeconomica, del *pareggio strutturale*.

Nozione che ha, presto, subito l'articolazione interpretativa nella più complessa categoria degli Obiettivi di Medio Termine (OMT)²⁶, a tal punto definiti in dettaglio in un intenso negoziato del governo con le istituzioni economico-finanziarie dell'UE, da generare significativi spazi interpretativi in contraddittorio tra le parti con una generale attitudine alla flessibilizzazione dei parametri in chiave di orientamento verso il dato c.d. "tendenziale". Approccio interpretativo che sostiene il primo, essenziale, effetto di tali strumenti, che sono infatti

²⁴ In un veloce recente contributo evoca la questione, ad esempio, N. LUPU, *Meccanismi istituzionali per i fondi del "Next Generation EU"*, in *La Rivista il Mulino*, consultabile all'indirizzo https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:5314, 17 settembre 2020.

²⁵ Si veda ad esempio l'analisi di cui al *paper* di T. WIESER, *What Role for the European Semester in the recovery plan?*, European Parliament, Economic Governance Support Unit (EGOV), Directorate-General for Internal Policies, European Union, Bruxelles, 2020.

²⁶ Il riferimento va al passaggio dalla formula letterale di cui al nuovo art. 81, primo comma della Costituzione italiana, mediante il richiamo "delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del *ciclo economico*", (corsivo mio) dopo la legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012; alla declinazione del concetto di cui all'art. 3 della Legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*, che utilizza la formula "L'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine", che riceve poi una successiva articolazione normativa di dettaglio.

più caratterizzati dalla loro intrinseca flessibilità²⁷ che non per la loro assenza di vincolatività; essa consiste nella naturale attitudine di questi a disinnescare il potenziale di stimolo dei circuiti di attivazione dei moti speculativi intrinsecamente propri invece dei parametri nominali fissi, per la maggiore possibilità che questi ultimi offrono di scommettere sulla più evidente eventuale violazione del puntuale limite in essi definito. Oltre a rafforzare la salvaguardia del dato normativo, che nel trattato qualifica la politica di ciascuno Stato membro come questione di interesse comune, oggetto quindi di coordinamento e non ancora, appunto, senz'altro politica comune. Torneremo, tra breve, sul difficile discrimine tra politica economica e politica monetaria, ma segnaliamo intanto come questo approccio orientato alle specificità di ciascuno Stato membro come criterio di affinamento dei parametri di valutazione dei processi di riforme strutturali con effetti macroeconomici, consente anche di assorbire buona parte della problematica asimmetria nella trasmissione della politica monetaria attraverso i confini nazionali. Così agevolando l'attivazione di idonei strumenti di orientamento dall'articolazione distinta per specifiche situazioni nazionali (i c.d. *Country Reports*) che di tali differenze strutturali tengano debitamente conto, indicando una via per il riassorbimento di quegli squilibri macroeconomici di natura essenzialmente asimmetrica.

Una delle critiche che viene più spesso mossa al descritto assetto di discipline delle politiche economica e monetaria in seno all'Euro insiste, come è noto, sull'assenza o la scarsità del controllo democratico su tali procedure, per lo più condotte al di fuori dei circuiti parlamentari; fino a denunciare una vera e propria espropriazione della discrezionalità dei governi e dei Parlamenti nazionali²⁸ nella gestione delle politiche in ambito economico-sociale²⁹. Si tratta di osservazioni serie e di non difficile superamento, ma forse si può intanto tentare di disinnescarne gli esiti più estremi richiamando alla loro responsabilità tanto i componenti dei governi nazionali che biasimano le istituzioni dell'Unione europea da essi stessi composte, così come gli altri esponenti della classe politica nazionale che pur rivestono ruoli di responsabilità nelle

²⁷ Si veda, ad esempio, di recente quanto osserva E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, ES, Napoli, 2020, 75 ss., 268 ss.

²⁸ Si v., ad es., sulla questione E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali*, cit., 119 ss., 268 ss.

²⁹ Per un'analisi di più ampia prospettiva si v. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, FrancoAngeli, Milano, 2016, spec. 91 ss.; F. SAITTO, "Risocializzare l'Europa". *La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale*, in *Rivista di Diritti comparati*, 3/2017, 88 ss.; M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE-online*, fasc. 1/2020, 289 ss. Si vedano, inoltre, i diversi saggi raccolti nell'interessante volume C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Jovene, Napoli, 2016.

medesime sedi, a cominciare dal Parlamento europeo³⁰. Critiche che rimandano, propagandisticamente, all'esterno il peso di responsabilità in buona parte condivise dagli stessi esponenti politici, del tutto assenti o comunque inefficaci quali componente significativa delle istituzioni europee medesime. La politica economica non si risolve, infatti, nella retorica declinazione di quante e quanto allettanti destinazioni del potere di spesa potrebbero essere oggetto di scelta, se solo non esistessero limiti di spesa imposti dalle ristrettezze finanziarie. Ma dovrebbe svolgersi, in primo luogo, nella capacità di reperire tali risorse senza adagiarsi sulla pretesa di un infinito ricorso incondizionato all'indebitamento³¹. Ma, come è ovvio, questa è questione antica, la cui gestione presupporrebbe anche una idonea capacità di maneggiare gli strumenti più sopra descritti arricchita da una consapevole e solida capacità negoziale nello specifico contesto problematico attuale, senza rincorrere la fantasia di un mutamento di scenario³² allo stato neanche solo pensabile.

4. *Segue: la politica monetaria tra limiti di competenza e conflitto tra giurisdizioni. Il mistero dei confini della normativa tecnica*

In chiusura degli argomenti esposti nel precedente paragrafo potremmo, infine, interrogarci se nell'indagare sull'attuale stato e ruolo dei Parlamenti nazionali ci si trovi di fronte ad una crisi in sé dell'istituzione rappresentativa o non si debba, piuttosto, prendere atto della caduta di efficienza e quindi di

³⁰ Si soffermano su tale paradosso, ad esempio, C. FASONE, D. GALLO, J. WOUTERS, *Re-connecting Authority and Democratic Legitimacy in the EU: Introductory Remarks*; in ID., *Re-conceptualizing Authority and Legitimacy in the EU*, in *European Papers*, 5/2020, 175 ss.; nonché C. PINELLI, *The Dichotomy Between "Input Legitimacy" and "Output Legitimacy" in the Light of the EU Institutional Developments*, *ibidem*, 225 ss.

³¹ Si veda l'interessante inquadramento dell'analisi, in prospettiva storica, di cui al saggio di F. SAITTO, *Per una critica della "Costituzione economica" nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in *DPCE-online*, 1/2020, 395 ss., spec. 409 ss., 412 ss., 423 ss.

³² In altro contesto, mi sovviene il caso di recente deciso dalla Corte costituzionale italiana con la sentenza n. 4 del 2020, in *Giur.cost.*, 2020, 18 ss. con nota di C. BUZZACCHI, *Anticipazioni di liquidità ed equilibrio di bilancio: le insidie di una legislazione statale di apparente favore per le autonomie*, *ivi*, 35 ss. La decisione si segnala non solo per la conferma del ruolo delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti quali giudici *a quibus*, ma soprattutto ai fini di quanto riportato nel testo. L'utilizzo delle anticipazioni di liquidità da parte degli enti territoriali, infatti, laddove in contrasto con la normativa contabile e foriero di un incontrollato aumento del debito è in contrasto con i principi della sana gestione finanziaria e viola la regola aurea per cui l'indebitamento degli enti territoriali è ammesso esclusivamente per finanziare spese di investimento. Nel dichiarare la incostituzionalità delle relative disposizioni di legge la Corte sanziona, infatti, la pretesa facoltà dell'autorità politica locale di gestire le risorse finanziarie, frutto di un prestito da parte dell'autorità di governo, pretermettendo ogni ossequio ai suoi doveri di concorrere a rispettare i parametri finanziari ed il contenimento complessivo del debito accumulato, secondo la tradizionale erronea interpretazione del ruolo dell'autorità politica di scindere la propria capacità di spesa dalla responsabilità del reperimento delle relative risorse. Attitudine tanto più grave quando si insista in una situazione di esposizione debitoria pregressa già di per sé praticamente insostenibile.

legittimazione di alcuni tra i Parlamenti contemporanei. Ad indicare, cioè, che la crisi del parlamentarismo non è tanto il prodotto del processo di integrazione nei trattati e nei sistemi istituzionali europei quanto delle condizioni drammatiche in cui versano, essenzialmente per ragioni culturali, sociali e politiche endogene, i sistemi politici nazionali. Qui non è possibile includere questa traccia tematica nello svolgimento delle presenti note, ma certo questa è una prospettiva che spiega almeno in parte lo specifico attivismo di una tra le tante Corti costituzionali nazionali³³ al cospetto del processo di integrazione europea nell'attuale fase.

Lo stesso contesto problematico, infatti, emerge dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di limiti delle attribuzioni della Banca Centrale Europea. Come è noto, ancora di recente, una decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco³⁴, ha messo in discussione la pertinenza delle misure straordinarie poste in essere dalla Banca Centrale Europea³⁵ rispetto al limite dei c.d. “*conferred powers*” che orienta il riparto di attribuzioni tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE. Non entreremo nel merito delle argomentazioni della decisione; ci limiteremo piuttosto ad evocare quello che potremmo definire, dal punto di vista della cultura giuridica ed economica il *mistero* dei reciproci confini tra la politica monetaria, di esclusiva competenza della BCE, e la politica economica, di competenza statale. L'assunto di fondo è di semplice articolazione verbale: le misure di intervento di politica monetaria della BCE non devono travalicare il limite qualificato dai trattati in riferimento al debito pubblico statale come divieto di *bail out*. Per quanto possa avere un senso

³³ Sulle differenze di approccio tra di esse trovo molto interessanti le veloci ma significative considerazioni di F. SAIITO, *The Camel's Dilemma – Critical Reflections on the “Political Nature” of Constitutional Courts*, in *IACL-IADC Blog*, 14 ottobre 2020.

³⁴ Ovvio il riferimento alla decisione del BVerGe, II Senato, BvR 859/15, del 5 maggio 2020 sul caso PSPP II, ma v. nota successiva. Tale decisione è stata oggetto di innumerevoli commenti, tra i tanti si vedano almeno F. SAIITO, «*Tanto peggio per i fatti*». *Sipario sulla Presidenza Voßkuhle: il caso Quantitative Easing di fronte al Bundesverfassungsgericht*, in *Diritto comparati*, 7 maggio 2020; A. DE MARTINO, *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2020, 1 ss.; i diversi numerosi ed importanti contributi contenuti nel numero speciale del *German Law Journal*, Volume 21, Issue 5, 2020, <https://germanlawjournal.com/volume-21-issue-5/>; E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali*, cit., 312 ss.; O. CHESSA, *Il paradosso di Karlsruhe. Primato del diritto costituzionale nazionale e separazione tra politica monetaria e politica economica*, in *Liber Amicorum* per Pasquale Costanzo, *ConsultaOnline*, 7 luglio 2020; F. PEDRINI, *Il cortocircuito dell'interpretazione ultra vires*, in *DPCE-online*, fasc. 2/2020, 2827 ss. Ma si v. già, per i significativi precedenti in termini del Tribunale costituzionale federale tedesco F. SAIITO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2016, 21 ss.

³⁵ A partire dal *quantitative easing* nella forma definita con l'acronimo PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme*), su cui *supra*, nt. 8. Sulle politiche monetarie non convenzionali in un più ampio quadro di analisi O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Jovene; Napoli, 2016, spec. 345 ss.

delinearne i contorni sul piano nominale, il quadro teorico per la qualificazione del punto di *switch over* tra politica monetaria e politica economica – quest’ultima non consentita alla BCE – nell’utilizzo delle misure di intervento straordinario a tutela della stabilità dei prezzi ed in difesa dell’Euro dagli attacchi speculativi, viene definito dal divieto di sostenere il debito pubblico del singolo Stato membro (o gruppi di Stati). Gli interventi della BCE possono esclusivamente neutralizzare, cioè, quel *surplus* nel costo degli interessi del debito pubblico non imputabile alla responsabilità dei governi nazionali per la cattiva gestione delle proprie politiche fiscali, finanziarie e di bilancio nell’esposizione in indebitamento; quel *surplus* causato, invece, dai movimenti speculativi dei mercati finanziari. Prendendo, quindi, a riferimento il tasso di interesse dei titoli federali tedeschi, esiste un differenziale di costo (*spread*) imputabile agli Stati, sui cui alla BCE non è consentito intervenire; ed una quota di *spread* non imputabile ad essi, ma alla speculazione finanziaria³⁶, su cui la BCE ha la competenza per intervenire in difesa dell’Euro, con vantaggi sui titoli del debito pubblico nazionale soltanto indiretti.

Questo schema di delimitazione dei poteri di intervento della politica monetaria sugli andamenti dei costi del debito pubblico è proprio assunto a paradigma dagli strumenti di disciplina³⁷ dei piani finanziari di intervento gestiti dal fondo dell’ *European Stability Mechanism* (ESM, o MES nell’acronimo in lingua italiana)³⁸. In essi si subordinano, infatti, le aperture di credito al rigoroso rispetto di specifiche *condizionalità* il cui ruolo è, almeno nominalmente, proprio quello di tracciare una linea di confine tra tipo e tipo di *spread* per isolare le responsabilità dello Stato indebitato da quelle dei mercati finanziari nei processi speculativi, così riducendo le contemporanee misure di *quantitative easing* della BCE nel quadro dei limiti della politica monetaria, che è di competenza di questa istituzione.

³⁶ Un esempio pratico diretto si è avuto di recente, se solo si ponga mente alle conseguenze speculative seguite alle incaute dichiarazioni della Presidente della BCE in risposta ad una domanda durante una conferenza stampa lo scorso 13 marzo 2020 in merito alla situazione del debito italiano: è stato sufficiente sentire le parole “*We are not here to close the spreads*” per assistere ad un’aggressione speculativa finanziaria sul costo dei titoli del debito pubblico italiano, in assenza di alcuna specifica variabile ad esso endogena. L’intera intervista è pubblicata nel sito web istituzionale della BCE all’indirizzo <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2020/html/ecb.is200312~f857a21b6c.en.html>. Il passo citato reca ora una nota di chiarimento. Per quanto di interesse in questa sede l’incidente dimostra la, almeno teorica, possibilità di distinguere gli andamenti dello *spread* in base alla causa, inafferrabile paradigma di cui si parla nel testo.

³⁷ Sia le fonti istitutive che quelle di disciplina del *Meccanismo* sono consultabili all’indirizzo web <https://www.esm.europa.eu/legal-documents>.

³⁸ Tutte le informazioni utili sono rinvenibili nel sito istituzionale all’indirizzo <https://www.esm.europa.eu/>. Sull’argomento. F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, CEDAM, Padova, 2019, spec. 180 ss.; molto criticamente anche EAD., *L’insostenibile “leggerezza” del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell’emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, fasc. 20/2020, 280 ss.

In questo contesto torna ad essere rilevante la prospettiva temporale dell'analisi. Per tentare di delineare i futuri possibili scenari degli assetti delle competenze delle diverse istituzioni europee e degli Stati membri quando l'attuale fase di simmetria della crisi finanziaria conseguente alla pandemia sarà superata, e si torneranno a manifestare fenomeni di caduta della sostenibilità dei debiti statali su basi asimmetriche. Il fattore tempo diverrà allora una delle variabili più importanti per una riconduzione a regime del quadro normativo che disciplini tanto le attribuzioni della BCE che quelle degli altri strumenti finanziari, in primo luogo il MES, perché è già prevedibile che una modulazione diacronica dei piani di rientro anche qui *country specific* sarà indispensabile per evitare tracolli finanziari a catena. Tutto ciò concorrerà a mettere a tema la questione di una ridefinizione del quadro di attribuzioni della BCE perché lo slittamento materiale in atto degli ambiti di intervento di tale istituzione non potrà facilmente essere ricondotto nell'alveo delle disposizioni dei trattati attualmente vigenti soltanto per via interpretativa.

I richiami alla imperscrutabilità dei fondamenti tecnici dei contenuti delle attribuzioni della BCE nel complesso scenario dei confini della politica monetaria costituiscono una stimolante introduzione del connesso tema dei poteri normativi delle Agenzie europee. L'approccio qui seguito è molto interessante, ma forse può non essere inutile provare ad attenuare il peso del dilemma sullo sfondo, rinunciando ad interrogarsi in merito alla eventuale nascita di una "nuova legalità"³⁹. L'argomento è qui quello della *regolazione* degli strumenti finanziari e dei relativi mercati, funzione in merito alla quale ci si interroga circa la sufficienza della base giuridica contenuta nei trattati, pur trovando le Agenzie espresso fondamento nel TFUE e pur essendo i relativi atti sindacabili da parte della Corte di Giustizia. L'attenzione cade su quella che viene qualificata come "regolamentazione micro-prudenziale" e mette in tensione i complessi confini tra funzione di regolazione e competenza normativa, nel senso di legislativa dell'Agenzia delle cui attribuzioni si discute. Ma in un'altra ipotesi ricostruttiva queste norme potrebbero essere ricondotte al variegato mondo delle c.d. "norme tecniche"⁴⁰, ancorché tale qualificazione venga assunta in senso

³⁹ Mi riferisco al contributo di Marta SIMONCINI pubblicato più sopra. Riterrei in effetti non più attuali i dubbi circa l'attribuzione a soggetti privati del ruolo di elaborazione di normativa tecnica di settore, come pure forse l'evocazione dello "Stato amministrativo" quale antagonista storico dei valori della legalità. L'autrice ha dedicato al tema anche un lavoro monografico dal titolo *Administrative Regulation Beyond the Non-Delegation Doctrine: A Study on EU Agencies*, Hart Publishing, Oxford, 2018 del quale però non ho qui potuto tenere conto.

⁴⁰ A. MOSCARINI, *Fonti dei privati e Globalizzazione*, LUISS UP, Roma, 2015, spec. 91 ss. Per uno studio, seppur risalente, sul tema rinvio al volume di F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2001, spec. 275 ss., 299 ss., soprattutto per i riferimenti al ruolo dei soggetti privati come produttori di normativa tecnica ed all'obiettivo di tali strumenti di condurre ad una *normalizzazione*, vale a dire unificazione o uniformazione attraverso una comune disciplina tecnica della stessa struttura degli

improprio. L'obiettivo di queste funzioni *regolatorie*, infatti, è indicato nel consolidamento di un mercato unico nel settore degli strumenti finanziari, con specifica essenziale attenzione ai fenomeni *cross-border*. Viene, ad esempio, utilizzato a paradigma il caso delle vendite allo scoperto guardando agli effetti sui rischi di instabilità finanziaria sistemica, da una parte, ed alla tutela dei risparmiatori e degli investitori per garantire la massima sicurezza possibile, dall'altra.

I poteri di vigilanza e di regolazione che si manifestano mediante orientamenti e raccomandazioni, quindi, concorrono a consolidare un ambiente normativo materialmente conformato da processi stabili di uniformazione allo scopo di generare regolarità, certezza, prevedibilità. L'effetto conformativo di fatto che viene ad essere generato mediante l'esercizio dei poteri regolatori, infatti, nel concorrere al consolidamento di regole di condotta certe assicura una maggiore prevedibilità degli esiti dei propri comportamenti da parte degli operatori, anche grazie ad una più chiara conoscibilità delle forme di intervento delle autorità nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza.

Nella storia del processo di integrazione europea si danno già importanti precedenti di poteri di *soft law*, asseritamente non vincolanti, ma del tutto idonei nel tempo a concorrere a stabilizzare le forme ed i limiti di esercizio delle proprie attribuzioni da parte delle autorità di vigilanza in ambiti materiali non altrimenti conformabili da norme di diritto di rango legislativo, così assicurando una maggiore resa in termini di certezza del diritto. In altra sede ed in altro contesto storico uno svolgimento paragonabile ha, infatti, riguardato l'elaborazione di standard e regole di stabilizzazione delle modalità di esercizio delle proprie funzioni di vigilanza da parte della Commissione, che alla fine hanno generato contenuti normativi materiali poi recepiti in atti formali⁴¹. La non vincolatività formale degli strumenti normativi non ha, infatti, impedito l'affermazione di un elevato tasso di effettività della disciplina in virtù dell'affidamento degli operatori del mercato circa il rispetto dei propri precedenti da parte delle autorità nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza. Con il che si rende ancora più plausibile la prospettiva indicata dall'autrice⁴² di un futuro processo di stabilizzazione del *soft law* per consolidamento mediante recezione

oggetti considerati. La potestà conformativa degli stessi oggetti disciplinati che è propria delle norme tecniche è, intuitivamente, assai più elevata laddove tali oggetti abbiano struttura immateriale, come appunto nel caso degli strumenti finanziari che qui sono a tema, trattandosi dei poteri di regolazione affidati all'ESMA, *European Securities and Markets Authority*.

⁴¹ Mi riferisco alla disciplina degli aiuti di Stato negli sviluppi del *case-law* della Commissione e della Corte di Giustizia nell'esercizio delle relative attribuzioni poi raccolto in atti di disciplina, anch'essi di incerta qualificazione formale, ma di fatto idonei ad orientare il comportamento degli operatori economici e dei governi così concorrendo al consolidamento di prestazioni di certezza. A suo tempo ne riferii nel mio *Sul concetto di legge politica: una prospettiva di analisi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Giuffrè, Milano, 1999, 195 ss., spec. 216 ss.

⁴² M. FERRARA, *I poteri normativi*, cit.

in atti normativi tipici. Fermo restando che la legittimazione di tali potestà para-normative risieda non tanto nel parametro formale preventivo (legalità in senso formale) quanto piuttosto nella funzionalizzazione delle attribuzioni affidate all’Agenzia dal Trattato agli obiettivi in esso indicati.

5. Le fonti del diritto dei bilanci pubblici ed il declino del ruolo del Parlamento nella più recente prassi

I saggi che hanno ad oggetto il ruolo del c.d. decreto-legge “fiscale”⁴³, l’uso dell’“argomento della crisi” nella giurisprudenza costituzionale⁴⁴, le leggi di spesa nel quadro del novellato art. 81, terzo comma della Costituzione italiana⁴⁵ ed i riflessi della normativa finanziaria sul sistema delle fonti regionali⁴⁶ offrono un analitico spaccato delle degenerazioni in atto nelle prassi e delle conseguenze di sistema indotte da tali fenomeni: da cui la forte denuncia di una grave crisi del parlamentarismo in Italia e dei significativi cedimenti del sistema del regionalismo nel quadro dell’ordinamento giuridico complessivamente inteso, così come sotto il più specifico profilo della forma di governo regionale.

L’art. 81, quarto comma, della Costituzione prevede che “Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo” e per i relativi disegni di legge l’art. 72, quarto comma, stabilisce che sia sempre adottata “la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte di (ciascuna) Camera”. Come tutti sappiamo la *manovra* di bilancio si compone anche di ulteriori atti, ed è altresì costretta nei contenuti e nella procedura presso le relative istituzioni, essenzialmente in base agli atti che disciplinano il c.d. *Semestre europeo* dalla necessaria, continua interlocuzione con le istituzioni finanziarie del sistema Euro. Tutti elementi che impongono, in primo luogo, al Governo il dovere di modulare la progettazione della definizione dei contenuti economico-finanziari e della struttura normativa dei relativi provvedimenti nei tempi idonei ad assicurare, ad un tempo, il rispetto degli impegni ordinamentali europei e le disposizioni costituzionali interne a salvaguardia delle prerogative del Parlamento. A fronte di questo quadro giuridico di fondo, le prassi descritte e criticamente analizzate nei saggi qui richiamati denunciano una considerevole serie di anomalie, se non proprio episodi di illegittimità. Dall’attrazione dei contenuti della legge di bilancio, sempre più intensa in termini di complessivo assorbimento di elementi essenziali, in un decreto-legge “preliminare”; alla sempre più frequente mancata approvazione degli atti normativi connessi alla manovra di bilancio in Consiglio dei ministri,

⁴³ A. CATANI, *supra*.

⁴⁴ S. FILIPPI, *supra*.

⁴⁵ M. TROISI, *supra*.

⁴⁶ A. DI CHIARA, *supra*.

per la nota prassi di un passaggio preliminare ed un rinvio a “future intese” che mancano, poi, regolarmente di essere formalizzate in una nuova deliberazione del Consiglio stesso⁴⁷. Lasciando, poi, da parte la complessa e sempre più intricata questione della omogeneità del testo del decreto-legge in sé, e con la successiva legge di conversione, pur sanzionata nei suoi comunicati da parte del Presidente della Repubblica⁴⁸ e a volte, seppur non costantemente, dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale. Ma forse il più importante *vulnus* all'autonomia parlamentare ed al posto di tale istituzione nel sistema costituzionale è rappresentato dalla frequente prassi della improvvisa chiusura del procedimento legislativo in corso – anche in caso di legge di conversione di decreti-legge – mediante la presentazione, da parte del Governo, di un maxi-emendamento unico su cui poi viene posta la questione di fiducia⁴⁹.

Con riferimento poi alla variabile struttura delle cosiddette “leggi di spesa” nella qualificazione di cui all'art. 81 Cost. come leggi comportanti “nuovi o maggiori oneri” a valle della legge di bilancio - divenuta oramai essa stessa “legge di spesa” - l'analisi si arricchisce oggi della necessità di una rimodulazione del significato del sintagma nella sua proiezione macroeconomica⁵⁰, perché è in questa dimensione che si definisce, oramai, come ricordato più sopra, il paradigma di determinazione quantitativa degli effetti della manovra economica complessivamente intesa. Dimensione tematica di recente prepotentemente emersa per opera degli interventi della giurisprudenza costituzionale in merito alla rimodulazione dell'esercizio delle funzioni di controllo di legittimità

⁴⁷ Per recenti ed informate indagini empiriche sull'argomento, almeno, A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del governo “salvo intese” e pubblicazione tardiva dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2019; L. BARTOLUCCI, A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019.

⁴⁸ A titolo esemplare ci si limita a richiamare i due recenti episodi di cui ai messaggi del Presidente della Repubblica, rispettivamente, del 25 luglio 2018 sul c.d. “Decreto Terremoto”, <https://www.quirinale.it/elementi/11828> e del 11 settembre 2020 sul c.d. “Decreto legge Semplificazione”, <https://www.quirinale.it/elementi/50180>.

⁴⁹ La letteratura su tale intreccio di questioni è davvero sterminata, per cui mi limito a qualche citazione a titolo esemplificativo. Così, sui diversi profili denunciati, si v. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, 3a ed., CEDAM, Padova, 2019, spec. 131 ss.; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inevitabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2012; A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2011; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, ES, Napoli, 2014, spec.151 ss., 349 ss.; R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2014; i saggi di cui al volume R. CALVANO (a cura di), *“Legislazione governativa d'urgenza” e crisi*, ES, Napoli, 2015; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, ES, Napoli, 2018; C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, ES, Napoli, 2018; R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2019.

⁵⁰ In termini di effetti delle leggi di spesa sulle variabili del PIL ed i relativi rapporti in relazione al deficit pubblico ed all'ammontare complessivo del debito.

contabile-finanziaria operate dalla Corte dei conti⁵¹. In riferimento anche alla rimodulazione dei limiti delle attribuzioni legislative regionali ai sensi dell'art. 117 Cost., infatti, questa giurisprudenza, come ben segnalato dalla dottrina richiamata, ha consentito l'emersione di una nozione di *sana gestione finanziaria pubblica allargata* estremamente più sofisticata, ispirata dalla dottrina europea del *sound budgeting*.

Il mutamento culturale in atto è risalente, con diverse intensità, all'approvazione della legge costituzionale di revisione dell'art. 81 Cost. del 2012, addirittura prima ancora della sua entrata in vigore⁵². Con una rinnovata frequenza si è quindi aperta una nuova fase della giurisprudenza costituzionale italiana di utilizzo dell'*argomento della crisi economica* come dispositivo ermeneutico⁵³. Quel che forse preme rilevare in prima battuta, però, è la difficoltà, se non addirittura impossibilità di tentativi di sistematizzazione di questa giurisprudenza "della crisi". In alcune ipotesi a favore dell'autonomia regionale, in altre contro; a volte in giustificazione di limitazioni nella fruizione di diritti a prestazione sociale, a volta di contrario avviso. Insomma, una giurisprudenza che sembra comunque tuttora fortemente attratta dai confini materiali delle questioni sollevate seppur indulgente nel ricorrere, in chiave di ammorbidimento del proprio rigore dogmatico, anche all'argomento della crisi. L'elemento più originale di questa fase della giurisprudenza è, però, forse il più frequente riferimento del principio di equilibrio di bilancio ai doveri della classe politica, nello specifico della rappresentanza politica, nei confronti dei cittadini, come ben messo in risalto da parte della letteratura più sopra richiamata⁵⁴.

⁵¹ Anche qui il tema è ormai noto. Mi limito a qualche richiamo in linea con quelli di cui al citato saggio di Michela TROISI. Si v., almeno, Corte cost. sentt. n. 196 del 2018, in *Giur.cost.*, 2018, 2370 ss., con nota di M. ARMANNO, *Corte dei conti come giudice a quo e rilevanza della questione*, ivi, 2382 ss.; n. 18 del 2019, *ibidem*, 2019, 201 ss., con nota di A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, ivi, 216 ss.; nn. 138 e 146 del 2019; ancora n. 4 del 2020, in *Giur.cost.*, 2020, 18 ss., con nota di C. BUZZACCHI, *Anticipazioni di liquidità ed equilibrio di bilancio*, cit. Della stessa autrice si veda, inoltre, l'importante e meditato contributo *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2020, III, 1 ss. Quindi ancora, da ultimo, Corte cost., sentt. nn. 12 e 189 del 2020.

⁵² Corte cost. sentt. n. 70 del 2012, con nota di G. RIVOCCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur.cost.*, 2012, 2335 ss.; nonché n. 115 del 2012, in *Giur.cost.*, 2012, 1671 ss., con commento di A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, ivi, 1685 ss.

⁵³ Si rinvia, appunto, al saggio di Silvia FILIPPI, cit.

⁵⁴ La Corte costituzionale ha in effetti elaborato un quadro interpretativo che segue l'interconnetersi tra indebitamento, equilibrio di bilancio, responsabilità della rappresentanza politica e democrazia rappresentativa, in un processo ermeneutico non ancora compiutamente definito né perfettamente chiaro nei suoi potenziali sviluppi, soprattutto in riferimento alle relazioni tra rappresentanza politica e cittadini nell'utilizzo della discrezionalità politica nelle decisioni di spesa a vocazione più clientelare che non ortodosse sul piano di una sana gestione finanziaria; *sana* nel senso di cui *supra* nel testo. Un utile ausilio alla riflessione è, comunque, individuabile in molti dei saggi raccolti nel volume C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, FrancoAngeli, Milano, 2019, ispirati come sono

Del resto l'argomento delle ristrettezze economiche per giustificare alcune decisioni di maggiore chiusura in riferimento alla Costituzione dei diritti (e delle autonomie) ha importanti precedenti risalenti di almeno quindici, venti anni. Mi riferisco all'emersione, nei complicati rapporti di responsabilità da gestione finanziaria tra giustizia costituzionale e circuito rappresentativo, delle sentenze additive di principio in materia di spesa nei primi anni '90, con attenzione altresì alla modulazione degli effetti temporali di tali sentenze⁵⁵. Così come ancor più risalente è il tema dell'utilizzo da parte della Corte costituzionale di canoni ermeneutici espansivi della propria capacità di elaborazione di soluzioni normative meno rigorosamente riconducibili alla stretta interpretazione letterale⁵⁶. Dalla *ragionevolezza*, alla *teoria dei valori* ed alle diverse modalità di bilanciamenti tra principi e valori⁵⁷; come già prima nel caso dell'emergenza⁵⁸, è possibile, infatti, delineare un lungo percorso evolutivo delle prassi ermeneutiche elaborate dalla giurisprudenza costituzionale che in diverse occasioni hanno generato osservazioni e critiche riferibili ad una presunta deriva creativa o, quanto meno, argomentativamente meno rigorosa nel quadro della complessa casistica emergente dalla prassi.

Percorso lungo il quale il tema dell'emergenza economica ha sicuramente un posto di riguardo. A volte in difesa degli abusi del governo, per esempio in materia di fonti del diritto e di forzatura delle norme sulla normazione; così come in funzione di legittimazione delle scelte della maggioranza parlamentare nei casi di più evidente abuso del procedimento, come nella giurisprudenza più sopra citata; ed ancora nei rapporti tra lo Stato e le regioni, soprattutto quando siano a tema i riflessi dei conflitti di competenza sulla garanzia delle prestazioni

dall'intento di affrontare le diverse questioni che si intrecciano sul tema proprio mediante la costruzione di nuovi paradigmi analitici.

⁵⁵ Ne ho ampiamente riferito nel mio *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, cit., spec. 35 ss. Ma sull'argomento si misurarono diversi importanti lavori monografici, tra i quali mi limito qui a richiamare G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Giappichelli, Torino, 1996; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale (contributo ad una teoria dell'invalidità costituzionale della legge)*, CEDAM, Padova, 1997; ma già prima AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche in riferimento alle esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 1989; nonché AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1993; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, CEDAM, Padova, 1996; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, CEDAM, Padova, 2000.

⁵⁶ Si pensi all'elaborata ricostruzione dogmatica riferita alle c.d. "fattispecie giuridiche indeterminate" di cui al noto saggio di M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, CEDAM, Padova, 1984, spec. 158 ss., 181 ss., 257 ss.

⁵⁷ Sempre sotto osservazione della dottrina; per tutti si vedano i saggi raccolti nei due celebri volumi N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, il Mulino, Bologna, 1978; P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, il Mulino, Bologna, 1982.

⁵⁸ F. BILANCIA, *Emergenza, interpretazione per valori e certezza del diritto*, in *Giur.cost.*, 1993, 3007 ss.

sociali. Con un filo rosso più di recente riconducibile proprio alla qualificazione della crisi economica nella dimensione macroeconomica, nel tentativo di isolare le dinamiche della spesa pubblica e delle decisioni di bilancio sulle variabili del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo. Con l'effetto di generare un sindacato della Corte costituzionale molto più tecnicamente pervasivo sul piano giuridico-contabile-finanziario. Una Corte costituzionale che si trova, in effetti, a dover affrontare una virulenta accelerazione degli sviluppi ordinamentali proprio in relazione alla pressione del fenomeno economico⁵⁹.

Sull'uso e l'abuso del decreto-legge e, oggi, dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri molto è già stato detto⁶⁰, anche in questa sede, soprattutto in riferimento alla sovrapposizione e confusione di ruoli tra i due diversi atti. Come è stato altrove già segnalato, a valere non soltanto per il sistema politico italiano⁶¹, la prassi di accentramento in capo al Presidente del Consiglio, altrove il *Premier*, della produzione normativa ha anche lo scopo di attrarre l'attenzione pubblica sovraesponendo a scopo mediatico propagandistico il governo stesso ed il suo vertice. Emergente forma ultronea di comunicazione istituzionale, agita per il tramite di un uso distorto dei poteri normativi. Ma questa fase involutiva del regime giuridico del sistema delle fonti del diritto ha importanti riflessi anche sul regionalismo italiano, accentuando anche in questo ambito incertezza del diritto, instabilità politica e squilibri istituzionali. Questo è un ambito materiale in relazione la quale mi sentirei di poter ripetere quanto più sopra affermato in relazione all'argomento della "crisi" nella giurisprudenza costituzionale. Se si escludono alcuni specifici profili, infatti, neanche questo settore della giurisprudenza appare agevolmente sistematizzabile alla ricerca della definizione di un quadro di sintesi idoneo ad orientare l'interprete. Anche in questo ambito emergendo, forse, la forza attrattiva delle singole questioni di legittimità costituzionale ed i contorni del *petitum* nello specifico caso concreto.

⁵⁹ La considerazione evoca le riflessioni che negli anni '40 del secolo scorso C. SCHMITT dedicava al *motorisierte Gesetzgeber*, il "legislatore motorizzato", *Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft* (1943-1944), in Berlin, 1958, tr.it a cura di A. Carrino, *La condizione della scienza giuridica europea*, Pellicani, Roma, 1996, 57 ss.

⁶⁰ Per un'analisi recentissima, ancora, E. LONGO, M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *Federalismi.it*, fasc. 28/2020, 212 ss.

⁶¹ Si veda ad esempio quanto emerge dalle stimolanti riflessioni di Lord SUMPTION, *Government by decree: Covid-19 and the Constitution*, testo della trascrizione della *Cambridge Freshfields Annual Law Lecture*, Cambridge University, Private Law Centre, 27 October 2020, all'indirizzo https://resources.law.cam.ac.uk/privatelaw/Freshfields_Lecture_2020_Government_by_Decree.pdf proprio con riferimento alle ragioni dell'effetto annuncio dei provvedimenti del governo prima della loro presentazione in Parlamento.

Tuttavia se orientiamo le nostre osservazioni sulla questione della emergenza economica la giurisprudenza pare insistere su alcuni punti fermi che hanno in comune tra loro una tendenza al riaccentramento nella cura della responsabilità per una gestione sostenibile del debito e un'adeguata progettazione degli investimenti pubblici. Così appare quando siano a tema i limiti della materia "coordinamento dei bilanci pubblici"⁶²; l'intreccio tra poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 120, comma 2. Cost., l'innominabile *interesse nazionale* e/o la sempre più spesso evocata clausola di salvaguardia (impropriamente definita "di supremazia"); o, infine, le politiche di investimenti pubblici finanziati mediante espansione dell'indebitamento⁶³. Argomenti che soltanto in parte sono inquadrabili nella denunciata questione della natura vincolata o meno dei trasferimenti economici in favore delle regioni.

Se è pur vero, infatti, che la più gran parte della spesa regionale è assorbita dalle attribuzioni in materia di sanità, ciò è in parte fisiologico, in quanto l'esercizio dei poteri di spesa non può non inquadrarsi nel sistema delle competenze affidate alle regioni dalla Costituzione stessa. In parte non elude, però, neanche il problema del controllo sul corretto esercizio degli ampi poteri discrezionali che l'ordinamento imputa comunque in capo a tali enti. Sia sufficiente soltanto por mente alla varietà dei modelli sanitari vigenti nei diversi sistemi locali⁶⁴ per aprirsi ad indagini tematiche di ampio respiro, tutte riconducibili all'autonomia politica dei singoli enti, nonché agli spazi di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile ad essi attribuita.

È in questo scenario che andrebbero, a mio avviso, inquadrare le questioni relative alla collocazione odierna degli atti delle giunte regionali nel sistema delle fonti. Per ricondurre la questione della loro natura regolamentare, o meno, nel più ampio contesto dei processi di ridefinizione, anche in ambito regionale, dei rapporti tra politica ed amministrazione. Oltre a dover necessariamente considerare quanta parte delle politiche regionali in materia sanitaria si intrecci con le attribuzioni statali in materia di definizione dei "livelli essenziali delle

⁶² Art. 117, comma 2, lett. e).

⁶³ Oltre alla riserva di cui all'art. 81, comma 2, nonché il disposto dell'art. 119, comma 6, Cost. in riferimento alle procedure ed ai vincoli di ammortamento del debito.

⁶⁴ In questo contesto si collocano le diverse scelte regionali in materia di aziendalizzazione della sanità pubblica, di privatizzazione del servizio, di ridefinizione dei rapporti tra politica ed amministrazione proprio con riferimento alle funzioni connesse alla materia sanitaria. Ne ho accennato di recente nel mio *Ragionando "a freddo": gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, contributo destinato al fascicolo speciale dedicato al tema *I sistemi multilivello alla prova dell'emergenza: idee e strategie per ripartire*, in corso di stampa in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2020, al quale faccio rinvio soprattutto per i riferimenti bibliografici agli importanti ed informati studi, tra gli altri, di A. PIOGGIA, S. CIVITARESE MATTEUCCI, C. TUBERTINI, F. GIGLIONI, M. CONTICELLI.

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”⁶⁵, rendendo ancora più complicate le analisi inerenti la c.d. forma di governo regionale.

Certo non può non convenirsi sulle denunce relative alla confusione degli atti normativi regionali veri propri con gli atti di giunta, riconducibili o meno che siano alla *misteriosa* figura degli atti amministrativi generali non aventi natura regolamentare⁶⁶, pur avendo un’evidente struttura normativa. Non è troppo fantasiosa l’assimilazione tra questi atti, come anche le ordinanze dei presidenti di regione, e i dpcm statali, ai quali abbiamo già fatto cenno. Con l’ulteriore possibile analogia dell’utilità, anche per i presidenti di regione, di ottenere, tramite l’utilizzo di queste tipologie di atti, una più immediata e duratura visibilità nell’arena mediatica. E l’attenuante però, all’opposto, di dover iscrivere la forma di governo regionale nel complesso intreccio di relazioni nel contesto della forma di Stato, a partire dal ruolo dei vertici degli esecutivi regionali in seno alla Conferenza Stato-regioni.

6. Per concludere: alcune questioni incombenti

Queste riflessioni non conducono a nessuna conclusione, impostate come mero eco dell’incertezza, a sua volta portato dell’instabile quadro dei fenomeni che si sono così rapidamente riassunti. Quello che si può tentare è forse un’azzardata previsione di quelli che potranno apparire come temi di ricerca del prossimo futuro, sul presupposto che i mutamenti in atto, così brillantemente descritti nei diversi saggi qui raccolti ed in questa sede parzialmente riassunti e discussi, condurranno inevitabilmente a trasformazioni istituzionali e processi di riaggiustamento e riforma degli assetti normativi contemporanei. Mi limito qui ad elencarli, salva qualche allusione e rinvio ad ulteriori lavori.

Il primo ambito di tensione che genererà importanti revisioni strutturali è quasi certamente il piano del riparto di attribuzioni tra l’Unione europea, le sue varie istituzioni, e gli Stati membri. Oggi conosciamo le molte sfaccettature della crisi di tenuta del limite dei *conferred powers*, ne abbiamo riferito più sopra. Come pensare che all’esito della transizione in atto e degli importanti rivolgimenti nelle sostituzioni di ruolo tra i diversi livelli di governo, a partire dalla BCE ma considerando altresì i rapporti tra governi e Consiglio europeo, Parlamento e Commissione non si determineranno le condizioni materiali e

⁶⁵ Si pensi, oltre ovviamente al disposto dell’art. 117, comma 2, lett. m), anche agli artt. 3, 32, 36, 38 Cost.

⁶⁶ Con riferimento alla prassi, naturalmente, non al loro inquadramento teorico, per il quale almeno, di recente, G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, CEDAM; Padova, 2000, spec. 172 ss., 191 ss., 371 ss, 428 ss.; nonché, in prospettiva del tutto differente, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L’atto Amministrativo Fonte Del Diritto Obiettivo*, Jovene, Napoli, 2003. Ancora A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo “di natura non regolamentare” che producono effetti normativi*, in *Giur.cost.*, 2008, 5075 ss. Ma il tema è davvero risalente, se soltanto si pensi, ad esempio, a A.M. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Foro it.*, 1954, Parte IV. 217 ss.

politiche per una ridefinizione anche formale degli assetti normativi vigenti? Volendo provare ad allargare il respiro, dal quadro delle competenze l'attenzione potrebbe spostarsi alle coordinate essenziali dell'articolazione costituzionale del sistema istituzionale nei reciproci intrecci tra livello europeo, statale e regionale. Prendendo in prestito una felice espressione che dà il titolo ad un libro di Francesco Palermo⁶⁷, il riferimento va a quella che potremmo descrittivamente individuare come "forma di stato dell'Unione europea", nella sua costruzione *multilayered*, o *multilevel*. Inevitabile, infatti, uno spostamento del baricentro politico del sistema ordinamentale integrato, conseguenza costante delle fasi di crisi economica più gravi, come segnalato dalla più attenta letteratura sul tema⁶⁸. Una *migrazione* di capacità politica, starei per dire di funzione sovrana, dapprima sostanziale, nei rapporti di forza, quindi materiale, in riferimento alla capacità a mobilitare risorse finanziarie così condizionando gli assetti istituzionali, quindi ancora, ci sarebbe da supporre, anche formale, istituzionale ed ordinamentale.

Il che riguarderà tanto la forma di governo integrata europea e nazionale, quanto la conseguente sistematica delle fonti del diritto. Nel cui contesto assisteremo a mutamenti davvero importanti, tali da mandare in tensione la tenuta stessa della dogmatica alla base dell'attuale sistematica. Coinvolgendone strutture, forme e procedure, valore legale dei singoli atti e conseguente regime giuridico – *forza e valore* - . Trascinando in un nuovo assetto ordinamentale relazioni gerarchiche e competenziali, validità ed efficacia dei singoli atti. A meno di non voler indulgere alla mera osservazione dei fenomeni in un ricomposto regno della mera effettività dei rapporti di forza. Con il rischio, in tal caso, di abbandonarsi ad un regime a quel punto vocato, nella sua essenza, ad una costante situazione di instabilità ed incertezza. Il che equivarrebbe, però, alla definitiva resa, alla perpetua rinuncia della scienza giuridica da ogni tentativo di ricomporre comunque un sistema; costruendo una nuova dogmatica, elaborando nuove categorie, o rinnovando lo statuto di quelle vigenti.

⁶⁷ *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, CEDAM, Padova, 2005. Si veda, altresì, pur in diversa prospettiva, L. PATRUNO, *Il modello istituzionale europeo e l'idea di costituzione*, Giappichelli, Torino, 2006.

⁶⁸ Tra i tanti, almeno, A. BENZ, J. BROSCHEK (Eds.), *Federal Dynamics. Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*, OUP, Oxford, 2013; L. AZOULAI (Ed.), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, OUP, 2014; W. SWENDEN, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*, Palgrave Macmillan, 2006. Alcuni riferimenti alla c.d. *Authority Migration* anche nel mio *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia*, cit., 346 ss.