



Dipartimento di Economia e Management

Cattedra: Diritto pubblico dell'economia

TITOLO

“Ordine giuridico e processo economico”

RELATORE

Prof.ssa Mirella Pellegrini

CANDIDATO

Antonia Petruzzello

Matr. 193861

ANNO ACCADEMICO

2017-2018

INDICE

1. Le fonti del diritto

- 1.1. Premessa.
- 1.2. Rapporti con fonti di ordinamenti esterni.
- 1.3. Fonti dell'ordinamento finanziario.
- 1.4. La crisi finanziaria del 2017.

2. La Costituzione economica

- 2.1. Diritto ed economia: i principi della costituzione economica.
- 2.2. Costituzione economica e dibattiti.
- 2.3. La costituzione economica europea.
- 2.4. La nuova costituzione economica.

3. Integrazione europea

- 3.1. Evoluzione dell'integrazione.
- 3.2. Identità europea e identità nazionali.
- 3.3. Il mercato interno.
- 3.4. Unione monetaria e ruolo della BCE.

4. Parlamenti e governi nella costituzione composita

- 4.1. La natura composita della costituzione dell'Unione europea.
- 4.2. Gli organi dell'Unione europea e la disconnessione democratica.
- 4.3. L'influenza dell'Unione europea sulle forme di governo degli Stati membri.
- 4.4. L'incentivo europeo ai "governi dalle larghe intese".

Conclusioni

Bibliografia

1.LE FONTI DEL DIRITTO

§1.1 Premessa

L'Italia oggi vive un particolare e complesso momento storico caratterizzato da una forte spinta verso l'integrazione tra i Paesi e dunque tra culture diverse. Il tutto si svolge in uno scenario di crisi e riprese delle economie mondiali e ciò denota il clima di incertezze che investe non solo i settori produttivi, ma anche le scuole di pensiero del diritto. Il crescente rapporto tra diritto ed economia è stato condizionato dall'intensificarsi delle relazioni economiche e politiche tra gli Stati, si assiste così al fenomeno della globalizzazione¹. Nel delineato contesto, dal punto di vista di una realtà più piccola di quella mondiale, cioè quella europea, a distanza di oltre mezzo secolo dall'avvio dell'esperienza comunitaria, è possibile mettere in luce il percorso di europeizzazione che ha interessato il nostro ordinamento nazionale e che, ancora oggi, non sembra potersi considerare concluso. Nel dar conto di come le dinamiche sopranazionali abbiano orientato l'evoluzione del sistema giuridico italiano, non pare secondario evidenziare come il percorso di adeguamento nazionale alle istituzioni ed alle politiche europee sia stato estremamente graduale, in ciò affiancandosi al lento progredire del fenomeno comunitario². A fronte del processo di integrazione tra gli Stati membri e sulla base delle indicazioni formulate nei Trattati e nelle direttive adottate dalla comunità, a partire dagli anni settanta del novecento il diritto comunitario ha cercato di dare inizio ad un cambiamento segnato da molteplici innovazioni in linea con l'esigenza di creare regolamenti unitari e azzerare le antinomie tra le norme dei diritti dei vari Paesi aderenti. Questo processo ha inizio proprio nel sistema delle fonti normative il quale sembra aprirsi sempre di più alle istanze comunitarie, adattandosi alla complicata realtà economica che caratterizza il sistema dei giorni d'oggi³. Nel linguaggio comune la parola "fonte"

¹ Globalizzazione: Termine adoperato, a partire dagli anni 1990, per indicare un insieme assai ampio di fenomeni, connessi con la crescita dell'integrazione economica, sociale e culturale tra le diverse aree del mondo.

² Nicotra I. "Il processo di europeizzazione degli ordinamenti nazionali e di nazionalizzazione delle politiche europee: questioni ancora aperte", in www.forumcostituzionale.it

³ Capriglione F. "Ordine giuridico e processo economico nell'analisi di law and economics", in "Corso di diritto pubblico dell'economia", a cura di Mirella Pellegrini, CEDAM, 2016

indica la sorgente inesauribile di sostanze o situazioni. Nel linguaggio giuridico essa indica gli strumenti di produzione del diritto e dunque, gli atti o i fatti dai quali traggono esistenza, validità e innovazione le norme costituenti l'ordinamento⁴. L'art. 1 delle Disposizioni sulla Legge in generale, riconosce essenza di fonte di diritto alle leggi, ai regolamenti e agli usi. L'ordinamento giuridico Italiano si compone di molteplici fonti di produzione disposte secondo alcuni criteri al fine di evitare contrasti e antinomie e garantire la chiarezza del sistema normativo. Si ha antinomia quando le disposizioni esprimono significati tra loro incompatibili, in altre parole ci si trova di fronte a norme che disciplinano lo stesso comportamento in modi contrastanti. La scienza giuridica ha elaborato dei criteri per risolvere tali situazioni, i più importanti sono tre: il criterio gerarchico, il criterio cronologico, e il criterio delle competenze⁵. La Costituzione della Repubblica Italiana è al vertice, è la madre di ogni altra fonte⁶. Di particolare rilievo è L'art.1 della Costituzione secondo il quale: "L'Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione." Con esso la Costituzione Italiana sancisce solennemente una discontinuità rispetto al passato monarchico. Pur nella sua brevità, questa è una delle disposizioni costituzionali più dense di significato. In essa viene definita la struttura essenziale della Repubblica italiana, sia per quanto attiene al regime economico-politico (democratica e fondata sul lavoro), sia per quanto attiene alla forma di Stato (repubblicano e fondato sulla sovranità popolare). Si fonda qui lo Stato costituzionale, cioè quella democrazia nella quale la sovranità del popolo si esprime "nelle forme e nei limiti della Costituzione"⁷. E' questo l'articolo padre di ogni principio su cui si basa lo spirito del nostro ordinamento. La Costituzione non contiene una puntuale elencazione delle fonti, infatti basta che indichi quelle ad essa immediatamente inferiori cioè le fonti primarie, perché saranno poi queste a regolare le fonti ancora inferiori (secondarie)⁸. Ai sensi dell'art. 10 della Costituzione, anche le Norme derivanti dai Trattati

⁴Lemma V. Strippoli E. "Le fonti del diritto" in "Corso di diritto pubblico dell'economia" a cura di Mirella Pellegrini, CEDAM, 2016

⁵ Bin R. Pitruzzella G. "Diritto costituzionale", Torino: Giappichelli editore, dodicesima edizione.

⁶ la Costituzione italiana entra in vigore il 1° Gennaio 1948, è composta da 139 articoli e 18 disposizioni transitorie e finali: essa detta i principi fondamentali dell'ordinamento (artt. 1-12); individua i diritti e i doveri fondamentali dei soggetti (artt. 13-54); detta la disciplina dell'organizzazione della Repubblica (artt. 55-139)

⁷ Pace A. "la Costituzione" in www.patria indipendente.it

⁸ Le fonti primarie sono i regolamenti parlamentari, le leggi ordinarie, gli statuti regionali (regioni a statuto ordinario), le leggi regionali e quelle delle province autonome di Trento e Bolzano e gli atti aventi forza di legge. Ai sensi dell'art. 10 della Costituzione, anche le Norme derivanti da trattati internazionali, cui seguono Direttive e regolamenti comunitari, sono fonti primarie. Le leggi ordinarie sono promulgate dal Parlamento, secondo la procedura di cui gli artt. 70 ss. Cost. Le fonti secondarie

internazionali, cui seguono Direttive e regolamenti comunitari, rappresentano delle fonti primarie. È proprio questo l'articolo che spiana la strada al diritto comunitario e permette dunque, l'integrazione con le fonti europee.

§1.2 Rapporti con fonti di ordinamenti esterni.

Il diritto internazionale costituisce un ordinamento originario, un ordinamento cioè che trova in se stesso il fondamento della propria esistenza. Il suo rapporto con gli altri ordinamenti giuridici (in particolare quelli statali) è di separatezza o al più di coordinamento. Alla luce di tale relazione, si giustifica la problematica dell'adattamento degli ordinamenti statali al diritto internazionale, cioè il meccanismo con cui gli ordinamenti statali modificano se stessi allo scopo di dare attuazione alle norme prodotte dal diritto internazionale⁹. Come preannunciato nelle note del paragrafo precedente, nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale hanno efficacia non solo le fonti dirette dell'ordinamento italiano, ma anche quelle prodotte in ordinamenti esterni al nostro; un grande contributo per l'attuazione di questa integrazione è dovuto all'operato dell'art. 10, comma 1, della Costituzione, che dice a riguardo: "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute." Occorre ora a riguardo, distinguere tra norme di diritto internazionale generale dette "consuetudini", e norme di diritto internazionale particolare (accordi o trattati)¹⁰. Le prime sono quelle a cui si rivolge l'art. 10 della Costituzione, esse sono norme che non hanno origine nei Trattati, ma in regole non scritte, né poste da alcun soggetto determinato, e tuttavia considerate obbligatorie dalla generalità degli Stati. L'ordinamento Italiano si adegua alle consuetudini internazionali in modo automatico¹¹. Per quanto riguarda le norme internazionali "particolari", non rientrano nell'ambito dell'applicazione dell'art. 10 della Costituzione, pertanto l'adattamento dell'ordinamento

comprendono invece i regolamenti governativi, i regolamenti ministeriali, amministrativi e prefettizi e di altri enti pubblici territoriali, vi è poi la giurisprudenza, in particolare le sentenze di giurisdizioni superiori

⁹ De Stefani P. "L'adattamento del diritto italiano al diritto internazionale in materia di diritti umani: verso un'integrazione degli ordinamenti", in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", anno VI, n. 2/1992 (1993), pp. 37-87

¹⁰ Evelina Strippoli "Rapporti tra fonti nazionali e fonti di ordinamenti esterni" in "Corso di diritto pubblico dell'economia" a cura di Mirella Pellegrini, CEDAM, 2016

¹¹ Questo meccanismo di rinvio automatico dell'ordinamento italiano alle norme prodotte da altri ordinamenti si chiama "rinvio mobile"

italiano avviene diversamente cioè a seconda che la norma pattizia sia applicabile o meno al sistema interno. Le procedure di adattamento utilizzate nell'ambito del nostro ordinamento giuridico sono di tipo “ordinario” o “speciale” (o “di rinvio”)¹². A lungo si è discusso del rapporto tra diritto nazionale e comunitario, questo è stato oggetto di dibattiti e controversie a causa delle diverse idee che dividevano la platea politica. C'è un articolo nella nostra Costituzione in merito a tale rapporto che mette in luce lo spirito costituente, ovvero della capacità dei nostri Padri costituenti di essere al contempo moderni e visionari, l'art. 11:” 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; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”. Il rapporto tra diritto interno e comunitario, è stato materia di studio sia della Corte di Giustizia sia della Corte Costituzionale italiana, ma prima di mettere a confronto le due teorie, enunciamo l'art. 288 del TFUE :” Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi .La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi .Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti.” In merito, la Corte di Giustizia e la Corte Costituzionale presentano teorie riguardo il rapporto tra i diritti discostanti tra loro, una monista, l'altra dualista. La teoria della prima si fonda sull'affermazione del primato delle norme comunitarie su quelle interne. Il nucleo del ragionamento monista sta nell'adesione al Trattato CE. A differenza dei comuni trattati internazionali, il trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare¹³. Quindi con questa adesione lo Stato ha aderito alla limitazione dei propri poteri e all'integrazione delle fonti comunitarie nell'ordinamento nazionale. Le disposizioni del Trattato e quelle derivanti,

¹² Al procedimento ordinario si fa ricorso quando vi sia necessità di inserire nell'ordinamento statale una norma internazionale non direttamente applicabile da parte degli operatori giuridici interni. Il procedimento speciale invece viene applicato per adattare le norme direttamente applicabili nell'ordinamento interno.- Bin R. Pitruzzella G. “Diritto costituzionale”, Torino: Giappichelli editore, dodicesima edizione.

¹³ “Le fonti del diritto europeo” ,<https://it.wikiversity.org/wiki/> , 20 maggio 2017

hanno come effetto quello di rendere “ipso iure inapplicabile” qualsiasi disposizione nazionale preesistente e di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi con i primi contrastanti. La concezione dualista invece, propria della Corte Costituzionale, considera il diritto interno ed il diritto internazionale come due ordinamenti giuridici autonomi, distinti e separati proprio in virtù del fatto che diversa è la loro volontà: rispettivamente volontà dello Stato e volontà della Comunità Internazionale, e diversa è la specie dei rapporti da essi disciplinati: uno regola i rapporti interni allo Stato, e l’altro i rapporti tra Stati, dunque ricostruisce detto rapporto in termini di coordinamento e non di integrazione¹⁴. A fronte della mancata introduzione di una disciplina di rango costituzionale in materia, la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e la giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana hanno scandito le fasi che contraddistinguono l’intersecarsi dei rapporti tra l’ordinamento comunitario e l’ordinamento nazionale (v. scheda Titolo V e norme di attuazione). In sintesi, dopo numerose pronunce, è stata affermata la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, in virtù della “distinzione e nello stesso tempo del coordinamento” tra i due ordinamenti. Tale prevalenza comporta da un lato la diretta applicazione delle norme comunitarie, dall’altro la “non applicazione” da parte del giudice nazionale e degli organi amministrativi delle norme interne contrastanti con l’ordinamento comunitario. La modifica del Titolo V della Costituzione, operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, ha inciso sulla questione dei rapporti con l’ordinamento dell’UE (v. scheda Titolo V e norme di attuazione). Si ricorda, infatti, che il comma dell’art. 117 Cost. stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario. viene espressamente stabilito che la legislazione nazionale e regionale deve svolgersi nel rispetto degli obblighi comunitari. Tale statuizione appare particolarmente significativa, dal momento che contiene l’esplicito riconoscimento della supremazia del diritto comunitario, attribuendo un fondamento specifico ai vincoli verso l’ordinamento comunitario, già comunque presenti ed inquadrati in via giurisprudenziale e dottrinarie. Come già indicato, infatti, il riconoscimento della prevalenza del diritto comunitario era stata già ricavata in via interpretativa dall’art. 11

¹⁴ Strippoli E. “Le fonti del diritto” in “Corso di diritto pubblico dell’economia” a cura di Mirella Pellegrini, CEDAM, 2016

Cost., che consente limitazioni della sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni.¹⁵

§1.3 Fonti dell'ordinamento finanziario

Il fondamento dell'ordinamento finanziario si trova ancora una volta nella Costituzione, nell'art. 41:” L'iniziativa economica privata è libera .Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali” e nell'art. 47:” La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.” Queste fonti primarie hanno dato poi spazio a una disciplina più dettagliata e a fonti caratterizzate da maggiore flessibilità e capacità di adeguamento al rapido evolversi della realtà economica e sociale. Dunque le norme della costituzione hanno ceduto il passo a una normativa che permettesse alla disciplina di evolversi insieme alla realtà economica dei mercati di riferimento, restando senza dubbio la base sulla quale si sviluppa tutto il sistema dell'ordinamento finanziario¹⁶ . Si vede in questo frangente la nascita delle autorità amministrative di vigilanza che hanno inserito nel sistema delle fonti finanziarie altre fonti di tipo finanziario volte ad integrare la materia su specifici profili. La Consob (Commissione nazionale per la società e la Borsa) è l'Autorità Italiana per la vigilanza dei mercati finanziari la cui funzione fondamentale è la vigilanza sugli intermediari per garantire trasparenza e correttezza dei comportamenti. Svolge un ruolo centrale per assicurare un'adeguata e veritiera informazione del mercato mobiliare sugli eventi di rilievo che riguardano la vita della società che fanno appello al

¹⁵ Anzon A. “La Riforma del titolo V” in “Diritto Regionale” a cura di Antonio D’Atena, Milano: Giappichelli Editore, 2017

¹⁶ Annunziata F. “La disciplina del mercato mobiliare”, Torino: Giappichelli Editore, 2015

pubblico risparmio, in modo da consentire agli investitori scelte più consapevoli. Tutte le società con azioni e obbligazioni diffuse tra il pubblico devono tempestivamente informare il pubblico secondo le modalità stabilite dalla Consob, di qualsiasi fatto la cui conoscenza può influire sul prezzo degli strumenti finanziari. La Consob può inoltre chiedere che siano resi pubblici notizie e documenti necessari per l'informazione del pubblico. La Banca d'Italia invece deve assicurare una sana e prudente gestione da parte degli intermediari finanziari. La Banca d'Italia e la Consob operano in modo coordinato, si scambiano, per quanto di reciproco interesse, le informazioni rilevanti e operano in modo da evitare duplicazioni nell'esercizio delle rispettive attività. Ci sono vari tipi di vigilanza che tali autorità possono essere esercitati sugli intermediari: 1. la Vigilanza regolamentare che ha il potere di adottare norme di attuazione (le deleghe sono contenute nelle specifiche disposizioni del TUF o in altre norme di legge); 2. I poteri di autorizzazione relativi ai soggetti che intendono essere abilitati allo svolgimento di specifiche attività (ad esempio, le Società di intermediazione mobiliare – Sim o i Gestori di portali per l'offerta on-line); 3. La Vigilanza informativa che si articola in un potere riconosciuto alle Autorità, nell'ambito delle rispettive competenze, di richiedere la comunicazione di dati e notizie e la trasmissione di atti e documenti con le modalità e nei termini da esse stabiliti (ai soggetti abilitati ma anche ai soggetti incaricati della revisione) e obblighi di comunicazione da parte degli organi di controllo (sulle irregolarità della gestione e sulla violazione di norme) e del soggetto incaricato della revisione legale dei conti (in caso di grave violazione di norme o fatti che possono pregiudicare la continuità aziendale o avere impatto sul giudizio); 4. Vigilanza ispettiva che ha il potere di effettuare ispezioni e richiedere esibizione dei documenti e il compimento degli atti ritenuti necessari presso i soggetti abilitati. Le Autorità di vigilanza hanno l'obbligo di comunicarsi le ispezioni disposte (obbligo di coordinamento, attivazione accertamenti sui profili di competenza). Per la Consob è previsto uno specifico potere di richiedere al soggetto incaricato della revisione di procedere a verifiche ispettive¹⁷. In caso di accertamento di irregolarità da parte del soggetto vigilato, entra in gioco il procedimento sanzionatorio che può essere inteso come uno strumento di controllo sociale che ha come finalità quella di prevenzione e di repressione delle condotte non rispettose della legge. Si

¹⁷ Saunders A. Millon Cornett M. Anolli M. Alemanni B. "Economia degli intermediari finanziari", Milano: McGraw Hill Education, 2015

spingono in tal modo i soggetti vigilati ad una condotta e un'organizzazione rispettose delle regole, tutelando indirettamente anche gli investitori (attraverso la deterrenza della sanzione). Il diritto di difesa e di contraddittorio è assicurato ai soggetti interessati dalla partecipazione al procedimento amministrativo nonché dalla possibilità di ricorrere alla competente Corte di Appello avverso le sanzioni irrogate dalla Consob. La verifica delle modalità con cui sono stati realizzati variegati processi di trasformazione, la predisposizione di meccanismi di controllo autoritativo finalizzati alla stabilità dei sistemi, la loro interazione sul mercato devono porsi a base delle indagini che si propongano di individuare le modalità con cui la Comunità ha contribuito, sul piano normativo al divenire dei processi economico- finanziari¹⁸ .

§1.4 La crisi finanziaria del 2007.

La crisi finanziaria iniziata negli Stati Uniti nell'agosto 2007 ed estesi a tutto il mondo nel settembre dell'anno successivo al seguito del collasso di Lehman Brothers ha posto all'attenzione il tema fondamentale della stabilità del settore finanziario. In tale ottica, a fronte dei deludenti risultati derivanti da un approccio di armonizzazione minima della disciplina della vigilanza, la disciplina europea ha sperimentato processi innovativi di formazione e applicazione del diritto, per poi virare verso l'istituzione di una nuova architettura di vertice dell'ordinamento finanziario. In tale ottica è stato introdotto nel corso del 2010, a seguito alle proposte elaborate da un gruppo di esperti (cd. gruppo "de Larosière") incaricato dalla Commissione europea di formulare delle raccomandazioni su come rafforzare i meccanismi di vigilanza europei a fronte della crisi finanziaria ,il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziarie (Sevif) . L'istituzione di tale sistema di vigilanza è stata comunicata agli Stati membri dell'UE con la direttiva 78 del 24 novembre 2010. Esso si compone di tre importanti autorità di vigilanza, che sono : European Banking Authority (EBA), European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA),

¹⁸ Capriglione F. "Il processo di europeizzazione" in "Corso di diritto pubblico dell'economia" a cura di Mirella Pellegrini CEDAM, 2016

European Securities and Markets Authority (ESMA)¹⁹ . È opportuno analizzare nello specifico i compiti di queste tre autorità. Il ruolo dell'EBA consiste nel migliorare il funzionamento del mercato interno assicurando una vigilanza e una regolamentazione appropriate, efficienti e armonizzate in Europa. L'EBA contribuisce alla creazione del corpus unico di norme del settore bancario. Il corpus è inteso a fornire un'unica serie di norme prudenziali armonizzate per gli istituti finanziari in tutta l'UE, che consentano di assicurare condizioni di parità e una tutela elevata dei depositanti, degli investitori e dei consumatori. L'Autorità svolge un ruolo fondamentale anche nel promuovere la convergenza delle pratiche di vigilanza per garantire un'applicazione armonizzata delle norme prudenziali e ha altresì l'incarico di valutare il rischio e le vulnerabilità presenti nel settore bancario dell'UE, in particolare attraverso relazioni periodiche di valutazione dei rischi e prove di stress su scala paneuropea. Tra gli altri compiti affidati all'EBA figurano il trattamento dei casi di applicazione insufficiente del diritto dell'UE da parte delle autorità nazionali, l'adozione di decisioni in situazioni d'emergenza, la mediazione al fine di risolvere le controversie fra autorità competenti in situazioni transfrontaliere e la funzione di organismo consultivo indipendente del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione²⁰ . EIOPA ha il compito di sorvegliare il mercato assicurativo, è un organo indipendente che fornisce pareri alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE. Esso ha il compito di: contribuire alla stabilità del sistema finanziario, garantire la trasparenza dei mercati e dei prodotti finanziari, contribuire alla protezione degli assicurati e degli iscritti e beneficiari dei sistemi pensionistici²¹ . L'ESMA ha il compito di sorvegliare il mercato finanziario europeo. A essa partecipano tutte le autorità di vigilanza bancaria dell'Unione europea e ha sede a Parigi, contribuisce a salvaguardare la stabilità del sistema finanziario dell'Unione europea, garantendo l'integrità, la trasparenza, l'efficienza e il regolare funzionamento dei mercati mobiliari, nonché di migliorare la tutela degli investitori. Contribuisce allo sviluppo di un codice di regole unico in Europa sulla legislazione sui valori mobiliari, assicura il trattamento omogeneo degli investitori in tutta l'Unione, consentendo un adeguato livello di tutela degli investitori attraverso regolamentazione e vigilanza efficaci, promuove le condizioni paritarie di concorrenza per

¹⁹ “Sistema europeo di vigilanza finanziaria”, www.europarl.europa.eu , febbraio 2018.

²⁰ “European banking authority” in www.eba.europa.eu , 23 maggio 2018.

²¹ “EIOPA” in <https://eiopa.europa.eu/> , 21 gennaio 2018.

i fornitori di servizi finanziari, oltre a garantire l'efficienza e l'efficacia dei costi di vigilanza per le società controllate, rafforza la cooperazione internazionale nel settore della vigilanza, si impegna alla vigilanza di determinati soggetti aventi portata paneuropea, è responsabile del coordinamento delle azioni delle autorità di vigilanza di titoli o di adottare misure di emergenza, quando sussiste una situazione di crisi²². Il Sevif, Inoltre, si avvale del CERS (Comitato europeo per il rischio sistemico), un ulteriore organo ausiliario appositamente previsto per il controllo, la prevenzione e l'identificazione del rischio, responsabile della vigilanza macro-prudenziale del sistema finanziario europeo.

§ 1.5 Soft Law

In campo finanziario si è registrata negli ultimi venti anni una produzione di regole che assumono la veste di raccomandazioni, inviti, “standard operativi”, frutto dell’attività di numerosi organismi internazionali nati a seguito di accordi fra istituzioni nazionali competenti nella materia. In altri termini, si può ritenere che esista una regolamentazione finanziaria internazionale anche se non assume la veste di ordinamento, tradizionalmente inteso. Da qui l’utilità di qualificare le regole che si pongono al di fuori del sistema tradizionale con il binomio “soft law”, da porre in una relazione di alternatività e complementarità con la “hard law” (che si rifà al complesso normativo ordinario)²³. I principali organismi sono sorti a seguito dell’iniziativa dei governi dei paesi maggiormente industrializzati, a differenti livelli e con differenti perimetri (G-7, G-10, G-30). Nel campo finanziario un ruolo importante è rivestito anche da gruppi organizzati su iniziativa di banche centrali e autorità di vigilanza dei paesi interessati. Una delle istituzioni più significative, che ha svolto un ruolo importante nell’armonizzazione delle regole in materia di disciplina di vigilanza sugli intermediari bancari, è il Comitato di Basilea. Il Comitato è stato costituito nel 1974 su iniziativa dei Governatori delle banche centrali dei paesi appartenenti al Gruppo dei dieci (G-10), presso la Banca dei regolamenti internazionali, a

²² “Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati” in <https://it.wikipedia.org/wiki/>, 27 febbraio 2018.

²³ Brescia Morra C. “Le forme della vigilanza, in L’ordinamento finanziario italiano”, a cura di F. Capriglione, Padova, Cedam, 2005

seguito del fallimento della banca Herstatt e delle rilevanti conseguenze sui sistemi di pagamento internazionali. Esso è un'istituzione internazionale di sorveglianza delle operazioni bancarie, che promuove la stabilità dei sistemi bancari attraverso un gruppo di regole che definiscono la metodologia che deve essere usata per valutare ogni tipo di rischio ed il capitale minimo che deve essere detenuto dalla banca per assicurare quella stabilità²⁴. La funzione degli Accordi di Basilea infatti consiste nel favorire la convergenza delle regolamentazioni dei vari paesi aderenti, al fine di armonizzare e standardizzare i sistemi bancari internazionali. L'attività del Comitato è stata particolarmente rilevante: si ricordano in proposito gli Accordi (Basilea 1, Basilea 2, Basilea 3)²⁵. La soft law non ha la forza di una legge e neppure quella di una convenzione internazionale che dovrà essere recepita dagli stati firmatari; peraltro, nonostante la natura informale, ha ricoperto un ruolo rilevante, fin dagli anni settanta, per la creazione di un ordinamento finanziario internazionale. Anche in assenza di vincolatività sul piano giuridico, gli standard normativi emanati sono stati recepiti dagli ordinamenti nazionali e attuati attraverso politiche domestiche nei singoli stati aderenti. Trattandosi di un sistema privo di forza coercitiva, ovviamente la soft law non può essere ritenuta sostitutiva delle ordinarie forme di tutela dei diritti soggettivi, quali risultano consolidati nel tempo. Pertanto, del fenomeno ci interessa essenzialmente le modalità reattive con cui gli operatori del settore interagiscono di fronte a prescrizioni originate al di fuori dei tradizionali meccanismi di produzione normativa²⁶. La soft law è correttamente considerata come la legge “nel limbo” perché non è diretta né ai cittadini, né alle imprese, ma alle autorità competenti degli stati che hanno, all'interno dei singoli ordinamenti, la capacità legislativa in senso proprio. A tal proposito va considerato peraltro, che la materia finanziaria nella gran parte degli ordinamenti nazionali è oggetto di un sistema di regole complesso in cui, in genere, la legge in senso formale contiene solo i principi fondamentali che presiedono la gestione delle attività, mentre la definizione in dettaglio della regolamentazione è affidata alle autorità di vigilanza preposte al settore. Le ragioni di questa tecnica legislativa sono riconducibili alle esigenze di flessibilità e di continuo adattamento all'evoluzione operativa che la regolamentazione delle attività finanziarie richiede. Questo

²⁴ Brescia Morra C. Raineri C.R. “La disciplina europea della finanza”, in “Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 2009, p. 585-606

²⁵ Saunders A. Millon Cornett M. Anolli M. Alemanni B. “Economia degli intermediari finanziari”, Milano: McGraw Hill Education, 2015

²⁶ Strippoli E. Lemma V. “La soft law in un periodo di turbolenze finanziarie” in “Corso di diritto pubblico dell'economia” a cura di Mirella Pellegrini, Padova, CEDAM, 2016

particolare meccanismo legislativo ha reso possibile, in molti stati, il recepimento delle best practices varate dagli organismi internazionali direttamente attraverso provvedimenti delle autorità amministrative. Inoltre, l'autorevolezza raggiunta dai vari Comitati internazionali ha comportato che le scelte regolamentari effettuate in quelle sedi sono state replicate da direttive dell'Unione europea, rendendole così vincolanti attraverso il procedimento legislativo comunitario. Prima della crisi, principale termine di riferimento del diritto internazionale dell'economia erano le istituzioni di Bretton Woods, le quali pur essendo prive di una potestà assimilabile a quella delle autorità statuali, hanno prodotto regole idonee a favorire l'evoluzione del sistema economico e finanziario globale. Nel settore bancario si ricordano le direttive sulla vigilanza consolidata, sul patrimonio e sul coefficiente di solvibilità che ricalcano, con adattamenti, le scelte effettuate dal Comitato di Basilea. Sempre a Basilea è in corso di revisione l'accordo sul capitale (Basilea 3), già oggetto di lavori in sede comunitaria per un conseguente adeguamento delle direttive alle nuove scelte regolamentari che verranno effettuate dal Comitato²⁷. Prima dell'insorgere della crisi finanziaria, vi era la generale tendenza alla deregolamentazione del mercato dei capitali che è quel processo per cui i governi e gli Stati cessano i controlli sul mercato ed eliminano le restrizioni nell'economia, al fine di incoraggiare le operazioni del mercato stesso, che in questa misura sarebbe considerato come un organismo autoregolatore. La logica sottostante alla deregulation è che mercati più liberi siano in grado di produrre risultati superiori e di far fluire i capitali verso i loro impieghi più produttivi, spingendo l'economia e migliorando il benessere. Innovazioni finanziarie in grado di distribuire il rischio riducono il costo del capitale, permettendo a più persone di accedere al credito e di rendere il sistema meno vulnerabile rispetto agli shock. Questo comportamento ha indotto a ritenere che l'efficiente funzionamento dei circuiti economici fosse una condizione necessaria per garantire la tutela del risparmio. Da qui la potenziale capacità espansiva della soft law. Alla luce dell'attuale crisi finanziaria, la sostenibilità di questo modello appare quantomeno difficile da difendere. I recenti accadimenti inducono a valutare in modo critico la libertà riconosciuta, al presente infatti gli operatori hanno ridotto la propensione ad aderire spontaneamente ad una serie di vincoli loro imposti. L'idea prevalente è che i mercati finanziari siano intrinsecamente instabili: periodi di stabilità conducono ad eccessi che sfociano in crisi e mercati finanziari

²⁷ Brescia Morra C. "Le forme della vigilanza, in L'ordinamento finanziario italiano", a cura di F. Capriglione, Padova, Cedam, 2005

più liberi creano soltanto danni maggiori. A seguito della crisi la disciplina dell'ordinamento del mercato cambia, esso potrà avvantaggiarsi rispetto al passato della presenza di regole che si caratterizzano per la spontanea adesione dei destinatari, rimettendo alle autorità di vertice un potere di indirizzo preordinato alla ottimale definizione delle modalità costitutive della sana e prudente gestione. Ad oggi assistiamo ad un significativo ridimensionamento degli spazi in cui è possibile attuare il ricorso alle tecniche di soft law. In conclusione, la soft law, ancora oggi ambigua, sta a individuare atti che, pur non avendo forza di legge, influenzano il sistema economico. La sua mancata valenza coercitiva tuttora è dovuta sia all'assenza di un potere normativo in capo all'organo che esprime la regolazione, sia alla sua essenza che sta proprio nel "non divenire". Per quanto oggi possa essere ridotto, il sistema della soft law è necessario per il nostro ordinamento economico²⁸.

²⁸ Strippoli E. Lemma V. "La soft law in un periodo di turbolenze finanziarie" in "Corso di diritto pubblico dell'economia" a cura di Mirella Pellegrini, Padova, CEDAM, 2016

2. LA COSTITUZIONE ECONOMICA

§2.1 Diritto ed economia: i principi della costituzione economica.

Come la gran parte delle Carte fondamentali nate nello scorcio della prima metà del secolo scorso, dopo la conclusione del secondo conflitto mondiale, anche la Costituzione italiana si connota per il suo carattere lungo, in quanto vi è un allargamento degli scopi dell'azione pubblica prefissati dalla Carta costituzionale e degli ambiti materiali disciplinati dalla stessa. Non può sorprendere che in un testo costituzionale così configurato trovino spazio numerose norme riguardanti la sfera dei rapporti economici, alla quale infatti è dedicato l'intero Titolo III della I Parte, intitolato appunto "Rapporti Economici" (artt. 35-47)²⁹. L'Italia infatti, durante l'era repubblicana, conobbe una stagione di significativi cambiamenti tra i quali va evidenziata l'affermazione di specifici criteri ordinatori che consacrano come inderogabili la libertà di iniziativa economica ed il rispetto dell'utilità sociale. È in tale premessa che vanno esaminati i risultati dell'analisi sulla normativa costituzionale e in particolare sulle disposizioni degli artt. 41 e 47 della Costituzione³⁰. Il diritto dell'economia è costituito, dunque, dalle discipline che regolano l'organizzazione e lo svolgimento delle attività economiche, dalla regolamentazione e dai controlli pubblici che riguardano l'organizzazione giuridica ed il funzionamento efficiente e corretto dei tanti tipi di mercati esistenti, e dalle norme che attribuiscono ai pubblici poteri il compito di controllare il rispetto e l'attuazione delle regole. Possiamo, dopo aver delineato il contesto, riconoscere nelle citate norme costituzionali, il nucleo centrale della costituzione economica che possiamo definire in termini generali come l'insieme delle regole giuridiche che disciplinano le attività economiche ed i mercati, nei quali vengono scambiati i beni e i servizi da tali attività prodotti ed inoltre, l'organizzazione dei pubblici poteri che si occupano di queste "materie economiche". In termini generali riguarda i rapporti tra l'autonomia di coloro che svolgono le attività economiche, e il potere pubblico che detta le regole del loro

²⁹ D'Andrea L. "I principi costituzionali in materia economica" in <http://www.giurcost.org/studi/>

³⁰ Capriglione F. "Ordine Giuridico e processo economico nell'analisi di law and economics" in "Corso di diritto pubblico dell'economia" a cura di Mirella Pellegrini, Padova: CEDAM, 2016

svolgimento³¹. Il diritto assolve ad una funzione complanare nella produzione di risultati economici: esso infatti si pone a presupposto di un'azione volta a definire l'apparato organizzatorio necessario al conseguimento di risultati utili a fini di sviluppo. Il principio costituzionale dell'utilità sociale si pone come criterio guida della libertà economica e come limite intrinseco dell'espansione di questa; trovano giustificazione in tal modo i programmi ed i controlli rimessi alla legge³². È evidente che diritto ed economia siano sempre in qualche modo legati l'uno all'altra e che dal loro incontro riescano a realizzare le finalità cui sono preordinate. Sussiste dunque tra le due branche una reciproca e speculare rilevanza che si può verificare dai risultati raggiunti in campo economico quando l'azione segue quelli che sono gli schemi previsti dal diritto. I rapporti tra sistema normativo e sfera economica si possono convenientemente articolare, intorno al principio di sussidiarietà, che perciò si pone come l'autentico cardine della "Costituzione economica": essa si affida in primo luogo alla libera e responsabile autodeterminazione dei soggetti (individuali e collettivi) del sistema economico allo scopo di pervenire all'adeguata soddisfazione degli interessi meritevoli di tutela giuridica e di conseguire l'obiettivo di un utilizzo ottimale delle risorse disponibili; e per tale ragione si è ritenuto di individuarne il cardine nel principio di sussidiarietà, in quanto esso impone il divieto di ingerenza delle pubbliche autorità nell'ambito delle attività dei singoli e delle sfere di autonomia degli attori sociali, laddove questi siano in grado di provvedere convenientemente alla soddisfazione dei propri interessi. Tale principio presenta una struttura notevolmente complessa perché in esso risultano compresenti un profilo, per così dire, negativo, rappresentato dal divieto di ingerenza delle realtà sociali nell'ambito di ciò che può essere adeguatamente affidato all'attività ed all'iniziativa del singolo individuo ed un profilo positivo, devolvendosi ad ogni comunità il dovere di intervenire al fine di aiutare e, se necessario, sostituire i soggetti, individuali o sociali, incapaci di provvedere. Nella prospettiva costituzionalistica, tale centralità della persona e della sua dignità si declina necessariamente lungo due versanti, entrambi rilevanti per un'adeguata ricostruzione del senso e della portata del principio di sussidiarietà. Secondo il versante – per così dire – "attivo", ogni persona umana, con la sua intelligenza, la sua capacità di libera e responsabile autodeterminazione, la sua creatività, la sua

³¹ Amorosino S. "Il concetto di costituzione economica nell'ambito del diritto dell'economia" in "Corso di diritto pubblico dell'economia" a cura di Mirella Pellegrini, Padova: CEDAM, 2016

³² De Carli V. "Sussidiarietà e governo economico", Milano: Giuffrè, 2002

laboriosità, è la prima “risorsa” cui il sistema costituzionale è chiamato ad attingere, edificandosi mediante l’apporto libero e creativo di ogni soggetto che alla comunità appartiene. Secondo l’altro versante, che si direbbe “passivo”, il principio personalista si traduce nell’esigenza che ogni forma di esercizio della pubblica autorità si configuri e si qualifichi quale strumento di protezione e tutela degli interessi dei cittadini, incapaci di adeguatamente garantirsi. E la sinergia tra i due versanti “attivo” e “passivo”, nella prospettiva del primato logico e assiologico del primo, richiede che l’intervento del potere pubblico si presenti come autenticamente sussidiario, e dunque funzionale alla cura ed alla promozione della libertà e della dignità di ogni singola persona umana, idoneo a generare processi di liberazione e di emancipazione dal bisogno e dalla dipendenza³³. Al principio sussidiario si è ispirato il complessivo processo di riforma del sistema delle autonomie locali e dell’apparato amministrativo avviato nell’ultimo decennio del secolo scorso. Il fenomeno delle amministrazioni indipendenti, appunto munite di autonomia e che esercitano funzioni in altri tempi riconducibili all’azione interventistica pubblica, segna il tramonto della sacramentale formula organizzativa che aveva connotato lo “Stato di diritto”. Le amministrazioni indipendenti sottraggono allo Stato il governo ed il controllo di comparti che richiedono un costante riscontro di conformazione giuridica, esse dovranno essere in concreto delegate da quest’ultimo per la regolazione di specifici settori dell’ordinamento.³⁴

§2.2 Costituzione economica e dibattiti.

Nell’Ottocento erano rare le costituzioni che contenevano un’espressa tutela dell’iniziativa e attività economica, distinta ed autonoma rispetto a quella prevista per la proprietà. In questo solco, si colloca anche lo Statuto albertino(1849), che riconosceva soltanto il diritto di proprietà e la riserva di legge dell’introduzione di nuove imposte. Il modello liberale classico, dominante nel corso dell’Ottocento, era caratterizzato dalla attribuzione alla società civile, da parte dello stato, di essenziali istituti di autonomia (proprietà privata estesa

³³ Moscarini A. “ Sussidiarietà e libertà economiche”, in “Trasformazioni della funzione legislativa” a cura di Modugno F., Milano: nonchà©,1999.

³⁴ Bassi F. Merusi F., “Mercati e Amministrazioni indipendenti”, Milano : Giuffrè, 1993

a tutti i mezzi di produzione; libertà di iniziativa economica; libertà di lavoro; libertà di contratto) per mezzo dei quali i componenti di quella società (gli individui in quanto singoli o in quanto liberamente associati) provvedevano a produrre la ricchezza di cui essi stessi, operanti in un libero mercato, facevano domanda. Ma era quello stesso mercato, attraverso gli scambi che quegli istituti permettevano, a realizzare autonomamente la distribuzione, quale che essa alla fine fosse, della ricchezza. Lo stato non interveniva se non marginalmente nella fase della produzione; ma badava a rispettare per quanto possibile anche i risultati della distribuzione che il mercato determinava. All'uopo, da un lato tendeva a non avere e a non gestire imprese sue, dall'altro lato adottava un sistema tributario fondato idealmente sul principio di un prelievo solo proporzionale ai redditi delle persone. Il modello ideale al quale appaiono essersi prevalentemente ispirati gli stati del Novecento e dell'epoca attuale non può comprendersi se non come sviluppo da quello liberale classico: uno sviluppo che peraltro comporta differenziazioni per più aspetti sostanziali³⁵. Le costituzioni dei paesi europei del Novecento, a partire da quella Tedesca chiamata "Costituzione di Weimar" fino a quelle successive alla seconda guerra mondiale, contengono parti significative dedicate ai rapporti economici e alle funzioni dei poteri pubblici in materia. Dunque alla costituzione caratteristica del nuovo modello si suole dare il nome di "sociale" perché si carica di numerosi compiti, molti dei quali di rilievo economico o di controllo di attività economiche. Come già enunciato, con riferimento alle parti di queste costituzioni nelle quali sono enunciati principi generali relativi alla sfera economica si è iniziato a parlare di "costituzioni economiche"³⁶. Dal punto di vista meramente formale, per quanto riguarda l'Italia, si definisce "Costituzione economica" quell'insieme di norme raggruppate sotto il titolo III "rapporti economici" e che vanno dall'art. 35 all'art. 47: qui sono regolati i diritti dei lavoratori, dei proprietari, degli imprenditori e dei risparmiatori. Gli artt. 35, 36, 37, 38 parlano della sfera lavoro e tutelano i lavoratori, in stretta connessione con l'articolo 1, secondo cui "l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro". Gli artt. 39 e 40 trattano dell'organizzazione sindacale e del diritto di sciopero³⁷. La norma centrale, nell'ambito di tali disposizioni, è l'articolo 41 che pone, alla base di tutto il sistema produttivo, l'iniziativa economica privata, di cui garantisce la libertà, dentro i consueti limiti

³⁵ Bognetti G. "la Costituzione Economica italiana", Milano: Giuffrè, 1995

³⁶ Giannini M.S. "Diritto pubblico dell'economia", Bologna: Il Mulino, 1995

³⁷ Rizzo A. "Costituzione economica", <http://cronachedeldiritto.blogspot.it>, 9 novembre 2010.

della dignità, libertà, sicurezza delle persone. Ammette limiti imposti da dimostrate esigenze di utilità sociale. Gli artt. 42, 43, 44 sono norme significative in quanto trattano la proprietà privata, anche dei mezzi di produzione, che è riconosciuta e garantita, anche nei confronti di espropriazioni senza indennizzo. E' prevista la possibilità, non il dovere, che la legge riservi a imprese pubbliche i settori dell'economia relativi alle fonti di energia, a situazioni di monopolio non altrimenti eliminabili, a servizi pubblici assolutamente essenziali. L'art. 44, invece, che riguarda la proprietà terriera, costituì il fondamento costituzionale della riforma agraria attuata negli anni cinquanta. Centrale in questa discussione risulta anche l'art. 47 che tutela i risparmi del cittadino sono un bene prezioso, infatti deve esserne agevolato l'investimento nella proprietà della casa di abitazione e nell'azionariato dei grandi complessi produttivi del paese, ma anche il più modesto risparmio tenuto in crediti di valuta va rigorosamente tutelato³⁸. Dal punto di vista sostanziale la Costituzione economica è però qualcosa di più: la si può definire il programma filosofico che esplicita quale tipo di società volevano creare i nostri costituenti, quale priorità essi avevano in mente ed hanno fissato e quale finalità conseguentemente il nostro Stato è tenuto a perseguire per non tradire lo spirito della Carta. Questo programma filosofico è stato il frutto della sintesi di due correnti di pensiero economico: il modello liberista, come precedentemente affermato, era caratterizzato dall'autonomia, riconosciuta dallo Stato, ai soggetti della società civile; e il modello socialista che vedeva nello Stato non più un arbitro del mercato, ma il principale componente attivo, con pieni poteri regolatori e repressivi, uno Stato proprietario di imprese che gestisce il mercato, attraverso una pianificazione generale dell'economia e che concede il potere imprenditoriale al privato, che non è generalmente proprietario dei mezzi di produzione, al fine di perseguire un'allocatione della ricchezza considerata più equa. La nostra Costituzione opera una sintesi fra questi due modelli estremi, costruendo un sistema che può essere definito di impianto keynesiano, ovvero un capitalismo social-democratico che ha come base la ricerca della piena occupazione e la partecipazione dei lavoratori alla gestione della produzione, attraverso una regolamentazione considerata necessaria del mercato, che agisce sì liberamente, ma all'interno e con il rispetto delle finalità poste dallo Stato all'azione economica³⁹. Sulla costituzione economica, sull'intervento dello Stato nelle questioni economiche esiste da sempre un dibattito tra chi sostiene necessarie queste

³⁸ Bognetti G. "la Costituzione Economica italiana", Milano: Giuffrè, 1995

³⁹ Pecchioli L. "Costituzione economica", <https://scenarieconomici.it>, 23 ottobre 2015

linee guida sulle quali muovere i fili dell'economia, e chi invece le percepisce come dei limiti allo sviluppo dell'economia e della ricchezza dei privati. A tal proposito mi preme riportare l'opinione sul dibattito di Aldo Moro che così sintetizza la sua visione: "È effettivamente insostenibile la concezione liberale in materia economica, in quanto vi è necessità di un controllo in funzione dell'ordinamento più completo dell'economia mondiale, anche e soprattutto per raggiungere il maggiore benessere possibile. Quando si dice controllo della economia, non si intende però che lo Stato debba essere gestore di tutte le attività economiche, ma ci si riferisce allo Stato nella complessità dei suoi poteri e quindi in gran parte allo Stato che non esclude le iniziative individuali, ma le coordina, le disciplina e le orienta." Ed è questa la visione che i principi della nostra Costituzione vogliono trasmettere, principi che da sempre parlano di tutela dei diritti dell'uomo e della collettività ed è così che si presenta anche la costituzione economica che fa dell'utilità sociale il suo primo scopo.

§2.3 La Costituzione economia europea.

Nella seconda metà del Novecento, accanto alle costituzioni nazionali si è venuta stratificando, a partire dal Trattato di Roma del 1957 e via via con i Trattati successivi, anche una "Costituzione economica europea". Da quel momento in poi dunque, le dimensioni economico-costituzionali cui si deve far riferimento sono due, perché le disposizioni del T.F.U.E. e di altri accordi come il Fiscal compact del 2012 e della CEDU, hanno una forza formale conformativa delle costituzioni nazionali, che vanno integrate e reinterpretate in conformità a quella europea⁴⁰. La costituzione economica europea può essere scomposta in tre contesti analitici: una costituzione del mercato unico, una costituzione monetaria, una costituzione finanziaria. La prima raccoglie le norme fondamentali della disciplina del mercato nelle sue varie tonalità e implicazioni (concorrenza, mercato unico, organizzazione dei mercati, libertà economiche e poteri conformativi delle medesime, regolazioni incidenti sul mercato e sulla concorrenza, incentivazioni considerate sotto il profilo dell'incidenza

⁴⁰ Predieri A. "Pianificazione e costituzione", Milano: Edizioni di comunità, 1962

sugli assetti del mercato, comprese quelle comunitarie e i contratti delle pubbliche amministrazioni, iniziativa economica pubblica in quanto concorrente sul mercato). La seconda comprende la politica monetaria, compreso il controllo sui fenomeni in grado di influenzare la moneta (nonché le relative discipline, come ad esempio la politica valutaria, la vigilanza sulle banche, l'organizzazione dei mercati finanziari, la disciplina dei sistemi di pagamento, ecc.). La terza racchiude le politiche di bilancio in senso ampio (nei suoi sottoinsiemi e pertinenze, quali finanza comunitaria, politiche fiscali, politiche macroeconomiche e di spesa, procedure, finanze nazionali, diritto contabile pubblico), e infine incentivazioni, regolazioni, iniziativa pubblica, amministrazioni nazionali e subnazionali, servizi e politiche di welfare considerati sotto i profili del condizionamento finanziario e del rapporto risorse/risultati nel quadro delle politiche di stabilità e crescita. Ciascuna di esse ha un distinto nucleo fondante profondamente caratterizzato: la prima è fondata sul principio dell'unità del mercato e dell'eguaglianza senza discriminazione di nazionalità, la seconda sulla stabilità monetaria, la terza sulla stabilità finanziaria e sulla crescita economica. Ciascuna di esse, inoltre, corrisponde ad aree o frazioni della sovranità degli Stati e dell'Unione: sovranità economica in senso stretto, sovranità monetaria, sovranità finanziaria (o di bilancio); mentre nel primo caso e nel terzo esiste un grado di condivisione in forma sussidiaria con gli Stati membri, nel secondo caso è espianata, cioè interamente traslata sul livello europeo, in un contesto non raggiungibile dagli Stati membri, né manipolabile da Consiglio o Commissione e tanto meno dalle istituzioni parlamentari.⁴¹ L'apertura delle frontiere ha comportato una fondamentale conseguenza: il mercato segue la sua naturale vocazione a svincolarsi dall'identità nazionale per aprirsi a quella comunitaria. A questo fine sono presenti nei Trattati tre grandi aggregati di norme: 1. la disciplina di tutela e promozione della concorrenza; 2. le quattro libertà di circolazione (delle merci, dei lavoratori, dei servizi e dei capitali); 3. la limitazione degli aiuti di Stato alle imprese.⁴² Gli artt. 85-94 del Trattato CE disciplinano i comportamenti anticoncorrenziali delle imprese e degli Stati membri. La concorrenza, considerata nei sistemi occidentali come elemento essenziale dell'efficienza capitalistica e mezzo di protezione contro ogni abuso del potere economico, è disciplinata dal legislatore comunitario in modo del tutto peculiare. Il

⁴¹ Di Plinio G. "La costituzione economica europea e il progetto di Trattato Costituzionale" in <http://hdl.handle.net/11564/104513>, 2006

⁴² Cassese S. "La nuova costituzione economica", Roma-Bari: Editori Laterza, 2012

sistema Antitrust non è ispirato all'assenza di ogni intervento da parte sia dello Stato che delle imprese e quindi al libero esplicarsi delle selvaggio leggi del mercato; esso invece è più temperato e ha tenuto conto di alcune necessità pratiche come quelle di escludere dal divieto le intese di importanza minore, o di riconoscere le ragioni di carattere sociale a giustificazione di taluni interventi statali a favore delle imprese. L'art. 85 del Trattato stabilisce che le regole di concorrenza comunitarie si applicano quando le intese, accordi o abusi di posizione dominante possono pregiudicare il commercio tra gli Stati membri, violando pertanto la libertà di circolazione delle merci. L'autorità che controlla il rispetto di tali divieti è la Commissione della Comunità europea. Da quanto detto, possiamo anche notare come la disciplina della concorrenza mira a rafforzare quella delle quattro libertà di circolazione anche essa contenuta nel Trattato. La libera circolazione delle merci consiste in due elementi: l'unione doganale, che comporta una tariffa esterna comune, e l'abolizione delle restrizioni quantitative delle importazioni tra gli Stati membri. Altri strumenti che assicurano tali libertà sono il divieto di imposizioni fiscali discriminatorie e l'eliminazione di disparità fiscali, nonché il riordino dei monopoli e l'eliminazione degli ostacoli tecnici mediante l'armonizzazione delle legislazioni. La libera circolazione delle persone concerne sia i lavoratori subordinati, cioè le persone fisiche occupate o in cerca di occupazione, sia le persone fisiche o giuridiche che esercitano un'attività d'impresa nonché i lavoratori autonomi che esercitano una professione libera. Il riconoscimento di un diritto di cittadinanza europea attribuisce la libertà di circolazione e soggiorno in virtù della stessa. Terzo strumento per realizzare il mercato comune è costituito dalla limitazione comunitaria degli aiuti forniti dallo Stato alle imprese. Per aiuto la norma intende non solo le sovvenzioni pure e semplici ma anche le diminuzioni o cancellazioni del carico fiscale, nonché la concessione da parte dello stato di prestiti senza interessi, o ancora, secondo la definizione della Corte, tutti gli interventi che, sotto forme diverse, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa. La disciplina sugli aiuti non impone un divieto ma definisce un limite pertanto tali aiuti sono legittimi se rispettano la concorrenza. L'art.92 del Trattato, poi, indica una categoria di aiuti ritenuti compatibili ipso iure, costituenti un'eccezione rispetto al principio generale (aiuti a carattere sociale concessi a consumatori,

quelli erogati per ovviare ai danni da calamità naturali ,ecc.) Anche in questo caso l'organo di controllo è la Commissione.⁴³

§2.4 La “nuova” Costituzione Economica

La nuova costituzione economica si può ricavare da un esame comparato tra principi costituzionali e principi comunitari e dalle loro varie forme di iterazione, sfociate anche nella legislazione nazionale più recente. Lo stesso processo di riavvicinamento delle legislazioni (art.100 Trattato), stabilito in funzione del mercato comune, pone spesso problemi di adeguamento e di compatibilità: accanto a problemi di natura lessicale, si sono posti anche problemi di compatibilità tra sistemi⁴⁴. Si tratta di una convivenza non semplice perché tra le due sfere, europea e nazionale italiana, non vi è coincidenza di ispirazione generale né di visione complessiva per quanto riguarda le materie economiche (spesso l'Italia deve adeguarsi a discipline giuridiche nate in sistemi di common law notoriamente distanti dall'ambiente di civil law di cui è figlio il nostro sistema giuridico). La maggiore divergenza, è nel cuore delle due costituzioni, in quanto quella europea affonda le sue radici nel mercato al fine di crearne uno unico europeo attraverso la sua complessa organizzazione giuridica, mentre quella italiana ha al centro la proprietà e in secondo luogo l'impresa visti come diritti del singolo che possono esser limitati dallo Stato in funzione degli interessi della comunità. Altre importanti differenze tra le due costituzioni, si trovano proprio nei principi ordinatori di tali sistemi, per alcuni versi diversi e discordanti tra loro. Per quanto riguarda la costituzione economica europea il primo principio sul quale si basa è quello dell'economia sociale di mercato secondo il quale il sistema economico si fonda sulla libertà di impresa e di mercato, assoggettati a regole di fonte pubblica per assicurarne la correttezza ed efficacia. Complementare a questo principio, vi è quello delle politica di coesione, volto ad evitare la creazione di eccessivi divari di tipo sociale, territoriale ed economico dei Paesi, che possano impedire la creazione di un forte organismo istituzionale, economico e politico

⁴³Bottiglieri M. “ La costituzione economica europea e i principi del mercato comune” in “L'eredità della Costituzione” a cura dell'Osservatorio delle riforme costituzionali 1998-AVE

⁴⁴ Bottiglieri M. “ La costituzione economica europea e i principi del mercato comune” in “L'eredità della Costituzione” a cura dell'Osservatorio delle riforme costituzionali 1998-AVE

unitario. Sul versante italiano, i principi generali della costituzione economica sono due, quello solidaristico e quello di sussidiarietà precedentemente analizzato. Mettendo a confronto i suddetti principi, si può dire che l'economia libera, aperta e concorrenziale costituisce un criterio di interpretazione vincolante del complesso di disposizioni dedicate al diritto di proprietà e d'impresa nella Costituzione italiana; viceversa il principio europeo di coesione non contrasta con il principio solidaristico enunciato dalla Costituzione, che può essere riletto in tale chiave. Infine il principio di sussidiarietà pur avendo radici profonde in Italia, si è affermato dapprima in sede europea, come indirizzo generale per cui i pubblici poteri devono occuparsi solo dei compiti che i privati non riescono a svolgere in maniera efficiente⁴⁵. Di qui la necessità di una rilettura di queste disposizioni con gli “occhiali correttivi europei”. Riesaminiamo gli artt. 41-46 della Costituzione. Il diritto d'impresa (art. 41) è estraneo alla Costituzione europea, mentre quello di proprietà (art. 42) viene tutelato nella C.E.D.U. ma non è un asse centrale del T.F.U.E. e la cui disciplina è lasciata alle legislazioni nazionali. L'art. 43, che disciplina diversi tipi di impresa e i casi in cui possono essere riservate ai pubblici poteri, viene depotenziato dalla costituzione economica europea in quanto secondo tale normativa le imprese pubbliche devono competere nei mercati alla pari delle altre. Seguono poi gli artt. 44, 45 e 46 che hanno carattere storico in quanto nei nostri anni non appaiono attuabili: il primo disegna una riforma agraria attuata negli anni Cinquanta; il terzo affidava ad una futura legge di stabilire forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, ma la questione perse forza in poco tempo. L'art. 45 invece, è dedicato al riconoscimento delle cooperative a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata; al giorno d'oggi la situazione è decisamente cambiata in quanto molte cooperative si sono evolute in grandi conglomerati mantenendo solo la forma e non la sostanza mutualistica⁴⁶. L'art. 47 disciplina la tutela del risparmio mediante il controllo dell'organizzazione e del buon funzionamento del settore del credito. All'epoca della stesura della Costituzione, le attività di intermediazione finanziaria erano poco diffuse ed erano concentrate nelle borse; oggi lo scenario è radicalmente mutato, e dunque l'esercizio di credito costituisce ormai solo una delle attività bancarie che è un'attività d'impresa svolta da società di diritto privato. Ne consegue che il principio di tutela del risparmio oggi va

⁴⁵ Amorosino S. “ Il concetto di costituzione economica nell'ambito del diritto dell'economia” in “Corso di diritto pubblico dell'economia” a cura di Mirella Pellegrini, Padova: CEDAM, 2016

⁴⁶ Cassese S. “La nuova costituzione economica”, Roma-Bari: Editori Laterza, 2012

esteso a tutte le attività finanziarie che hanno a che fare con il risparmio stesso. Ed è così che l'art. 47 è diventato il pilastro sul quale si fondano tutti i poteri pubblici nazionali di regolamentazione e di controllo delle attività finanziarie delle più diverse specie. In conclusione, riguardo al rapporto tra gli articoli che formano la costituzione economica italiana e quella europea, essi per un verso appaiono superati grazie all'evoluzione della realtà, per altro verso andrebbero riletti ed integrati, per altro verso ancora offrono pochi generici appigli alle nuove teorizzazioni.

3. INTEGRAZIONE EUROPEA

§3.1 Evoluzione dell'integrazione.

Nell'agosto arroventato del 1941, l'annus horribilis della seconda guerra mondiale, quando il conflitto sembra ancora destinato ad essere vinto dalle forze dell'Asse, due celebri confinati antifascisti, Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, insieme al socialista Eugenio Colomi, completavano la stesura di quello che verrà ricordato come "Il Manifesto di Ventotene" che è un fondamentale documento che traccia le linee guida di quella che sarà la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴⁷. Nel documento viene sottolineato come i principi che nacquero dalla Società delle Nazioni in seguito alla prima guerra mondiale si fossero persi, lasciando spazio al nazionalismo imperialista delle potenze, come gli ordinamenti democratici si fossero svuotati del loro senso lasciando spazio a plutocrati e monopolisti. I tre intellettuali previdero la caduta dei poteri totalitari e auspicarono che, dopo le esperienze traumatiche della prima metà del Novecento, i popoli sarebbero riusciti a sfuggire alle subdole manovre delle élites conservatrici. Per contrastare queste forze si sarebbe dovuta fondare una forza sovranazionale europea, per potenziare la civiltà moderna e per combattere le disuguaglianze e i privilegi sociali⁴⁸. La storia dell'integrazione dunque, parte da lontano, ma si fa comunque risalire al 9 maggio 1950, data che i calendari ricordano come Festa dell'Unione Europea. Quel giorno a Parigi la stampa era stata convocata per le sei del pomeriggio al Quai d'Orsay, sede del ministero degli Esteri, per una comunicazione importante⁴⁹: la Dichiarazione di Schuman dal nome dell'allora Ministro degli esteri Robert Schuman, che proponeva la creazione di una Comunità europea del carbone e dell'acciaio(CECA), i cui membri avrebbero messo in comune le produzioni di carbone e acciaio. I Paesi che vi parteciparono furono soltanto sei (Francia, Germania Occidentale,

⁴⁷ Vassallo G. " Il Manifesto di Ventotene: premesse per un'edizione critica Parte I: Problematiche filologiche e circolazione del documento". In <http://www.eurostudium.eu>, 2011

⁴⁸ "Il manifesto di Ventotene" Itallibri.net, Milano 2 luglio 2004

⁴⁹ "9 maggio 1950:dalla Dichiarazione di Schuman nasce l'idea di Europa" in "Il sole 24ore.com", 8 maggio 2008

Italia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo)⁵⁰. Un ulteriore passo venne fatto con l'istituzione della Comunità europea della difesa (CED) che non venne in seguito rinnovato. È proprio dopo questo “fallimento” però che arrivò la seconda significativa svolta verso l'integrazione: il 25 marzo 1957 i sei Stati facenti parte della CECA firmarono i Trattati di Roma che istituirono la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea per l'energia atomica (EURATOM). Così, alle politiche comuni del carbone e dell'acciaio, si aggiunsero quelle per il mercato economico comune (MEC) con il riconoscimento delle quattro libertà di circolazione. In secondo luogo iniziò, dopo lunghi dissensi delle corti costituzionali nazionali, ad affermarsi il primato del diritto comunitario su quello nazionale. In questo modo si assicurava l'esigenza primaria di uniforme interpretazione e applicazione, in tutti i Paesi membri, delle norme comunitarie⁵¹. Alcuni mesi dopo la prima elezione a suffragio universale nel 1979, il Parlamento europeo attraversò una profonda crisi nei rapporti con il Consiglio, a causa del bilancio per l'anno 1980. Sotto l'impulso del parlamentare Altiero Spinelli, nel luglio 1980 un gruppo di nove parlamentari si incontrò per discutere come rilanciare il funzionamento delle istituzioni. Nel luglio 1981, il Parlamento europeo creò una commissione istituzionale, di cui Spinelli fu relatore-coordinatore, per elaborare un progetto di modifica dei trattati esistenti. Il progetto di trattato venne approvato a larga maggioranza il 14 febbraio 1984. Il potere legislativo deve essere esercitato in un sistema bicamerale molto simile a quello di uno Stato federale. Tale sistema si pone come obiettivo di instaurare un equilibrio tra Parlamento europeo e Consiglio ma non risulta accettabile per gli Stati membri. Il 17 febbraio 1986, nove Stati membri sottoscrivono l'Atto unico europeo (AUE), seguiti dalla Danimarca (previo referendum), dall'Italia e dalla Grecia il 28 febbraio 1986. Ratificato dai parlamenti degli Stati membri nel corso del 1986, l'AUE entrò in vigore il 1° luglio 1987 e costituisce la prima modifica sostanziale del trattato di Roma. Le sue principali disposizioni sono le seguenti: estensione dei poteri dell'Unione attraverso la realizzazione di un grande mercato interno e di sviluppo di nuove competenze; miglioramento della capacità decisionale del Consiglio; ampliamento del ruolo del Parlamento europeo⁵². Il 1993 è l'anno segnato dal passaggio della costituzione europea ad una dimensione politica, perché anno entrò in vigore il Trattato di

⁵⁰ “Dichiarazione Schuman – 9 maggio 1950” in <https://europa.eu>, ultimo aggiornamento 12 giugno 2018.

⁵¹Decaro C. “Integrazione europea e diritto Costituzionale” in “Corso di diritto pubblico dell'economia” a cura di Mirella Pellegrini, Padova, CEDAM, 2016.

⁵²Petr Novak “Sviluppi intervenuti sino all'Atto unico europeo” in “<http://www.europarl.europa.eu>”, aggiornato a maggio 2018.

Maastricht che ha sancito formalmente la nascita dell'Unione Europea, disciplinandola come sistema organizzato dotato di regole e procedure ben definite. In tale contesto assume un rilievo centrale l'istituzione dell'unione economica e monetaria, ma anche dell'unione politica, in particolare per la cittadinanza, la diplomazia, la difesa comune e la politica sociale, dando al sistema il nome di Unione europea (UE). Un ulteriore modifica del trattato sull'Unione europea e i trattati istitutivi delle Comunità europee e taluni atti connessi, è entrato in vigore il 10 maggio 1999 con il Trattato di Amsterdam. Esso procede alla semplificazione dei trattati precedenti attraverso l'abrogazione delle disposizioni diventate obsolete. Codifica, inoltre, i valori fondanti dell'Unione, che sono i principi di libertà, democrazia e rispetto dei diritti della persona e delle libertà fondamentali, oltre che dello Stato di diritto. Dispone, altresì, che la loro violazione da parte di uno Stato membro possa portare alla sospensione dei diritti di voto, finanche di quello in seno al Consiglio. Alcune materie che il Trattato di Maastricht aveva inserito nel cosiddetto terzo pilastro, come visti, asilo, immigrazione e cooperazione giudiziaria in materia civile, vengono 'comunitarizzate', cioè diventano soggette ai meccanismi e alle regole del primo pilastro, contenute nel Trattato istitutivo della Comunità Europea.⁵³ Le mancanze create dalla vaghezza su alcune discipline europee da quest'ultimo Trattato vengono colmate da quello di Nizza entrato in vigore nel 2003 che tende a fornire un viatico chiaro per l'allargamento dell'Unione. Esso riprende la riforma dei Trattati di Roma e ha modificato la composizione della Commissione europea e del numero dei deputati del Parlamento europeo, con una nuova ponderazione dei voti all'interno del Consiglio dell'Unione Europea.⁵⁴ In occasione del Consiglio europeo di Nizza, la novità più importante fu la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali, che tuttavia entrerà in vigore solo con il Trattato di Lisbona nel 2009, Esso rappresenta il punto di arrivo di un lungo processo di revisione dei trattati europei: nonostante i passi in avanti compiuti con accordi raggiunti all'unanimità, i trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza non avevano apportato risposte adeguate ai problemi della dimensione democratica e dell'efficacia dell'Unione Europea. Dopo 15 anni di convivenza fra un'Unione nata a Maastricht, ma vuota di sostanza giuridica, e la Comunità Europea nata a Roma, le due entità si sono fuse in un'unica Unione Europea dotata di personalità giuridica. I valori e gli

⁵³ Comelli M. "Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni" in "Dizionario di Economia e finanza", 2012

⁵⁴ Niglia F. "Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti" in "Dizionario di Economia e finanza", 2012

obiettivi dell'Unione hanno consolidato quelli indicati dalla Costituzione europea, con l'aggiunta significativa della parità fra uomo e donna e con la precisazione, disposta dalla Conferenza intergovernativa, che l'Unione non potrà andare al di là delle competenze che le sono state attribuite dal Trattato. La ripartizione dei compiti fra Stati e UE viene infine chiarita sulla base del principio di sussidiarietà indicando le competenze esclusive dell'Unione nei settori dell'unione doganale e delle regole della concorrenza necessarie per il funzionamento del mercato interno, della politica commerciale comune e la competenza di natura federale della politica monetaria per gli Stati che hanno adottato l'euro come moneta unica. Le grandi politiche della UE, che completano l'obiettivo originario del mercato interno, sono così riprese nell'elencazione delle competenze concorrenti, autorizzando l'Unione non solo a sviluppare azioni con un forte impatto finanziario ma anche ad adottare misure di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri. Con una decisione controversa, tutta la questione della governance economica è rimasta nelle mani degli Stati membri che mantengono per sé il compito di coordinare le loro politiche economiche all'interno dell'Unione, con negative conseguenze di fronte all'esplosione della crisi finanziaria internazionale. Nel quadro dei nuovi equilibri istituzionali, il Parlamento europeo dispone ormai, salvo alcune rilevanti eccezioni, del ruolo di co-legislatore su un piano di eguaglianza con il Consiglio ed elegge il presidente della Commissione su proposta del Consiglio europeo che diventa un'istituzione a pieno titolo dell'Unione, come la Banca Centrale Europea, ed è presieduto da un presidente full time per due anni mezzo, rinnovabili una sola volta. La continuità dell'azione esterna dell'Unione viene rafforzata con la nomina di un alto rappresentante per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza, che presiede le riunioni dei ministri degli Esteri e della Difesa ed è il primo vicepresidente della Commissione europea. Uno spazio importante è dato alla cittadinanza attiva e alla democrazia partecipativa con l'introduzione di un diritto di iniziativa popolare e l'obbligo di consultazione delle organizzazioni rappresentative della società civile, nonché il diritto alla trasparenza. I diritti dei cittadini e, più in generale, della persona umana sono considerevolmente rafforzati con il valore giuridicamente vincolante della Carta dei diritti fondamentali (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) e l'adesione dell'Unione

alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.⁵⁵ La trasformazione dell'integrazione europea è così avviata e sarà continua.

§3.2 Identità europea e identità nazionali.

Il Trattato Di Lisbona segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa che si prefigge di promuovere la pace , i suoi valori e il benessere dei suoi cittadini. L'identità è qualcosa che ci distingue dagli altri. Se analizziamo l'identità europea secondo i principi generali (geografico, culturale, strategico), constatiamo che essa non esiste nel senso classico del termine. Detto questo, l'identità è altrettanto fondata su un principio più spirituale ed irrazionale, il sentimento di appartenenza ad una stessa comunità, un “voler vivere insieme”, che risulta dalla condivisione degli stessi valori e degli stessi obiettivi che sono: il rispetto della dignità umana, la democrazia, l'uguaglianza e la libertà⁵⁶. Queste fondamenta dell'identità europea si sviluppano negli obiettivi e negli impegni strategici dell'Unione per i suoi popoli e nelle relazioni con il mondo attraverso dei provvedimenti riguardanti vari campi d'azione: l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne per assicurare la libertà di circolazione delle persone, e rafforza l'Eurojust per garantirne la sicurezza. In quest'ottica si riconosce il ruolo della cooperazione di polizia attraverso l'Europol. Si instaura un mercato interno per la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi , finalizzato per lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. In questo contesto si riconoscono come ufficiali le lingue di tutti gli stati membri e si istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro. Nelle relazioni dell'Unione con il resto del mondo, essa afferma e promuove i suoi valori e interessi contribuendo alla promozione dei suoi cittadini, valori che si identificano nella

⁵⁵ Dastoli P.V. “Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea” in “Dizionario di Economia e finanza”, 2012

⁵⁶ Mirjana škrba “Cos'è l'identità europea?” in “<http://www.cafebabel.it>”, 1 febbraio 2003

pace, nella sicurezza, nello sviluppo sostenibile della terra⁵⁷. L'identità europea si sviluppa al di sopra delle identità nazionali e locali, ma non contro di esse, infatti le rispetta e riconosce le autonomie locali e regionali. In effetti l'identità agisce su parecchi livelli, ovvero una persona può disporre di molteplici identità nello stesso tempo ma, dopo tutto, siamo tutti degli individui, unici, ciascuno differente dall'altro. È proprio nell'unione delle diversità che si riconosce l'identità europea, che trascende dalle differenze culturali e razziali e ne fa ricchezza, cultura per i propri cittadini, e per il mondo intero. Si deve tenere conto dunque del fatto che la specificità dell'identità europea si fonda sulla sua diversità. Non deve cercare di definirsi o di costruirsi in opposizione alle identità nazionali, ma con esse e per esse, perché la diversità è una carta vincente. J. Habermas sostiene che "la sfiducia che i cittadini europei nutrono oggi nei confronti dell'Unione Europea non rimanda tanto a un progetto xenofobo verso le nazioni altre, quanto piuttosto a un attaccamento verso le conquiste normative del proprio Stato Nazionale. Quello che manca all'Europa non è tanto, quindi, un "popolo", quanto la fiducia che l'esser parte della comunità europea costituisca un passo in avanti, e non indietro, nella faticosa conquista di sempre maggior giustizia e libertà"⁵⁸

Al giorno d'oggi l'Unione deve anche confrontarsi con il risveglio dell'euroscetticismo, dei populismi e degli egoismi nazionali, che non riescono a trarre ricchezza dalla visione europea, essi infatti si oppongono al processo di integrazione perché pensano che essa possa indebolire lo Stato. Esistono diverse correnti di pensiero in questo campo, alcune più forti, altre più moderate: ci sono partiti politici che vorrebbero far uscire il proprio Stato dall'Unione Europea, altri ancora che vorrebbero che la UE non esistesse proprio. È proprio in questo periodo invece, che l'Europa ne avrebbe maggiormente bisogno, gli eventi passati hanno dimostrato che è l'unione a fare la forza. D'altro canto il nome "Europa" si identifica con quello di una dea, una delle conquiste di Zeus e madre di Minosse, re di Creta, culla della prima civiltà europea e da quel momento, indicò le terre poste a nord del Mar Mediterraneo. Il suo nome sembrerebbe quindi derivare dall'unione di εὐρύς (eurus), "ampio" e ὄψ "occhio", con significato di "ampio sguardo"⁵⁹, e dunque "guardare lontano",

⁵⁷ Bonacchi G. "Una Costituzione senza stato"; Bologna: Il Mulino, 2001.

⁵⁸ Habermas J. "Per una democrazia transnazionale", in <http://tempofertile.blogspot.com> 2014

⁵⁹ Daniele M. "Europa" in "<http://www.etimoitaliano.it>"

essere lungimiranti, ed è proprio questo il sentimento a cui il nostro continente ci invita.⁶⁰ Credere nell'Europa significa dare fiducia ai principi che la hanno costruita. Molti di essi li troviamo nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che è stata solennemente proclamata una prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza e una seconda volta, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo da Parlamento, Consiglio e Commissione. Con l'entrata in vigore del "Trattato di Lisbona", la Carta di Nizza ha il medesimo valore giuridico dei trattati, ai sensi dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, e si pone dunque come pienamente vincolante per le istituzioni europee e gli Stati membri. Il progetto è stato elaborato da un'apposita Convenzione presieduta da Roman Herzog (ex presidente della Repubblica federale tedesca) ed enuncia i diritti e i principi che dovranno essere rispettati dall'Unione in sede di applicazione del diritto comunitario. L'attuazione di tali principi, comunque, è affidata anche alle normative nazionali. Il testo della Carta inizia con un preambolo ed i 54 articoli sono suddivisi in 6 capi i cui titoli enunciano i valori fondamentali dell'Unione: Dignità, Libertà, Uguaglianza, Solidarietà, Cittadinanza, Giustizia. Il settimo capo è rappresentato da una serie di "Disposizioni Generali" che precisano l'articolazione della Carta con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). I diritti contenuti nella Carta sono classificabili in quattro categorie: le libertà fondamentali comuni, presenti nelle costituzioni di tutti gli stati membri; i diritti riservati ai cittadini dell'Unione, in particolare riguardo alla facoltà di eleggere i propri rappresentanti al Parlamento europeo e di godere della protezione diplomatica comune; i diritti economici e sociali, quelli che sono riconducibili al diritto del lavoro; i diritti moderni, quelli che derivano da alcuni sviluppi della tecnologia, come la tutela dei dati personali o il divieto all'eugenetica e alla discriminazione di disabilità e di orientamento sessuale.⁶¹ L'Unione Europea ha compiuto 60 anni nel 2017, e si è trovata ad affrontare il referendum per la Brexit, ma nonostante ciò, per molti fieri cittadini, è ancora "la fanciulla che vede lontano".

⁶⁰ Papa E. "Storia dell'Unificazione europea. Dall'idea di Europa al trattato per una nuova Costituzione europea", Milano: Bompiani, 2006

⁶¹ "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" in <https://it.wikipedia.org/wiki> , 3 febbraio 2018

§3.3 Il mercato interno.

Il mercato interno dell'Unione europea (UE) è un mercato unico in cui si garantisce la libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone, e all'interno del quale i cittadini europei possono vivere, lavorare, studiare o fare affari liberamente. Dalla sua istituzione, nel 1993, il mercato unico si è aperto sempre più alla concorrenza, ha creato nuovi posti di lavoro e ridotto molte barriere commerciali⁶². Ha subito una profonda trasformazione, divenendo un luogo giuridico centrale e originale per la regolazione: l'UE ha competenza esclusiva per l'unione doganale e le regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno e competenze concorrenti per gli altri aspetti. La via politica è stata ed è quella del progressivo ampliamento e poi del completamento attraverso politiche comuni per la crescita. La prospettiva di uno spazio senza frontiere interne porta vantaggi concreti ai cittadini dell'Unione ed è definita, dall'Agenda Europa 2020, come il motore dell'integrazione europea per superare i gravi problemi di disoccupazione e di produttività. Per realizzare questo mercato unificato, centinaia di barriere tecniche, giuridiche e burocratiche, che irrigidivano il libero scambio e la libera circolazione tra i paesi membri dell'UE, sono state abolite. Le imprese europee che fanno affari nell'UE hanno libero accesso a quasi 500 milioni di consumatori, una solida base che permette loro di restare competitive. Per non parlare dell'attrattiva che il mercato unico esercita sugli investitori stranieri. Inoltre, l'integrazione economica può risultare un utile vantaggio in tempi di recessione, poiché consente ai paesi dell'UE di continuare a commerciare tra loro, anziché ricorrere a misure protezionistiche che peggiorerebbero la crisi.⁶³ Mercato interno, politica economica e politica monetaria sono elementi di un sistema interdependente che il titolo VIII parte III del TFUE, dedicato alla politica economica e monetaria, considera funzionale ai fini identitari dell'Unione⁶⁴. La politica monetaria viene condotta in maniera centralizzata mediante la BCE, mentre la politica fiscale rimane decentrata presso i singoli paesi. Il Trattato sottolinea che gli stati membri “considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio”. Infatti, come

⁶² “Mercato interno” in “<https://eur-lex.europa.eu>”

⁶³ “Mercato interno” in “<https://europa.eu>”

⁶⁴ Decaro C. “Integrazione europea e diritto Costituzionale” in “Corso di diritto pubblico dell'economia” a cura di Mirella Pellegrini, Padova, CEDAM, 2016.

risposta ad eventuali rischi di spillovers negativi, dovuti a comportamenti fiscali inadeguati da parte di alcuni paesi, sono previste regole comuni che servono come linee guida. E' prevista cioè una sorta di flessibilità "vigilata". Queste regole riguardano il divieto posto ad ogni paese di farsi carico degli obblighi di un altro paese, l'obbligo di evitare "deficit eccessivi" e l'impossibilità da parte della BCE e delle banche centrali nazionali di partecipare al finanziamento monetario dei disavanzi pubblici. La politica di bilancio deve perseguire un duplice fine: adempiere all'assorbimento degli shock a livello nazionale e consentire la formazione di un saldo positivo di bilancio a livello europeo. Per la prima circostanza sembra opportuno lasciare ai bilanci un certo grado di flessibilità; invece nel secondo caso appare necessario un adeguato coordinamento delle politiche nazionali. Il Trattato sottopone a queste politiche 2 gruppi di norme: il primo gruppo stabilisce alcune procedure di coordinamento volontario che mirano a raggiungere una politica di bilancio ottimale, coerente con gli obiettivi fissati dall'art 2 del Trattato. Il secondo, derivante dal Patto di stabilità e crescita, ha invece carattere obbligatorio e mira ad evitare errori rilevanti da parte dei singoli stati membri nel perseguimento dell'azione pubblica.

Inoltre, sono 4 i motivi che guidano l'esigenza di una finanza pubblica non deteriorata degli eccessivi deficit. Primo, si assiste ad una tendenza nella riduzione dei tassi di interesse con effetti positivi sugli investimenti e sulla crescita, non solo a livello europeo ma, in considerazione del peso dell'Unione, anche a livello mondiale. Secondo, la formazione in prospettiva di risparmio pubblico contribuisce ad affrontare i problemi connessi all'andamento demografico ed alle implicazioni che l'invecchiamento genera sul sistema di welfare. Terzo, la diminuzione del debito e della conseguente spesa per interessi può favorire la ricomposizione qualitativa del bilancio in direzione di quelle spese che incidono direttamente sul reddito e sull'occupazione. Infine, di fronte ad uno shock asimmetrico, l'indisponibilità del vecchio strumento del tasso di cambio implica l'utilizzo della politica fiscale ai fini del perseguimento di politiche di stabilizzazione. La strategia di politica monetaria si articola in una definizione quantitativa di stabilità dei prezzi e in un quadro di riferimento basato su 2 pilastri (politica monetaria della BCE e politiche fiscali decentrate negli Stati membri). Per quanto riguarda l'obiettivo finale si fa ricorso ad una definizione pubblica secondo cui "la stabilità dei prezzi verrà definita come un aumento sui 12 mesi dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo per l'area euro inferiore al 2%". Le decisioni

della BCE traggono origine dall'analisi e dal controllo dei 2 pilastri della strategia di politica monetaria, vale a dire dalla verifica della componente economica e di quella monetaria. La prima componente ha il compito di seguire nel tempo l'andamento di alcune variabili ritenute fondamentali ai fini della determinazione della stabilità dei prezzi. Per quanto concerne la componente monetaria, la BCE ha scelto un approccio composito come guida della sua azione, affiancando all'obiettivo in termini di un aggregato monetario, la previsione del tasso futuro di inflazione. In conclusione, la strategia di politica monetaria dell'eurosistema, orientata alla stabilità dei prezzi, assegna un ruolo di primo piano alla moneta, sulla base della considerazione che nel medio e lungo termine l'inflazione è essenzialmente un fenomeno di natura monetaria. Tre criteri e diverse verifiche empiriche permettono di comprendere perchè la stabilità dei prezzi sia ritenuta l'obiettivo prioritario della politica monetaria. Il primo criterio riguarda il prezzo della moneta e il significato della sua stabilizzazione; il secondo riflette l'affermazione che i vantaggi che si possono ottenere con l'inflazione sono effimeri perchè transitori, e non compensano i costi (che invece si rivelano permanenti); il terzo comporta l'efficacia e l'efficienza dell'assegnazione di un obiettivo.

I governi e le autorità monetarie dell'Europa tengono conto dell'esperienza storica e facendo anche ricorso a quella tedesca ritengono che la stabilità dei prezzi sia la condizione necessaria e sufficiente affinchè si realizzi nel tempo una crescita del reddito e dell'occupazione. La stabilità dei prezzi, migliorando la trasparenza del meccanismo dei prezzi relativi, rende più facili le scelte dei consumatori e dei produttori. Contribuisce così ad assicurare che il mercato effettui in maniera efficiente l'allocazione delle risorse reali, sia tra i diversi utilizzi che nel tempo. A sua volta, un'allocazione più efficiente delle risorse aumenta il potenziale produttivo dell'economia. In tal senso la stabilità dei prezzi crea le condizioni migliori per garantire l'efficacia delle riforme strutturali attuate dai governi nazionali per aumentare la flessibilità e l'efficienza dei mercati. L'Unione monetaria si configura dunque come la più importante manifestazione del processo di integrazione europea e forse come l'avvenimento più significativo verificatosi negli ultimi 50 anni sotto il profilo politico ed economico. Il progetto UME si può considerare la migliore risposta dell'Europa al crollo del sistema di Bretton Woods. Il principio della stabilità sembra essere il filo conduttore che accompagna tali benefici. Una politica monetaria unica, attenta a valutare le esigenze comuni dei paesi membri, favorisce la stabilizzazione delle principali

grandezze economiche. D'altro canto, politiche di bilancio sottoposte al vincolo del patto di stabilità possono contribuire a ridurre i tassi di interesse e per questa via favorire gli investimenti e la crescita economica. Intorno all'asse della stabilità si muovono altri 2 gruppi di benefici. Il primo comprende l'eliminazione dei costi di transazione che implica una maggiore trasparenza dei prezzi. Il secondo gruppo analizza gli effetti derivanti dalla cessazione della fluttuazione dei tassi di cambio. Si elimina il premio per il rischio tra le valute e si attenua il bisogno di mantenere ingenti quantità di riserve internazionali per transazioni estere. La moneta unica, inoltre, consente di realizzare un mercato monetario ampio, integrato e stabile, tale da incentivare l'emissione di obbligazioni sia pubbliche che private.⁶⁵

§3.4. Unione monetaria e ruolo della BCE.

L'Unione economica e monetaria (UEM) è l'elemento portante della struttura istituzionale ed economica dell'Unione Europea imperniata sull'adozione di una moneta unica (euro) per tutti gli Stati aderenti. Il processo per la realizzazione dell'UEM europea si è articolato in tre fasi. Dopo un primo passaggio di studio avviato il 1° luglio 1990 e accompagnato dallo smantellamento delle barriere interne al libero movimento dei capitali nell'UE, il 1° gennaio 1994 si è creato in via transitoria l'Istituto monetario europeo (IME), con il compito di rafforzare la cooperazione tra le Banche centrali europee in vista di un coordinamento delle politiche monetarie. In questa seconda fase si è anche provveduto a definire la disciplina di bilancio nell'ambito dell'UEM con l'adozione del Patto di stabilità e crescita. Successivamente, il 1° giugno 1998, si è dato vita alla Banca centrale europea (BCE) che, insieme alle Banche centrali dei singoli paesi dell'UE, costituisce il Sistema europeo delle Banche centrali o Eurosystem. Con il 1° gennaio 1999 si è aperta la terza e ultima fase del processo, caratterizzata dalla definizione dei livelli di cambio definitivi tra le monete nazionali e la nuova valuta. L'euro è così divenuto la valuta ufficiale dell'UE, benché si sia dovuto attendere fino al 1° gennaio 2002 per l'immissione in circolazione della nuova

⁶⁵ Remiglio A. "La Politica economica dell'UE" in <https://www.tesionline.it/>

moneta⁶⁶. La BCE, che ufficialmente cominciò le proprie attività il 1° gennaio 1999, è ad oggi la maggiore autorità in termini monetari, ovvero un'istituzione fondamentale per tutti gli Stati che abbiano uno sviluppo economico. Ha come incarico quello di definire l'attuazione della politica monetaria per i Paesi della Zona Euro. Dal momento della sua costituzione, nel suo ambito di competenza sono state fatte rientrare tutte le funzioni di politica monetaria e del tasso di cambio delle banche centrali nazionali. Parliamo di un'istituzione dell'Unione Europea che si pone al centro dell'Eurosistema e del Meccanismo di vigilanza unico. Il principale compito della Banca Centrale Europea è quello di difendere la stabilità della valuta ed il potere d'acquisto: a questo scopo opera intervenendo sui mercati e definendo il livello dei tassi d'interesse. E' infatti stabilendo i tassi di interesse nell'Eurozona che la BCE garantisce la stabilità dei prezzi, agendo in totale autonomia. In generale, i compiti della BCE sono legati all'implementazione della politica monetaria comunitaria. Essa ha però anche funzioni di operazioni sul mercato dei cambi, nonché di gestione delle riserve ufficiali di valuta degli Stati membri. Suo obiettivo è quindi anche quello di operare un controllo sugli istituti di credito e sulla stabilità dell'intero sistema finanziario. Al suo interno vi sono diversi organi decisionali: il Consiglio Direttivo, che definisce la politica monetaria comune, nonché i tassi di interesse e l'offerta di valuta, detenendo il diritto di tipo esclusivo di permettere l'emissione di banconote all'interno della Comunità Europea; il Comitato Esecutivo, che basa le proprie attività sulle linee guida del Consiglio Direttivo e si occupa di indirizzare l'operato delle banche centrali. Al suo interno vi è il Presidente della Banca Centrale Europea stessa, che viene detto Governatore e che da novembre 2011 è Mario Draghi; il Consiglio Generale, con funzioni di tipo consultivo e di raccolta delle informazioni statistiche. Per realizzare tutto ciò, la Banca Centrale Europea effettua delle azioni dirette sul mercato, tramite la compravendita di titoli di Stato: in tal modo gestisce i tassi di interesse e tiene sotto controllo la liquidità. Può quindi accrescere l'offerta di moneta acquistando titoli o, al contrario, diminuirla attraverso la vendita dei titoli stessi.⁶⁷ A seguito della crisi innescata negli Stati Uniti dai mutui subprime nel 2007 gli organismi di vertice dell'UE hanno avvertito l'esigenza di assicurare la stabilità finanziaria dell'Unione attraverso nuove riforme strutturali che hanno portato alla creazione dell'Unione bancaria che è un progetto avviato dall'Unione Europea nel 2010 relativo a

⁶⁶ "Unione economica e monetaria" in <http://www.treccani.it/enciclopedia>

⁶⁷ "Educazione finanziaria: storia e funzioni della Banca Centrale Europea (BCE)" in "<http://orizzonti.tv>"

sistemi di vigilanza e ristrutturazione delle banche per la stabilità finanziaria della zona euro e si basa su un corpus unico di norme che comprende un Meccanismo Unico di Risoluzione delle Crisi (SRM) e un sistema di garanzia dei depositi accentrato a livello europeo, la cui supervisione è affidata alla Banca Centrale Europea (BCE) attraverso un meccanismo di vigilanza unico (SSM). All'unione bancaria appartengono i Paesi della zona euro e gli Stati membri dell'UE che hanno scelto di parteciparvi, così come i Paesi che adotteranno l'euro in futuro. Principali obiettivi dell'unione bancaria sono: garantire la solidità delle banche e la loro capacità di superare in futuro eventuali crisi finanziarie, evitare situazioni in cui il denaro dei contribuenti è utilizzato per salvare banche in dissesto, ridurre la frammentazione del mercato armonizzando le norme che regolano il settore finanziario, rafforzare la stabilità finanziaria nella zona euro e nell'insieme dell'UE.⁶⁸

⁶⁸ Brambilla P. "Che cos'è l'Unione Bancaria Europea" in "Affariitaliani.it", 26 novembre 2015

4. PARLAMENTI E GOVERNI NELLA COSTITUZIONE COMPOSITA DELL'UNIONE EUROPEA

§4.1. La natura “composita” della Costituzione dell'Unione europea.

La discussione riguardante l'esistenza della Costituzione europea va avanti da molti anni, e spesso si colloca il suo inizio con le vicende del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa firmato del 2004 e concluso con un nulla di fatto per poi confluire in larga parte nel Trattato di Lisbona. Il dubbio non è ancora superato⁶⁹. Diverse, invero, sono le accezioni di “costituzione”. In una accezione che trae origine dal costituzionalismo classico, il concetto di costituzione è stato strettamente legato all'entità Stato e ritenuto espressione della sovranità statale. In quest'ottica, si è posto particolarmente l'accento sulla valenza garantista della costituzione e si è anche limitato il concetto di costituzione agli Stati di tipo liberal-democratico. Lo stretto nesso tra costituzione e Stato ha però trovato una delle più decise affermazioni anche nel pensiero di Carl Schmitt, secondo il quale «lo Stato è la Costituzione»⁷⁰, a prescindere dal fatto che il potere costituente spetti al popolo, come nei sistemi liberal-democratici, o al sovrano come nelle passate monarchie. D'altro canto, la costituzione, pur formalizzandosi di norma in un testo organico e solenne, può anche prescindere da un documento di questo tipo, come dimostra l'esperienza inglese. Più in generale, anche tra le concezioni che legano il concetto di costituzione allo Stato, si riscontrano diversi modi di intendere la costituzione: a volte in ottiche più attente al fattore storico o a quello sociologico, altre volte al profilo formale o ad altri fattori e profili ancora. Dalle concezioni stataliste (o più marcatamente tali) si distinguono quei filoni di pensiero giuridico che, attribuendo un più ampio e generale significato al concetto di costituzione, intendono per tale la normativa fondamentale di un ordinamento, sia esso statale o meno. Ciò nell'assunto che ogni struttura organizzativa “desume il suo ordine primo da un centro unificante e motore, da una costituzione, conforme al tipo di ente sociale cui essa

⁶⁹ Lupo N. “Parlamenti e Governi nella Costituzione composita dell'Unione europea” in “Corso di diritto pubblico dell'economia” a cura di Mirella Pellegrini, Padova, CEDAM, 2016

⁷⁰ Schmitt C. “Dottrina della Costituzione”, Milano: Giuffrè, 1984

corrisponde, con la funzione della stabilizzazione dei singoli rapporti che si svolgono in esso”⁷¹. In questo senso sostanziale, ogni ordinamento ha la sua costituzione, sia esso l’ordinamento internazionale sia quello della Chiesa cattolica o altro ancora, oltre ovviamente all’ordinamento di ogni Stato. D’altro canto, anche in un’ottica formale ma svincolata parimenti dal modello statale, gli stessi trattati possono considerarsi possibile fonte della costituzione di un organismo internazionale, come ad esempio le Nazioni Unite⁷². L’art. 16 della dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789 enuncia: “ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una Costituzione.” Possiamo allora ipotizzare l’esistenza della costituzione europea, in quanto essa rispecchia i requisiti richiesti dall’art. sopra riportato. Questa può qualificarsi come “composita” in quanto è il frutto di un autolimitazione di ciascun ordinamento giuridico, quello dell’Unione europea da un lato, e quello degli Stati membri dall’altro, a vantaggio della comunità: ciascun ordinamento rinuncia alla sua tradizionale attribuzione di sovranità, riconoscendo reciprocamente l’esistenza degli altri, sia de facto sia de jure.⁷⁴ Questo aggettivo si propone di evitare di accogliere una visione gerarchica dei rapporti tra ordinamenti, in favore invece di una visione fondata sulla loro relativa eteronomia e compenetrazione e nel riconoscimento reciproco⁷⁵. In questa chiave, anziché di “supremazia” o “primato” del diritto dell’Unione europea, si preferisce parlare di “precedenza”, evidenziando come quest’ultima non sia acquisita una volta per tutte, ma derivi, di volta in volta, da autolimitazioni previste nelle stesse Costituzioni degli Stati membri, da intendersi quali pietre fondanti della Costituzione europea.⁷⁶ Questo riconoscimento reciproco avviene mediante delle clausole contenute nei trattati istitutivi⁷⁷ la cui ampiezza è rimessa all’interpretazione che di esse ne offrono i rispettivi ordinamenti e, nell’ambito di questi, i loro giudici. Si affida perciò un ruolo chiave, da un lato, alla Corte di giustizia, che peraltro deve necessariamente fare riferimento ai giudici nazionali nell’identificare le identità costituzionali degli Stati membri e le tradizioni costituzionali

⁷¹ Mortati C. “Costituzione [Dottrine generali]”, in “Enciclopedia del diritto”, vol. XI, Milano: Giuffrè, 1962.

⁷² Kelsen H. “La dottrina pura del diritto”, Torino, 1975

⁷³ Barbera A., Esiste una “costituzione europea”?, in “Quaderni costituzionali”, n. 1, 2000.

⁷⁴ L.F.M. Besselink- A composite european constitution- in “Europa Law Publishing”, Groningen, 2007

⁷⁵ Lupo N. “Parlamenti e Governi nella Costituzione composita dell’Unione europea” in “Corso di diritto pubblico dell’economia” a cura di Mirella Pellegrini, Padova, CEDAM, 2016

⁷⁶ Claes M. “The National Courts’ Mandate in the European constitution” Oxford, 2006.

⁷⁷ Ci si riferisce in particolare all’art.4, paragrafo 2, e all’art.6, paragrafo 3, TUE, che rispettivamente riconoscono le identità costituzionali di ciascuno Stato membro e le tradizioni costituzionali comuni.

comuni e, dall'altro, nell'interpretare la clausola europea contenuta in ciascuna carta fondamentale, alle Corti costituzionali degli Stati membri sempre più in dialogo con la Corte di giustizia .

§4.2. Gli organi dell'Unione europea e la disconnessione democratica nell'Unione .

Mi preme soffermarmi sul quadro generale delle maggiori istituzioni a capo dell'Unione europea e delle loro funzioni per poi affrontare un argomento molto delicato, riguardante la sua disconnessione democratica. Il Parlamento europeo, di cui è attualmente presidente l'italiano Antonio Tajani, è la "prima istituzione" dell'UE (menzionata per prima nei trattati, avendo la precedenza cerimoniale su tutte le altre autorità), esso rappresenta i popoli dell'Unione Europea ed è l'unica istituzione ad essere eletta direttamente dai cittadini. Il Parlamento europeo esercita la funzione legislativa assieme al Consiglio dell'Unione Europea.⁷⁸ Quest'ultimo organo dà voce ai governi dei Paesi appartenenti all'UE in quanto i suoi membri sono appunto i ministri che si incontrano per discutere, modificare e adottare la legislazione, coordinare le politiche e sono autorizzati a impegnare i rispettivi governi a perseguire le azioni concordate in tale sede. Ciascun paese dell'Unione europea esercita la presidenza, a rotazione, per un periodo di 6 mesi. Esso non va confuso con il Consiglio europeo che è una riunione trimestrale in cui i leader dell'UE si incontrano per delineare in senso ampio le direttrici politiche dell'Unione promuovendo l'interesse generale proponendo la legislazione e assicurandone il rispetto e attuando le politiche e il bilancio dell'UE⁷⁹. La Commissione europea è un organo esecutivo, che rappresenta e difende gli interessi dell'Europa nel suo complesso. Essa prepara le proposte per la nuova normativa europea, che presenta quindi al Parlamento europeo e al Consiglio; gestisce il lavoro quotidiano per l'attuazione delle politiche UE e l'assegnazione dei fondi; vigila sul rispetto della legislazione e dei trattati europei e può procedere contro coloro che ne violano le

⁷⁸ "Parlamento europeo" in <https://it.wikipedia.org>

⁷⁹ "Consiglio europeo" in <https://europa.eu>

norme, deferendoli, se necessario, alla Corte di giustizia.⁸⁰ Basta definire questi due organi per iniziare a parlare di disconnessione democratica.

La questione della legittimità democratica e la nozione di deficit democratico sono al centro dell'attenzione fin dalle origini del processo storico-politico di integrazione europea. L'espressione deficit democratico si ritiene esser stata usata per la prima volta nel 1977 nel Manifesto dei Jeunes Européens Fédéralistes (Giovani Federalisti Europei) la cui bozza fu redatta da Richard Corbett. Nel 1979, la locuzione fu ripresa da David Marquand con riferimento all'allora Comunità economica europea (CEE), precorritrice dell'Unione europea. Corbett sosteneva che il Parlamento europeo soffriva di un deficit di democrazia dovuto alla stessa natura che aveva all'epoca, quella di organo non eletto in modo diretto dai cittadini della comunità. In principio, quindi, il termine deficit democratico era usato in modo molto specifico, come critica rivolta al meccanismo che permetteva la devoluzione di quote di potere legislativo dagli stati nazionali al Consiglio dei ministri europei, attraverso modalità non assistite da procedure partecipative. Faceva riferimento alla percezione di scarsa accessibilità alle istituzioni e ai processi di policy making di rango comunitario da parte dei semplici cittadini, o di una scarsa accountability delle istituzioni comunitarie, di una mancanza di rappresentatività nei confronti dei comuni cittadini. Il proposito di superare tali criticità ha sollecitato delle risposte politiche in direzione di una maggiore partecipazione democratica. Nel 1979, vi fu il conferimento di natura pienamente elettiva al Parlamento europeo, organo rappresentativo assembleare investito del potere di approvare o respingere provvedimenti di legislazione europea. È vero, infatti, che osservando il contesto dei rapporti tra il Parlamento, la Commissione ed il Consiglio dell'Unione europea, si percepisce in modo evidente la presenza di un divario nelle competenze esercitate dalle diverse istituzioni. In altre parole, il Parlamento europeo, custode dei valori democratici nell'Unione, tutt'oggi svolge un ruolo che, se non comprimario, appare comunque marginale rispetto a quello svolto dalla Commissione e dal Consiglio⁸¹. Tuttavia, da un lato i problemi non si sono affatto risolti, e forse nemmeno attenuati più di tanto, dall'altro, si è avvertito che nel continente europeo non vi è tanto una mancanza di democrazia – posto che, anzi, nel panorama globale, l'Europa resta caratterizzata da autentiche e vivaci

⁸⁰ “Commissione europea” in <http://www.cosif.it>

⁸¹ Gianluca Sgueo- “Il Deficit democratico dell’UE e il ruolo del Parlamento” in *Diritto.it* , 27 novembre 2008

dinamiche democratiche –, quanto una “disconnessione democratica” , tra istituzioni sovranazionali e forme di controllo e di indirizzo operanti a livello nazionale. E dunque, nel nostro caso, tra le decisioni anche strategiche prese a Bruxelles e le dinamiche proprie della rappresentanza e della responsabilità politiche, ancora incentrate principalmente nelle arene degli Stati membri.⁸² La crisi economico-finanziaria di questi anni ha riaperto la polemica tra chi trae lo spunto dai suoi effetti negativi e dalla Brexit per trovare nuovi motivi di sfiducia nell’Europa come unione federale di Stati e chi, invece, ritiene che essa sia una preziosa occasione per accelerare l’evoluzione dell’Unione europea verso una vera e propria comunità politica sovranazionale, retta dai principi di democraticità, uguaglianza, solidarietà e sussidiarietà. Ciò non può però giustificare le ossessioni anti liberaliste o i nazionalismi che porterebbero allo smantellamento dell’euro. Dovrebbero, anzi, essere uno stimolo al potenziamento del progetto di democratizzazione politica dell’Unione europea e di creazione di un’entità sovranazionale che sia in grado di contrastare le politiche anti-europee e di meglio bilanciare i diritti economici con quelli sociali.⁸³ Da ciò nasce ancora di più l’esigenza di riformare la legittimazione democratica dell’Unione europea sfruttando fino in fondo le risorse proprie della rappresentanza parlamentare, nel Parlamento europeo come nei Parlamenti nazionali.⁸⁴ La Costituzione composita dell’Unione europea ci permette di dedurre che la democrazia europea parlamentare è di tipo rappresentativo, perché , come ribadisce l’art. 10 TUE, si fonda su un duplice canale di rappresentanza politica: da un lato quello facente capo al Parlamento europeo; dall’altro quello che fa leva sulle riforme di governo degli Stati membri, e quindi sulla legittimazione popolare e, più spesso, parlamentare dei Governi nazionali⁸⁵. E’ proprio quest’articolazione composita a rendere delicato e difficile il buon funzionamento della democrazia nell’Unione europea, essendo sufficiente uno stallo nelle dinamiche della forma di governo o nell’economia anche in uno solo degli Stati membri per porre in crisi l’intera Europa. Come è stato rilevato, il potere esecutivo dell’Unione europea è un potere frammentato, perché non esiste un’ unica istituzione che possa in alcun modo essere descritta come il “Governo europeo” in quanto

⁸² Lupo N. “Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella Costituzione composita nell’UE: le diverse letture possibili” pubblicato in Rivista AIC

⁸³ Gallo F. “L’Europa in deficit di scelte e democrazie” in “Il sole 24 ore” 27 febbraio 2017

⁸⁴ J. Habermas- “ The crisis of the European Union in the light of a constitutionalization of International law” in The European journal of International law. 2012

⁸⁵ Ridola P. “La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa” in Diritto comparato e diritto costituzionale europeo, Giappichelli, Torino , 2010

quest'ultimo risulta esser composto da istituzioni sovranazionali come la Commissione, la BCE, e le Agenzie; ma anche di istituzioni composte dai governi degli Stati membri come il Consiglio europeo.⁸⁶ Questa istituzione, svolge non un semplice ruolo d'impulso politico, ma esercita una vera e propria funzione di indirizzo. Un ruolo di tale importanza richiederebbe un adeguato contrappeso parlamentare, almeno se si vuole restare nell'ambito di una democrazia rappresentativa. Eppure negli anni appena trascorsi è emerso con chiarezza che il Parlamento europeo non riesce ad esercitare un'efficace forma di controllo su un'istituzione rispetto alla quale non ha né poteri di investitura né di censura o rimozione. Poiché il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato e di Governo degli Stati membri, si è osservato che i relativi poteri di controllo vengono esercitati da un punto di vista nazionale dei singoli Paesi. Rimane invece assente un controllo in una chiave europea, in grado di valutare cioè se e in che modo vengano garantiti gli interessi europei⁸⁷. Si aggiunga infine, che la caratterizzazione dell'integrazione come processo in senso sempre più chiaramente a geometria variabile, rende il problema del controllo parlamentare ancora più pressante e difficile da risolvere: le diverse istituzioni di cui si compone il frammento del potere esecutivo infatti, possono mutare la loro composizione o le loro regole di votazione. Basti pensare al Consiglio che è un organo a composizione variabile in quanto essa varia in base agli Stati membri coinvolti, con formazioni diverse in base ai diversi settori materiali, e privo di una sede plenaria⁸⁸. Una prima possibilità di adattamento a queste "geometrie variabili" viene presentata dalle forme di cooperazione interparlamentare, ma queste non sono state fin qui sfruttate⁸⁹. Un'ulteriore proposta è stata invece, quella di creare una nuova Camera, della quale siano componenti solo i rappresentanti di alcuni Stati membri e, in particolare, di quelli aderenti l'Eurozona: una camera parlamentare dell'Eurozona, che coinvolge i Paesi interessati a intensificare l'unione politica, fiscale e di budget⁹⁰. Tuttavia ci sono anche degli svantaggi legati all'ipotetica creazione di questa nuova Camera, essa potrebbe indebolire ancor di più i poteri del Parlamento e potrebbe esaltare la distinzione tra Eurozona e Unione europea.

⁸⁶ Trondal J. "An emergent european executive order"- Oxford University Press, 2010

⁸⁷Wessels W. Rozenberg O. "Democratic control in the member states of the european Council and the Euro zone summits" 2013

⁸⁸ Lupo N. "Parlamenti e Governi nella Costituzione composita dell'Unione europea"

⁸⁹ Esposito A. - "La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive"

⁹⁰ Piketti T. "Riprendiamoci la terra di nessuno della moneta unica" in La Repubblica, 2014

§4.3 L’Influenza dell’Unione europea sulle forme di governo degli Stati membri.

I governi dei Paesi appartenenti all’Unione europea, sono influenzati da quest’ultima e dagli altri Stati membri attraverso le istituzioni come la Commissione, la BCE e il Consiglio. Molte volte si finisce per non distinguere più se la fonte dell’influenza sia da parte dell’UE o degli altri Stati perché in primo luogo molte volte coincidono (basti pensare al Consiglio Europeo), la seconda motivazione risiede nel fatto che si tratti di un ruolo esercitato in sedi informali attraverso interventi di “moral suasion” anche molto drastici. Molte volte invece, sono proprio gli attori di questi scenari che hanno interesse a dissimulare il rilievo di queste dinamiche per difendersi dall’opinione pubblica che è sempre pronta a interpretare tali interventi come forme di ingerenza nella sovranità nazionale. Ultimo motivo ma non meno importante è che questo tipo di influenza molto spesso si sovrappone a quella dei “mercati”, ossia dalle scelte che gli operatori finanziari compiono con riguardo all’acquisto o alla vendita dei titoli.⁹¹ È bene chiarire che queste influenze non devono esser viste come delle ingerenze in quanto esse rappresentano una conseguenza della caratteristica dell’Unione europea, cioè interdipendenza. È dunque normale che anche gli altri Stati membri siano interessati all’andamento dell’economia o della politica degli altri Paesi in quanto il buon funzionamento della democrazia europea, è basato sul buon funzionamento di ciascuna forma di governo. In quest’ottica è da studiare l’azione dei Presidenti della Repubblica italiana negli ultimi anni, che nella formazione dei governi tecnici, cercano di avere la fiducia non solo dalle Camere, ma di riceverla, in senso lato del termine, anche dalle istituzioni e dagli altri Stati europei. Il giudizio di questi soggetti viene in rilievo perché contribuisce a delineare il successo o l’insuccesso dell’azione di governo, condizionandone perciò i tempi e le modalità di svolgimento, e riflettendosi anche sul consenso popolare. Negli ultimi anni si sta sempre più diffondendo la cosiddetta “tesi del pilota automatico” secondo cui, per effetto dei vincoli finanziari fissati in ambito dall’Unione, la politica economica italiana potrebbe avere un destino già segnato e potrebbe dunque fare a meno di un governo nazionale che potrebbe persino intralciare tale percorso economico. Questa tesi,

⁹¹ Ruggeri A. “L’Influenza dell’Unione europea sulle forme di governo degli Stati membri” in “www.federalismi.it” , 2011

ovviamente, non convince: infatti, nonostante i vincoli finanziari dell'Unione siano forti e rigidi, soprattutto per ciò che riguarda il debito pubblico, al governo nazionale sono affidati numerose funzioni e importanti obiettivi da perseguire ed è proprio esso a poter influenzare l'indirizzo l'andamento della politica e dell'economia europea. Così possiamo ancora una volta notare la reciprocità di influenze che questi due ambiti continuano a scambiarsi.

§4.4 L'incentivo europeo ai governi dalle larghe intese.

Un governo è considerato di larghe intese quando i due maggiori partiti o schieramenti politici contrapposti, per superare una situazione di stallo in parlamento, si accordano per formare un governo. Può capitare quando nelle camere manca una maggioranza chiara. Modello tipico a livello internazionale è la Große Koalition tedesca, cioè l'accordo di governo tra il gruppo conservatore (Cdu-Csu) e quello socialdemocratico (Spd) ⁹² Occasionalmente, può verificarsi la circostanza in cui i partiti che normalmente sono oppositori, possono reputare conveniente formare un governo insieme; uno di questi motivi può essere una crisi nazionale come una guerra o una depressione economica, in cui la popolazione sente la necessità di unità nazionale e di stabilità che vada oltre le differenze ideologiche ordinarie. Questo è particolarmente vero ove vi sia un ampio accordo sulla miglior politica che consenta di uscire dalla crisi. In questo caso, può essere formata una grande coalizione anche quando un partito avrebbe abbastanza seggi da poter governare da solo. Un'altra possibilità è il fatto che i maggiori partiti potrebbero scoprire di avere più in comune fattori ideologici tra loro piuttosto che con altri partiti minori, oppure la frammentazione dei partiti più piccoli è talmente grande da rendere instabile qualsiasi altra coalizione. Tra questi esempi vi è l'Austria, in cui i principali partiti della sinistra e della destra hanno spesso formato grandi coalizioni per far rimanere i partiti di estrema sinistra o destra fuori dal governo, o Israele, dove in alcuni parlamenti la frammentazione e l'intransigenza di alcuni dei partiti minori ha reso più semplice l'unione tra i grandi partiti. Questa opzione è spesso scelta per necessità politica, per impedire elezioni anticipate. In

⁹² "Che cos'è un governo di larghe intese" in "<https://www.openpolis.it>", 9 marzo 2018

alcune nazioni, la presenza di grandi coalizioni persistenti frustra spesso gli elettori ed i partiti più piccoli, che sentono di non avere nessuna rappresentanza reale nel governo.⁹³ Le grandi coalizioni sono, o dovrebbero essere, l'eccezione in una democrazia dell'alternanza. Negli ultimi anni però in molti sistemi politici sono diventate sempre più frequenti, a causa della crescita elettorale di forze politiche diverse da quelle tradizionali. Nei 56 anni tra il 1949 e il 2005 la Germania era stata governata con questa formula solo una volta, tra il 1966 e il 1969. Dal 2005, da eccezione è diventata quasi una regola della politica tedesca, guidando il paese tra 2005-2009 e poi ancora dal 2013 ad oggi. Anche in Italia dal 2011 è stata seguita una strada analoga, anche se in forme diverse e non sempre altrettanto esplicite. Il governo Monti ad esempio è passato alla storia come tecnico (per il profilo dei suoi ministri) ma di fatto era politico, in quanto sostenuto in parlamento da un accordo tra Pd, Pdl e centristi. Il successivo governo Letta invece è stato un governo autenticamente di grande coalizione, perché basato su un accordo tra i due partiti principali, Partito Democratico e Popolo della Libertà, e dallo stesso Presidente della Repubblica che era stato chiamato a fare da garante. Infatti, il governo Letta fu definito sia “governo delle larghe intese” che “governo del Presidente”. Il governo Letta rimase in carica poco meno di un anno, dal 28 Aprile 2013, data del giuramento, al 22 febbraio 2014 quando fu sostituito dal Governo Renzi.⁹⁴ Le dinamiche europee di questi anni, in risposta alla crisi economica hanno incoraggiato la formazione dei governi dalle larghe intese perché vi da esse vi si può trarre un duplice vantaggio: a livello nazionale, il peso delle decisioni impopolari viene distribuito equamente tra le principali forze politiche non consentendo dunque all'opposizione di avere facili rendite di posizione; a livello europeo tali soluzioni tendono ad accrescere la fiducia riposta nell'interlocutore governativo che si troverà ad assumere impegni che vincoleranno sul piano giuridico e politico anche i successivi governi. Gli effetti negativi però non mancano e anche essi possono essere osservati su due livelli: in primo luogo, si allarga lo spazio politico per le forze populiste che facilmente possono contrapporsi ai partiti tradizionali; in secondo luogo, le istituzioni europee finiscono sempre per essere additate come le responsabili di decisioni impopolari perseguite da tali governi.⁹⁵

⁹³“governi dalle larghe intese” in <https://it.wikipedia.org>

⁹⁴ “governi dalle larghe intese in Italia” in <https://politicasemplice.it>

⁹⁵ Lupo N.- “Parlamenti e Governi nella Costituzione composita dell'Unione europea” in “Corso di diritto pubblico dell'economia” a cura di Mirella Pellegrini, Padova, CEDAM, 2016

CONCLUSIONI.

Affinché il sogno di un'Europa unita non diventi utopia, la matrice culturale nazionale diviene modello di trasmissione per la costruzione di un ideale condiviso, in cui non esistono barriere nazionalistiche. Il disegno europeo attuale, pur presupponendo tali ampiezze, in sostanza, ancora non supera il retaggio dell'influsso del senso di appartenenza alla nazione. Il nazionalismo nasce come sentimento di superiorità di una Paese rispetto ad un altro, a differenza del patriottismo che si configura con il sentimento di amore verso la propria patria. Non è stato sufficiente, come in un processo osmotico, superare le barriere; è opportuno aprirle incondizionatamente attraverso il rispetto reciproco degli influssi culturali e dei costumi in cui gli "idola" economici non rappresentano l'unico vero interesse di questo tentativo di unione. Come tra individui, ritorna la necessità della ricerca empatica tra gli Stati, per costruire un unico popolo, per un bene comune. Questo spetta a chi, scevro da pregiudizi precostituiti da un sistema sociale che li ha trasmessi come fattori naturali ontogenetici e filogenetici, può rendere vero il sogno di "alti" uomini del passato che sono stati veri precursori dell'Europa. La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è divisa in sei capi: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia.

BIBLIOGRAFIA

NICOTRA I. “Il processo di europeizzazione degli ordinamenti nazionali e di nazionalizzazione delle politiche europee: questioni ancora aperte”, in www.forumcostituzionale.it

CAPRIGLIONE F. “Ordine giuridico e processo economico nell’analisi di law and economics”, in “Corso di diritto pubblico dell’economia”, a cura di PELLEGRINI M. , Padova: CEDAM, 2016

LEMMA V. STRIPPOLI E. “Sistema delle fonti” in “Corso di diritto pubblico dell’economia” a cura di PELLEGRINI M. , Padova: CEDAM, 2016

BIN R. PITRUZZELLA G. “Diritto costituzionale”, Torino: Giappichelli editore, dodicesima edizione.

PACE A. “la Costituzione” in www.patriaindipendente.it

DE STEFANI P. “L’adattamento del diritto italiano al diritto internazionale in materia di diritti umani: verso un’integrazione degli ordinamenti”, in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, anno VI, n. 2/1992 (1993), pp. 37-87

Le fonti del diritto europeo ,<https://it.wikiversity.org/wiki/> , 20 maggio 2017

ANZON A. “La Riforma del titolo V” in “Diritto Regionale” a cura di D’ATENA A., Torino: Giappichelli Editore, 2017

ANNUNZIATA F. “La disciplina del mercato mobiliare”, Torino: Giappichelli Editore, 2015

SAUNDERS A. MILLON CORNETT M. ANOLLI M. ALEMANNI B. “Economia degli intermediari finanziari”, Milano: McGraw Hill Education, 2015

Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati in <https://it.wikipedia.org/wiki/>, 27 febbraio 2018.

BRESCIA MORRA C. “Le forme della vigilanza, in L'ordinamento finanziario italiano”, a cura di CAPRIGLIONE F., Padova, Cedam, 2005

BRESCIA MORRA C. RAINERI C.R. “La disciplina europea della finanza”, in “Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 2009, p. 585-606

D'ANDREA L. “I principi costituzionali in materia economica” in <http://www.giurcost.org/studi/>

AMOROSINO S. “ Il concetto di costituzione economica nell'ambito del diritto dell'economia” in “Corso di diritto pubblico dell'economia” a cura di PELLEGRINI M. , Padova: CEDAM, 2016

DE CARLI V. “ Sussidiarietà e governo economico”, Milano: Giuffrè, 2002

MOSCARINI A. “ Sussidiarietà e libertà economiche”, in “Trasformazioni della funzione legislativa” a cura di MODUGNO F., Milano: nonchè©,1999.

BASSI F. Merusi F., “Mercati e Amministrazioni indipendenti”, Milano : Giuffrè, 1993

BOGNETTI G. “ la Costituzione Economica italiana” , Milano: Giuffrè, 1995

GIANNINI M.S. “Diritto pubblico dell'economia”, Bologna: Il Mulino, 1995

RIZZO A. “Costituzione economica”, <http://cronachedeldiritto.blogspot.it> , 9 novembre 2010.

PECCHIOLI L. “Costituzione economica” , <https://scenarieconomici.it> , 23 ottobre 2015

PREDIERI A. “Pianificazione e costituzione”, Milano: Edizioni di comunità, 1962

DI PLINIO G. “La costituzione economica europea e il progetto di Trattato Costituzionale” in <http://hdl.handle.net/11564/104513> , 2006

CASSESE S. “La nuova costituzione economica”, Roma-Bari: Editori Laterza, 2012

BOTTIGLIERI M. “ La costituzione economica europea e i principi del mercato comune” in “L'eredità della Costituzione” a cura dell'Osservatorio delle riforme costituzionali 1998-AVE

VASSALLO G. “ Il Manifesto di Ventotene: premesse per un’edizione critica Parte I: Problematiche filologiche e circolazione del documento”. In <http://www.eurostudium.eu> , 2011

Il manifesto di Ventotene in [Itialibri.net](http://italialibri.net), Milano 2 luglio 2004

9 maggio 1950:dalla Dichiarazione di Schuman nasce l’idea di Europa in “Il sole 24ore.com” ,8 maggio 2008

Dichiarazione Schuman – 9 maggio 1950 in <https://europa.eu> , ultimo aggiornamento 12 giugno 2018.

DECARO C. “Integrazione europea e diritto Costituzionale” in “Corso di diritto pubblico dell’economia” a cura di PELLEGRINI M. , Padova, CEDAM, 2016.

NOVAK P. “Sviluppi intervenuti sino all'Atto unico europeo” in “<http://www.europarl.europa.eu>” , aggiornato a maggio 2018.

COMELLI M. “Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni” ” in “Dizionario di Economia e finanza”, 2012

NIGLIA F. “Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti” in “Dizionario di Economia e finanza”, 2012

DASTOLI P.V. “Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea” in “Dizionario di Economia e finanza”, 2012

SKRBA M. “Cos’è l’identità europea?” in “<http://www.cafebabel.it>“ , 1 febbraio 2003

BONACCHI G. “Una Costituzione senza stato”; Bologna: Il Mulino, 2001

HABERMAS J. "Per una democrazia transnazionale", in <http://tempofertile.blogspot.com> 2014

DANIELE M. “Europa” in <http://www.etimoitaliano.it>

PAPA E. “Storia dell’Unificazione europea. Dall’idea di Europa al trattato per una nuova Costituzione europea”, Milano: Bompiani, 2006

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in <https://it.wikipedia.org/wiki> , 3 febbraio 2018

Mercato interno in <https://eur-lex.europa.eu>

REMIGLIO A. “La Politica economica dell’UE” in <https://www.tesionline.it/>

Unione economica e monetaria in <http://www.treccani.it/enciclopedia>

Educazione finanziaria: storia e funzioni della Banca Centrale Europea (BCE) in <http://orizzonti.tv>

LUPO N.- “Parlamenti e Governi nella Costituzione composta dell’Unione europea” in “Corso di diritto pubblico dell’economia” a cura di PELLEGRINI M. , Padova, CEDAM, 2016

SCHMITT C. “Dottrina della Costituzione” , Milano: Giuffrè, 1984

MORTATI C. “ Costituzione [Dottrine generali]”, in “Enciclopedia del diritto”, vol. XI, Milano: Giuffrè, 1962.

KELSEN H. “La dottrina pura del diritto”, Torino: Einaudi, 1975

BARBERA A., “Esiste una costituzione europea?” , in “Quaderni costituzionali”, n. 1, 2000.

BESSELINK L.F.M. “A composite european constitution” in “Europa Law Publishing”, Groningen, 2007

CLAES M. “The National Courts’ Mandate in the European constitution” Oxford, 2006.

Parlamento europeo in <https://it.wikipedia.org>

Consiglio europeo in <https://europa.eu>

Commissione europea in <http://www.cosif.it>

SGUEO G. “Il Deficit democratico dell’UE e il ruolo del Parlamento” in Diritto.it , 27 novembre 2008

LUPO N. “Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella Costituzione composta nell’UE: le diverse letture possibili” pubblicato in Rivista AIC

GALLO F. “L’Europa in deficit di scelte e democrazie” in “Il sole 24 ore” 27 febbraio 2017

HABERMAS J. “ The crisis of the European Union in the light of a constitutionalization of International law” in The European journal of International law. 2012

RIDOLA P. “La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa” in Diritto comparato e diritto costituzionale europeo, Giappichelli, Torino , 2010

TRONDAL J. “An emergent european executive order”- Oxford University Press, 2010

WESSELS W. ROZEMBERG O. “Democratic control in the member states of the european Council and the Euro zone summits” 2013

ESPOSITO A. – “La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive

PIKETTI T. “Riprendiamoci la terra di nessuno della moneta unica” in La Repubblica, 2014

RUGGERI A. “L’Influenza dell’Unione europea sulle forme di governo degli Stati membri” in “ www.federalismi.it” , 2011

Che cos’è un governo di larghe intese in “ <https://www.openpolis.it>” , 9 marzo 2018