GdP GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

A. CONZUTTI, *IL GOVERNO DELLA MONETA NELLA PROSPETTIVA COSTITUZIONALE*, GIAPPICHELLI, TORINO, 2024, 1-317

RECENSIONE[*]

MONICA BONINI[**]

1. In Europa, la crisi economico-finanziaria e quella pandemica hanno chiesto agli studiosi di diritto costituzionale uno sforzo nuovo: affrontare eventi così peculiari alla luce delle Costituzioni e delle forme di governo contemporanee. In questo contesto, grande è stata l'attenzione riservata al rapporto fra politica economica e monetaria – a tutt'oggi ancorato alla scelta anomala che attribuisce, all'interno dell'Unione europea (o UE), la prima agli Stati membri, e la seconda alla Banca centrale sovranazionale. Il volume curato da Andrea Conzutti si inserisce nella riflessione giuspubblicistica concentrata, fra molto altro, su questa relazione; tra gli esperti della materia, la disamina e la tesi formulate nella monografia hanno incontrato un apprezzamento sfociato nel conferimento del Premio Panunzio per l'anno 2025. Prima di ricostruire in dettaglio la ricerca affrontata nel libro, pare utile formulare alcune riflessioni per incorniciare al meglio la teoria suggerita dall'A.

Conzutti ci accompagna in un viaggio lungo e complesso che inizia in Italia, con la ricostruzione dell'epoca in cui il nesso fra politica economica e monetaria rispecchiava le scelte dei Costituenti sulla forma di governo parlamentare; il cammino prosegue poi in Europa, passando in particolare attraverso gli anni della crisi economica che vedrà la Banca sovranazionale (o BCE) operare al limite delle sue attribuzioni pattizie; il percorso giunge, infine, a un'attualità che ci restituisce un'istituzione monetaria sovranazionale capace di adottare scelte formalmente di settore, ma nella sostanza quasi di indirizzo strategico (per quanto incidono sulla politica economica generale).

[*] Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

[**] Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Le riflessioni offerte al lettore sono frutto di un approccio teorico che evidenzia la dimensione costituzionalistica delle tematiche trattate, disegnando con chiarezza il dibattito dottrinale e il quadro istituzionale dei profili del governo della moneta nazionale ed eurounitario. In particolare, come fa notare Sergio Bartole nella *Prefazione* al volume, la ricerca è ancorata a un'analisi che, oscillando fra diritto vivente e politica del diritto, esprime la concezione moderna dei compiti del giurista (p. XIII); è ancorata, inoltre, a una profonda convinzione dell'A., che avverte come irrinunciabile l'esigenza di «politicizzare» le scelte monetarie dell'UE – ossia di ricondurle, pur senza sottrarle a un'istituzione tecnica di straordinario valore, a un circuito decisionale affidato a organi di derivazione democratica.

Nel corso del volume, Conzutti spiega, infatti, quanto l'adesione alla moneta unica europea abbia interessato in modo inedito non solo l'ordinamento sovranazionale ma, pure, quello italiano e degli altri Stati membri che la adottano. Questo sarebbe accaduto per un motivo che ha portato a conseguenze insolite: affidando la disciplina della più ampia materia monetaria a disposizioni di rango primario (i Trattati), l'ordine "costituzionale" sovranazionale avrebbe delineato le condizioni per subordinare le decisioni politiche economiche a quelle tecnocratiche monetarie. In questa cornice giuridica, reagendo alle crisi economica e pandemica, la BCE si sarebbe trasformata in un attore «politico», la cui capacità decisionale avrebbe impedito ogni soluzione in sede democratica dei conflitti nati in ragione dell'esercizio dirompente delle sue competenze di attribuzione. In anni recenti, il solo contraltare a questa evoluzione si sarebbe rivelato quello offerto dalla «giurisdizionalizzazione» di simili conflitti (caratterizzata, secondo l'A., da un atteggiamento di deferenza della Corte di Giustizia nei confronti della BCE); di conseguenza, la soluzione per ricondurre le scelte tecnocratiche a un circuito democratico starebbe nel disciplinare il governo sovranazionale della moneta e la relativa politica con norme di rango secondario – in altre parole, consisterebbe nella c.d. «decostituzionalizzazione» dell'Euro, unico strumento capace di ridare un ruolo incisivo anzitutto al Parlamento europeo.

Sempre nella *Prefazione*, Sergio Bartole fa notare come, almeno in relazione all'ordinamento italiano, questa evoluzione avrebbe forse potuto essere osservata ricorrendo alla nota teoria dei controlimiti (p. XV); Conzutti, però, sceglie di non percorrere questa via, imboccandone una, ad avviso di chi scrive, ben più difficile e, già solo per questo, molto apprezzabile. Formulando la tesi della «decostituzionalizzazione» della moneta unica, l'A. vuole infatti riappropriarsi del principio di democrazia; deve farlo, però, in un contesto che, per definizione, in tanta parte non lo conosce. Nonostante l'indubbia evoluzione che ha portato all'adozione di una Carta dei diritti e a relazioni, fra le istituzioni dell'Unione europea, paragonabili a quelle della forma di governo parlamentare (basti pensare al procedimento inerente la scelta del vertice della Commissione), l'ordinamento sovranazionale è ancora – si passi la semplificazione - un'organizzazione internazionale *sui generis*. In altre parole, è un'organizzazione *per sua natura imperfetta e debole*, come testimonia anzitutto il ruolo giocato dall'UE nelle grandi crisi internazionali del nostro tempo, *ma necessaria*, se si pensa all'alternativa: singoli Stati nazionali chiamati a confrontarsi con attori come

gli attuali Stati Uniti d'America, la Russia e la Cina. L'osservazione non intende far scivolare la recensione in un terreno diverso da quello giuspubblicistico, ma introdurre domande da offrire a Conzutti per sollecitare ulteriori considerazioni.

L'UE è fragile (anche) perché – come lo stesso A. ben evidenzia (*infra*) – è nelle mani dei «Signori dei Trattati»: dipende, come noto, dagli equilibri politici espressi nel Consiglio europeo dai Capi di Stato e di governo. Quando è necessario e urgente assumere decisioni per affrontare qualsivoglia crisi (economica, pandemica o altra ancora, non molto cambia), la sua forma di governo dimostra quanto pesante sia il fardello di un processo di federalizzazione incompiuto. Il circuito decisionale democratico sovranazionale, che pure esiste, non ha strumenti per superare meccanismi che esprimono l'attaccamento insensato di tanti, fra i Paesi membri, a un'idea di sovranità controproducente; una concezione inadatta, in altre parole, a rispondere alle esigenze dell'attuale contesto internazionale – tensioni commerciali, aggressioni militari e troppo altro di negativo da riassumere qui. Proprio *questa Unione* ha però reso brutalmente palese un paradosso doloroso per chi crede con fermezza non solo nel principio democratico, ma pure in quelli fondanti il costituzionalismo contemporaneo e lo Stato di diritto.

Il Governatore della BCE è stato l'unica istituzione sovranazionale in grado di capire con prontezza come intervenire nella crisi del 2010 per non compromettere per sempre l'integrazione europea. Non poteva che essere così, perché una carica monocratica, rivestita peraltro da un tecnico di straordinaria esperienza e cultura, ha margini di azione ovviamente impensabili per un collegio composto da Stati sovrani o un'assemblea rappresentativa di tanti corpi elettorali. Detto questo, quando, in quegli anni, il Governatore Draghi delinea la politica monetaria non convenzionale, va da sé che la BCE si muova senza alcun dubbio ai limiti delle sue competenze di attribuzione; quando questo approccio (di nuovo, si passi la semplificazione) diventa parte della cornice che ha inquadrato le note modalità di soluzione del fallimento di Stato della Grecia, va da sé che pure l'UE si muova senza alcun dubbio lontano dai valori ideali degli artt. 2 e 3 del Trattato sull'Unione. Oggi, la somma di quei due fattori, unita alla rivendicazione sempre più forte di una sovranità nazionale soltanto mitica, decreta purtroppo un unico risultato: la debolezza di un circuito decisionale di derivazione democratica che riesca a fronteggiare, mediandoli, i conflitti o le crisi della più diversa natura.

Ora, Conzutti ha pienamente ragione quando sostiene che lo *status* di indipendenza senza precedenti della BCE, acquisito dal tempo di Mario Draghi, sfugge a «qualsiasi tentativo del potere legislativo europeo di reagire alle sue libere interpretazioni operative degli indirizzi monetari costituzionalizzati ricorrendo alla minaccia di modificare il suo quadro giuridico di riferimento» (p. 217); ha pienamente ragione anche quando sottolinea come al fondo «né l'esito delle elezioni sovranazionali, per la scelta diretta dei componenti del Parlamento europeo, né quello delle elezioni nazionali, per l'individuazione indiretta dei rappresentanti ministeriali destinati a sedere nel Consiglio dell'Unione, possono avere alcun impatto sul settore in parola» (p. 218), e che «una previsione di livello costituzionale dovrebbe legittimare e mediare il conflitto

tra le diverse forze politiche, specialmente su questioni controverse come la gestione della moneta. Non dovrebbe, al contrario, impedire un simile conflitto, imponendo uno specifico programma o una particolare ideologia, e affidandone, per giunta, l'interpretazione ultima a un organo di indirizzo» (p. 219). Tuttavia, alla luce di quanto sopra ricordato, di fronte a queste serie considerazioni sorge una domanda: la sola «decostituzionalizzazione» della moneta può davvero riprodurre il modello virtuoso che ha in mente Conzutti, quando auspica un ritorno alla tradizione rappresentata dall'esperienza italiana precedente il Trattato di *Maastricht*? Oppure, per riuscire nell'intento che anima l'A., deve essere accompagnata allo stesso tempo da un progetto ambizioso di cessione di sovranità, imponente al punto da creare gli Stati Uniti d'Europa?

Per quanto paradossale, nel corso della lettura, chi scrive, interrogandosi su questi profili, è giunta a ritenere che pure questa reazione dimostri l'importanza dello scritto. Il volume, infatti, abbandonando l'argomentazione consolidata e nota dei controlimiti, costruisce un impianto talmente ricco per metodo, fonti e ragionamento teorico (*infra*, nei paragrafi seguenti) da mettere in difficoltà anzitutto chi fatica a criticare in modo netto la «costituzionalizzazione» della politica monetaria e del suo *dominus*. Chiedere di più all'opera prima di un giovane studioso sembra impossibile; apprezzare lo sforzo mirato a dare risposte nuove e diverse alle questioni in gioco pare imprescindibile.

2. Date queste considerazioni, si possono approfondire ora gli argomenti trattati nelle diverse parti del volume. L'*Introduzione*, oggetto del primo capitolo, ha un valore particolare; Conzutti, infatti, non si limita qui a riassumere le tematiche che affronterà, indicando la metodologia scelta per analizzarle, ma fornisce la chiave di comprensione dell'intera ricerca. Consapevole dell'attenzione prestata dalla dottrina giuspubblicistica alla politica economica, l'A. sottolinea subito come, fra i risultati più significativi degli studi in materia, uno emerga in modo particolare: la tensione tra «potere monetario, esercitato dalla BCE con totale indipendenza, e principio democratico, nella sua declinazione rappresentativa» (p. 2). Per l'A., l'indagine deve prendere le mosse dalla causa a fondamento di questa tensione, ossia dalla c.d. «costituzionalizzazione della moneta» a livello sovranazionale (spec. p. 3, alla nota 7). Infatti, proprio «la scelta di ancorare una volta per tutte il governo della moneta unica – l'Euro – alla fonte di rango costituzionale dell'Unione europea – i Trattati europei» avrebbe rimosso il «campo monetario dall'orizzonte del processo decisionale democratico europeo» (p. 7). Nello specifico, la disciplina di diritto primario avrebbe comportato a cascata tre conseguenze significative.

Anzitutto, avrebbe impedito al Parlamento europeo di esercitare forme tipicamente assembleari di indirizzo e controllo sulla gestione della liquidità europea; la sottrazione di quest'ultima al circuito democratico sovranazionale (fenomeno indicato nel testo come «de-politicizzazione» della moneta o della politica monetaria *tout court*) sarebbe sfociata, poi, nell'espansione dei poteri della BCE (solo in origine istituzione tecnica, *infra*) e nella possibilità di far intervenire soltanto le Corti costituzionali interne e quella di Giustizia dell'Unione nel caso di dubbi sull'aderenza al principio democratico delle decisioni monetarie sovranazionali. Convinto del fatto che questi tre

sviluppi discendano tutti dall'attuale rango della disciplina in materia, l'A. riflette sulla via per ricondurre la politica monetaria (senza sottrarla alla BCE) al circuito rappresentativo – con una convinzione profonda e alcune previsioni.

Il rapporto fra fonti del diritto sovranazionali (primarie e secondarie) esprime la peculiare forma di governo dell'UE: disciplinare la politica monetaria, la BCE e il SEBC con disposizioni pattizie modificabili soltanto con il procedimento nella disponibilità esclusiva degli Stati membri ha reso l'operato della Banca libero da qualsivoglia controllo democratico sovranazionale. Per riportare le decisioni sulla liquidità a quest'ultimo, sostiene Conzutti, sarebbe dunque indispensabile affidare la materia a disposizioni di rango secondario. Soltanto la «decostituzionalizzazione» dell'Euro conseguirebbe specifici risultati: le determinazioni sovranazionali sulla liquidità verrebbero configurate di nuovo come strumenti per realizzare le politiche economiche spettanti agli Stati membri; il Parlamento europeo (e, al fondo, quelli nazionali), potrebbe «affrontare con la discrezionalità politica indispensabile gli obiettivi di politica monetaria sovranazionale»; la primazia riconquistata degli «organi costituzionali di direzione politica democraticamente legittimati – in particolare, del circuito legislativo europeo», condurrebbe, infine, a riaffermare «un paradigma paragonabile a quello originariamente accolto dalla Carta repubblicana» (p. 6; per l'approfondimento del pardigma *infra*).

Con la consapevolezza dichiarata della insuperabile difficoltà di realizzazione di questo progetto (visto che dovrebbe passare attraverso la modifica dei Trattati vigenti), l'A. chiarisce il metodo che accompagnerà la disamina e descrive la definizione stipulativa a fondamento della tesi portante del lavoro.

2.a) Il *favor* costituzionale per l'integrazione sovranazionale, frutto della «clausola europea "implicita e generale"» rappresentata un tempo dall'art. 11 Cost., e in seguito dagli artt. 97, 117, 119, 120 e 122 Cost., sta all'origine del trasferimento di competenze nazionali alla BCE. Di conseguenza, solamente questo *favor* può incorniciare il metodo per riflettere sulla «decostituzionalizzazione» dell'intero impianto che ruota intorno all'Euro. Non potrebbe essere altrimenti: come chiarito da Sergio Bartole, proprio l'art. 11 Cost. ha funzionato nei decenni come «valvola d'ingresso di "innovazioni rilevantissime"», tra le quali la creazione della stessa Banca dell'Unione (p. 7). Con tutte le cautele del caso, l'A. si propone di sostenere la sua teoria in questa ottica; prospettiva che, sottolinea, date le disposizioni appena ricordate è per definizione costituzionalistica. Discutere in questa luce della «decostituzionalizzazione» conduce quindi anche a un risultato implicito, ma dirimente; studiare la questione soffermandosi pure sulla dottrina che definisce i Trattati come "Costituzione europea" vuol dire ragionare della politica monetaria sovranazionale e del suo *dominus*, la BCE, come «materia costituzionale» (pp. 13-14).

A prescindere dal fatto che si condivida o meno la posizione dell'A., fin da questo passaggio del volume emerge in modo chiaro un elemento prezioso: la conoscenza di Conzutti della dottrina che si è confrontata con tutti i profili finora richiamati è profonda, tanto è articolata su una letteratura complessa e difficile perché frutto del lavoro (anche interdisciplinare) di studiosi europei, nordamericani, italiani e altri

ancora. I capitoli successivi non tradiscono questa considerazione, fornendo al lettore un'opera più che interessante pure per questo.

3. Nel secondo capitolo, la tesi sulla «decostituzionalizzazione» passa attraverso l'analisi storico-politica della scelta più risalente fatta in materia dalla Costituzione repubblicana. In questa cornice, il volume tratta dell'originario disegno monetario italiano, ricostruendo ragioni e conseguenze del silenzio osservato dalla Costituzione sulla moneta e sui rapporti fra Banca d'Italia, Ministro del Tesoro e Parlamento; il terzo capitolo si sofferma sul «nuovo ordine monetario» nato con il Trattato di *Maastricht*, evidenziando l'anomalia della scelta che ha portato a separare la politica monetaria da quella economica, affidando la prima al livello sovranazionale; il quarto capitolo discute la trasformazione del ruolo della BCE durante la crisi economico-finanziaria e quella pandemica, narrando la tensione sorta fra il Tribunale costituzionale federale tedesco e la Corte di Giustizia proprio a causa dell'*enlargement of functions* conseguito dalla Banca in quei frangenti; il quinto capitolo delinea infine, ampliando l'analisi precedente, i possibili inquadramenti teorici della BCE e gli effetti di una (auspicata, ma non ancora realizzabile) «decostituzionalizzazione» della moneta.

Come accennato, Conzutti accompagna il lettore lungo questo cammino grazie a una riflessione iniziale sull'esperienza italiana contemporanea. Evitando intenzionalmente di adottare un preciso modello di potere monetario, a partire dal Secondo Dopoguerra la Carta repubblicana garantiva un margine di scelta significativo al Legislatore ordinario proprio quando era necessario delineare l'organizzazione di vertice della gestione dei flussi monetari; dato questo ruolo delle Camere, le decisioni monetarie ben si inserivano nel più ampio contesto caratterizzante la forma di governo parlamentare. Sulla scia, poi, di altre Costituzioni europee connotate dalla rigidità (espressione, fra molto altro, proprio del rapporto fra Governo e Parlamento), anche quella italiana non adottava «il sostantivo "moneta" e l'aggettivo "monetario"» (p. 19). Nell'immaginario dei Costituenti, pure questo approccio avrebbe contribuito a riservare al Parlamento nazionale i tratti fondamentali delle decisioni «in ordine all'orientamento finalistico della gestione della liquidità» (p. 20) – come noto, peraltro, sarà solo la riforma del Titolo V della Costituzione a cambiare questo assetto, non solo lessicale. Qui, il volume ricostruisce con meticolosa attenzione tanto il dibattito in seno alla Commissione economica presieduta da Giovanni Demaria, quanto quello sviluppato dalla Commissione dei Settantacinque sul Rapporto stilato dalla prima. Così facendo, l'A. restituisce la discussione dell'Assemblea costituente sul punto, tracciando le ragioni profonde del cammino che, dalla formulazione dell'originario art. 44 Cost., sfocerà nell'attuale art. 47 Cost. (pp. 21-28). Per Conzutti proprio quest'ultima disposizione testimonia come e quanto i Costituenti volessero una politica monetaria ancorata a una disciplina «non costituzionalmente imposta», ossia naturalmente destinata «a seguire traiettorie alterne, frutto di decisioni politiche che avrebbero dovuto rimanere in ogni caso modificabili per potersi adattare all'evolvere dei contesti storici, coerentemente con le regole di convivenza democratica» (p. 27). Questa condizione di tendenziale indeterminazione rappresenta il punto di partenza dal quale l'A. osserva gli svolgimenti storico-giuridici della storia repubblicana.

Attraverso una complessa ricostruzione del significato della formula lessicale caratterizzante l'art. 47 Cost. e, specificamente, del lemma "Repubblica" in esso contenuto (spec. pp. 28-29), viene anzitutto ricordato come la dottrina sia riuscita a delineare i connotati dell'intervento pubblico, riconducendoli al nesso fra credito e moneta – fondamentale per perseguire la stabilità del potere d'acquisto attenuando la minaccia dell'inflazione (p. 29). Quasi superfluo sottolineare che, per soppesare le conseguenze della «costituzionalizzazione» della moneta sovranazionale, l'accento posto sul raccordo fra stabilità dei prezzi e decisioni di politica monetaria sia decisivo (*infra*). In questa cornice, in Italia, prima del Trattato di *Maastricht*, verrà adottato un approccio basato sulla «subordinazione della funzione monetaria alle ragioni del più generale disegno di politica economica nazionale». Le scelte di politica e/o stabilità monetaria (pure riconoscendo loro in parte rilievo costituzionale) verranno dunque sempre agganciate al circuito democratico della forma di governo parlamentare. Il disegno costituzionale precedente l'adozione dell'Euro non attribuiva dunque al governo della liquidità carattere assoluto: se così fosse stato, la ponderazione politico-parlamentare in materia sarebbe stata sostanzialmente impossibile da realizzare (p. 31).

Da questo passaggio in poi, l'A. si focalizza su profili dirimenti per giustificare l'esigenza di «decostituzionalizzare» la moneta. L'esperienza italiana risalente dimostrerebbe infatti come la sottrazione alla disciplina costituzionale delle decisioni monetarie non abbia comportato la negazione del rilievo costituzionale della materia, ma ben altro. La scelta permetteva di lasciare «alla politica la concreta costruzione del sottosistema economico nel contesto del più generale sistema sociale» (così G.U. Rescigno, come citato dall'A. a p. 33). Il primo comma dell'art. 47 Cost. e il lemma "Repubblica" contenuto nella stessa disposizione (interpretati da Conzutti senza dimenticare le norme bancarie allora vigenti), disegnavano un sistema complessivo di pubblici poteri (del quale la Banca d'Italia faceva parte), che permetteva di approcciare diverse questioni delicatissime – la natura e l'entità dell'intervento pubblico, il nesso fra credito e moneta, la stabilità dei prezzi e la prevenzione di forme pericolose d'inflazione. La Costituzione disegnava, in altre parole, un ordinamento del credito agganciato a significative prerogative di vigilanza e direzione attribuite a organismi di stampo politico, ottenendo un risultato determinante. Le decisioni sulla circolazione monetaria esprimevano un indirizzo statale, non tecnico (p. 31 ss.), secondo la concezione di «*fiscal dominance*» che subordinava la politica monetaria a quella economica (p. 36).

In questa prospettiva, fino al Trattato di *Maastricht*, il rapporto fra Governo e Banca d'Italia si basava «su uno stretto coordinamento dialettico tra politica (Ministro del Tesoro, Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, Comitato interministeriale per la programmazione economica) e tecnica (la Banca d'Italia e il suo Governatore)» (p. 37). Alla Banca venivano affidate le funzioni propriamente monetarie e quelle di vigilanza e di indirizzo delle imprese bancarie (p. 38); la sua autonomia veniva ancorata, fra l'altro, all'indipendenza personale e alla stabilità del Governatore della Banca d'Italia (p. 39). Nei decenni, nell'Italia repubblicana il rapporto in questione verrà concretamente realizzato dapprima secondo il regime del *Fiat Standard* (orientato

al ruolo del Tesoro), e, successivamente, della *Central Bank Independence* (improntato a quello della Banca centrale; p. 44).

Anche qui, pare importante sottolineare come l'analisi del susseguirsi dei due modelli venga condotta dall'A. con mano sicura, capace di offrire al lettore la vicenda del c.d. "matrimonio" (p. 45) e "divorzio" (p. 46) fra Tesoro e Banca d'Italia grazie a uno studio attento e minuzioso della letteratura, delle normative e delle prassi che tanto hanno inciso sulla tematica trattata.

3.a) L'esperienza repubblicana esprime l'importanza strategica del governo della moneta per le esigenze della collettività e le funzioni generali pubbliche, ma non solo: per Conzutti, essa dimostra come istanze in apparenza inconciliabili possano sposarsi. Infatti, prima del Trattato di *Maastricht*, le peculiari attribuzioni tecniche della Banca d'Italia, ancorate all'indipendenza dell'Istituto e del suo Governatore, non pare siano mai state menomate o impedite dalla possibilità che la legge ordinaria intervenisse sul quadro giuridico che le reggeva (pp. 50-51). L'intervento e il controllo democratico nulla toglievano un tempo, e nulla potrebbero togliere oggi, quindi, all'adozione, alla correttezza e all'efficacia delle decisioni tecniche di politica monetaria. Per l'A., questa constatazione è determinante per affrontare la novità rappresentata dall'Unione economica e monetaria (UEM) e dalla disciplina di rango primario della BCE e dell'Euro (p. 63 ss.).

Affidare i poteri di conduzione dei flussi di liquidità alla disciplina primaria è cosa che ha separato in modo drastico «la visione propugnata dalla Costituzione repubblicana e la *Weltanschaung* accolta sulle rive della Mosa» (p. 70). Il disegno nato a *Maastricht* ha negato esattamente quanto i Costituenti italiani volevano respingere: una rigida disciplina costituzionale del governo della moneta, che avrebbe impedito al Parlamento di intervenire a seconda delle più diverse congiunture economiche e politiche (p. 70). Non che le singole fasi che costruiscono l'UEM come oggi conosciuta non abbiano tenuto conto anche di questo diverso approccio, anzi. Il volume dimostra quanto i Rapporti *Werner* (p. 72), Spinelli (p. 75), *Delors* (p. 78), e pure l'Atto Unico Europeo (p. 77) abbiano oscillato fra una visione che prediligeva le ragioni della «costituzionalizzazione» e un'altra, che voleva dare un ruolo determinante a un decisore politico. A ben vedere, il Rapporto *Werner* (poi abbandonato, spec. p. 74 ss.) non sembrava voler escludere in radice ogni intervento di diritto secondario, ma individuare, più che altro, la base giuridica adatta per legittimare quel Sistema delle Banche centrali al quale sarebbero state trasferito delicate competenze nazionali. Ciò nonostante, dalle c.d. *enabling clauses* del Rapporto Spinelli (p. 75) all'approccio adottato dal Rapporto *Delors*, che riteneva che l'avvio e il consolidamento dell'UEM dovessero essere previsti direttamente da disposizioni pattizie, fin all'Atto Unico Europeo, tutto ostacolerà anche la sola possibilità di ricorrere al diritto secondario per intervenire in quell'ambito con l'"elasticità" politica necessaria (p. 78 ss.). In particolare, proprio il Rapporto *Delors* radicherà nelle Conferenze intergovernative inerenti l'UEM il modello della «costituzionalizzazione» dell'Euro, incidendo a cascata, in modo indelebile, sui Trattati risalenti e su quello di Lisbona (spec. p. 80).

Chiaro che una simile scelta sia stata fatta da Stati sovrani nel rispetto di procedure democratiche interne; non meno chiaro, per quanto paradossale, che l'esito di queste ultime abbia prodotto una politica monetaria cristallizzata nei Trattati e affidata a un procedimento di modifica aggravato (p. 82), tale da sottrarla «alla disponibilità e contestazione degli organi di direzione politica europea» (p. 83).

4. Consolidando la convinzione che «una particolare ricetta monetaria dovesse irreversibilmente prevalere sulle altre» (p. 84), la scelta adottata fin da *Maastricht* avrebbe progressivamente prodotto tutte le conseguenze critiche sul disegno dell'UEM fino ad oggi realizzato. In questa prospettiva, il volume si sofferma sulla scissione tra politica economica e monetaria. Per Conzutti, il rigido riparto di attribuzione delle due politiche fra livello sovranazionale e statale, e l'indicazione della stabilità dei prezzi come obiettivo prioritario della politica monetaria (p. 85) hanno concorso a determinare una sola conseguenza: «la totale devoluzione delle leve monetarie dalle singole Banche centrali degli Stati membri la cui moneta è l'Euro a un'istituzione sovranazionale di nuovo conio, la BCE» (p. 88). Tutto ciò è accaduto in un contesto che ha prodotto una Banca «meccanicamente focalizzat[a] sulla priorità antinflattiva, posta in termini di rigidità assoluta tanto da farla apparire monolitica» (p. 90). Nemmeno l'esigenza di dare sostegno alle politiche economiche generali all'interno dell'Unione (nell'ipotesi in cui «un ragionevole aumento del livello dei prezzi possa, per esempio, apportare benefici a un'economia in fase recessiva conclamata», p. 90) ha potuto arginare quella focalizzazione. Se così è, conclude Conzutti, quasi ovvio che la dottrina abbia qualificato l'obiettivo della stabilità dell'Euro come «assoluto» ed «eterno», spingendosi addirittura a parlarne come della «*Grundnorm* dell'Unione» (p. 91), nonostante un dato. Non tutte le Banche centrali esistenti erano connotate da vesti simili; di certo non la Banca d'Italia prima di *Maastricht* oppure la *Federal Reserve* statunitense (p. 91).

5. Una volta sviluppata anche questa parte del ragionamento complessivo, il volume può confrontarsi con l'ordine monetario europeo vivente, ossia con i risultati prodotti dal rango pattizio della stabilità dei prezzi sul principio democratico (come accolto, in particolare, nell'ordinamento tedesco).

Conzutti fa notare anzitutto come l'anomalo disegno di politica monetaria sorto in anni critici succeda a una fase caratterizzata da una politica economica convenzionale (consistente in meccanismi di manovra della liquidità capaci di incidere «direttamente sul controllo del tasso nominale di interesse […], disinteressandosi completamente dei titoli pubblici degli Stati sovrani», p. 124). Una fase, in altre parole, espressione di una «impostazione rigorosa della *Weltanschauung* monetaria, radicata nel rifiuto del finanziamento in base monetaria del *deficit* pubblico» accolto nei Trattati di *Maastricht* e di Lisbona» (p. 124). Soltanto la crisi del debito sovrano del 2010, quella pandemica del 2019/2020 e l'aggressione russa all'Ucraina del 2022 metteranno in discussione una concezione del mandato monetario rigida al punto da impedire alla BCE di fronteggiare la congiuntura negativa frutto di quegli eventi drammatici (p. 124 e ss.).

In particolare, l'emersione della politica monetaria non convenzionale coincide con la crisi del 2010, nel corso della quale la BCE mette «in circolazione imponenti

flussi di liquidità per sostenere il sistema bancario, per supportare i debiti degli Stati membri in maggiore difficoltà e, in ultima istanza, per tentare di arginare gli effetti dirompenti della crisi sul tessuto economico europeo» (p. 125). Nel luglio 2012, il celeberrimo discorso di Mario Draghi alla *Global Investment Conference* di Londra evidenzia in modo netto la rottura con il passato: da quel momento, il mandato della Banca sovranazionale verrà interpretato come strumento strategico per la tenuta del processo di integrazione.

Come noto, la novità non ha prodotto unicamente effetti virtuosi. Sull'*enlargement of functions* della BCE – prezioso nell'ottica ricordata, ma debordante rispetto al disegno pattizio delle competenze della BCE – si scatenerà infatti un confronto difficile fra Tribunale costituzionale federale tedesco e Corte di Giustizia. Le ragioni al fondo della vicenda (nota al punto da non dover essere ricostruita qui nei dettagli) sono presto dette: secondo i giudici costituzionali tedeschi, in netta opposizione alla logica interpretativa adottata dalla Corte sovranazionale, «il fatto che la gestione della base monetaria europea sia stata posta, a partire dal Trattato di *Maastricht*, al di fuori delle logiche della rappresentanza comporta un considerevole sacrificio in termini di legittimazione democratica. Di conseguenza, il principio democratico richiede, in via di compensazione, che i margini di intervento della BCE siano interpretati in maniera piuttosto restrittiva e siano soggetti a uno scrutinio giurisdizionale particolarmente rigoroso» (p. 157).

Anche qui, l'approfondimento offerto al lettore è notevole, anzitutto, perché l'A. riesce ad ancorarlo al richiamo della giurisprudenza rilevante e del ricchissimo dibattito dottrinario scatenato dai giudici costituzionali tedeschi – è notevole, poi, pure perché Conzutti riesce a inquadrare la vicenda nella cornice del «fenomeno della giurisdizionalizzazione della politica monetaria, che rappresenta la conseguenza più visibile della costituzionalizzazione della moneta europea» (p. 176 ss.). Per l'A. infatti, la risposta del giudice sovranazionale è un atto di deferenza rispetto alla BCE, alle cui azioni viene riconosciuto «un ampio margine di apprezzamento e, conseguentemente, di insindacabilità» in grado di produrre un effetto singolare. In buona sostanza, la Corte di Giustizia accetta le «argomentazioni poste dalla BCE a giustificazione della necessità di preservare, attraverso misure straordinarie, l'ordinario funzionamento della politica monetaria» (p. 177). Grazie a una minuziosa ricostruzione delle argomentazioni della Corte, il volume individua il punto nodale di questa giurisprudenza: «un simile approccio […] avalla un ammorbidimento nell'interpretazione della separazione tra politica economica e politica monetaria sancita dai Trattati stessi, che finisce per estendere sensibilmente l'ambito materiale della seconda. Il che solleva un serio problema di legittimazione democratica: lo scrutinio non rigoroso sull'azione della BCE consente a quest'ultima – un'istituzione slegata dal circuito della rappresentanza – di espandere liberamente i suoi spazi di intervento, aprendo la strada all'erosione delle attribuzioni degli Stati membri nell'area della politica economica. In altri termini, tale tipologia di scrutinio deferente rischia di attribuire all'Autorità di Francoforte una vera e propria competenza a decidere sulla propria competenza (*Kompetenz-Kompetenz*)» (p. 178).

Il dado è tratto, verrebbe da dire; e Conzutti lo dice, aprendo così la porta alle conclusioni della sua ricerca, tutte articolate intorno alla teoria della «decostituzionalizzazione» (p. 187 ss.).

6. Quasi superfluo sottolineare che lo studio si chiuda auspicando l'adozione di un impianto simile a quello costituzionale italiano precedente *Maastricht*, perché proprio quel modello mai avrebbe permesso di sottrarre alla politica democratica, agganciandola peraltro a decisioni giurisdizionali, la funzione monetaria – una funzione di «indirizzo politico di settore» (p. 187). In questa prospettiva, il volume offre il corollario della tesi di fondo della ricerca: «ripoliticizzare» le decisioni sulla liquidità nell'Unione è cosa necessaria per rimediare alla «costituzionalizzazione» e alla conseguente «giurisdizionalizzazione» della politica monetaria. Una politica, fra molto altro, da cogliere nella sua più piena dimensione. Quando la BCE garantisce la stabilità dei prezzi, infatti, non compie scelte "neutrali", ma incide «sulle dinamiche e sugli esiti dei conflitti allocativi tra categorie di individui, regioni o Paesi» (p. 191). Anche se protette «dallo scudo *tecnico* della stabilità dei prezzi» e per quanto di settore, quelle della Banca sono «scelte di indirizzo fra opzioni tecniche differenti», in qualche misura paragonabili a scelte governative (per tutte le cit. pp. 192-193).

Consapevole della forza dell'affermazione, per ben impostare il ragionamento sulla «politicità intrinseca» della moneta (di cui all'ultima parte del libro), Conzutti si sofferma nel quarto capitolo sugli studi di chi, rispettivamente, ha provato a classificare la BCE come un soggetto simile a una corte costituzionale, o a inquadrarla in una sorta di "quarto potere". L'analisi che conduce a decostruire simili posizioni è fondata, tanto passa attraverso un'osservazione rigorosamente scientifica di tutti gli aspetti caratterizzanti i due approcci dottrinali. In ogni caso, proprio questi ultimi rinforzano nell'A. un'impressione. Date le note peculiarità dell'architettura costituzionale sovranazionale (p. 202), l'unica lettura convincente del fenomeno discusso sembra quella che riconduce la BCE alla teoria del c.d. «esecutivo frammentato» dell'Unione europea (p. 206). Nonostante sia sottratta «al circuito degli organi elettivi o derivati da questi, e legati, come tali, alla manifestazione del consenso e della volontà generale» (p. 216), la Banca agisce come un vero e proprio «attore politico» (p. 208 ss.), assumendo scelte decisive «a prescindere dagli indirizzi di politica economica stabiliti dagli organi costituzionali rappresentativi e, anzi, sovrapponendosi a questi ultimi» (p. 214). Tutto questo, ribadisce l'A., sempre in ragione di quella «costituzionalizzazione» della moneta che ha comportato pure quella dell'istituto posto a suo governo, con il risultato di «depoliticizzare» – ossia sottrarre al circuito di controllo e decisionale democratico – la gestione monetaria comune (p. 215 ss., spec. p. 216).

Lo *status* di indipendenza senza precedenti della BCE sfugge di conseguenza a «qualsiasi tentativo del potere legislativo europeo di reagire alle sue libere interpretazioni operative degli indirizzi monetari costituzionalizzati ricorrendo alla minaccia di modificare il suo quadro giuridico di riferimento» (p. 217). Se così è, per Conzutti la conclusione può essere una soltanto: al fondo, «né l'esito delle elezioni sovranazionali, per la scelta diretta dei componenti del Parlamento europeo, né quello delle elezioni nazionali, per l'individuazione indiretta dei rappresentanti ministeriali

destinati a sedere nel Consiglio dell'Unione, possono avere alcun impatto sul settore in parola» (p. 218). Chiaro, peraltro, che questo risultato si scontri con una considerazione: «una previsione di livello costituzionale dovrebbe legittimare e mediare il conflitto tra le diverse forze politiche, specialmente su questioni controverse come la gestione della moneta. Non dovrebbe, al contrario, impedire un simile conflitto, imponendo uno specifico programma o una particolare ideologia, e affidandone, per giunta, l'interpretazione ultima a un organo di indirizzo» (p. 219).

Se così è, all'A. non resta che proporre una soluzione drastica per tornare al principio democratico anche nel settore monetario sovranazionale; una soluzione che, per quanto radicale e al momento ancora irrealizzabile, è ben ancorata a quella dottrina di straordinario livello che ha portato Conzutti a concepirla (v. spec. la nota 117 a pag. 220).

7. In conclusione, le ultime pagine del volume non solo delineano l'oggetto della «decostituzionalizzazione», ma ne ricordano l'obiettivo ultimo. Affidare alla fonte secondaria la disciplina della moneta comporterebbe l'abbandono di «un ordine costituzionale prescrittivo e chiuso», favorendo «un quadro costituzionale contrassegnato da apertura al mutamento socioeconomico e al pluralismo politico, in linea con la logica che aveva ispirato la formulazione dell'art. 47 della Carta repubblicana» (p. 223 per entrambe le cit.).

In particolare, per l'A. sarebbe anzitutto necessario disciplinare con fonte secondaria tutto l'impianto pattizio inerente, rispettivamente, le finalità attuali della politica monetaria; la stabilità dei prezzi e il sostegno alle politiche generali dell'Unione; il compito della BCE nella definizione della politica monetaria; l'indipendenza dal circuito rappresentativo della stessa Banca; lo Statuto del SEBC. Sarebbe indispensabile riprendere, poi, la c.d. *enabling clause* del Progetto Spinelli, ossia formulare una base giuridica che permetta al Parlamento europeo di modificare le prescrizioni monetarie di rango secondario, utilizzando la procedura legislativa ordinaria dopo aver consultato la BCE (v. art. 289, par. 1, TFUE; pp. 221-222). Per rendere plastica la portata di una simile «decostituzionalizzazione» val la pena di elencare (come fa l'A.) le disposizioni pattizie e altre che dovrebbero essere affidate alla fonte di rango inferiore: si tratterebbe degli artt. 119, parr. 2 e 3, 123, 127, parr. 1 e 2, 282, par. 2, 283, par. 2, 130, par. 3 TFUE e il Protocollo n. 4 allegato ai Trattati.

Il catalogo è di certo impressionante; non poteva però essere altrimenti, perché, come ricorda la citazione di apertura del volume di Andrea Conzutti, discutere della «decostituzionalizzazione» della moneta vuol dire – rubando le parole a *Benjamin Constant* – migliorare «*ce qui est fait,* […] *dans l'achèvement de ce qui reste à faire*».

REPLICA
DECOSTITUZIONALIZZARE LA MONETA: UNA PROPOSTA PRAGMATICA, ASPETTANDO GLI STATI UNITI D'EUROPA*

ANDREA CONZUTTI**

Desidero innanzitutto esprimere la mia gratitudine al Comitato di Direzione della Rivista del Gruppo di Pisa per aver accolto, in una sede così autorevole, una recensione alla mia monografia *Il governo della moneta nella prospettiva del diritto costituzionale*, con *Prefazione* di Sergio Bartole, Torino, Giappichelli, 2024.

Un sentito ringraziamento va poi alla Professoressa Monica Bonini, per l'attenzione con cui ha letto il volume, per l'accuratezza con cui ne ha ricostruito l'impianto complessivo e per la generosità con cui ne ha colto lo "spirito" di fondo. Le sono debitore non solo per la cura con cui ha redatto la recensione, offrendo così al mio lavoro l'opportunità di essere discusso pubblicamente, ma anche, e soprattutto, perché i suoi studi sui riflessi costituzionalistici dell'operato della Banca centrale europea (BCE)[1] e sulla "giurisdizionalizzazione" dei conflitti monetari, nel dialogo/scontro tra Corte di giustizia dell'Unione europea e *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG)[2], hanno costituito un riferimento essenziale e costante nel mio percorso di ricerca.

Come da tradizione della Rivista, a me spetterebbe replicare, ma la Professoressa Bonini ha già saputo efficacemente individuare e raccordare i nodi fondamentali dell'analisi, al punto da lasciare, in effetti, poco spazio per una replica in senso proprio. Mi limiterò dunque a prendere posizione rispetto alla principale domanda – in parte retorica – che attraversa la sua ricca recensione e ne rappresenta, a mio avviso, il nucleo più autentico:

«*la sola "decostituzionalizzazione" della moneta può davvero riprodurre il modello virtuoso che ha in mente Conzutti, quando auspica un ritorno alla tradizione rappresentata dall'esperienza italiana precedente il Trattato di Maastricht? Oppure,*

---

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi di Trieste.

[1] Tra cui: M. BONINI, *La Banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia "à la UE" e "costituzionalismi intrecciati"*, apparso prima nella *Rivista AIC*, 4/2016, 1 ss., e successivamente nell'opera collettanea curata da C. BUZZACCHI, *La Banca centrale europea. Il custode della costituzione economica*, Milano, 2017, 61 ss.; ID., *Il ruolo delle Banche centrali nazionali nell'evoluzione del processo di integrazione sovranazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2022, 930 ss.

[2] M. BONINI, *Il BVerfG, giudice costituzionale o «Signore dei Trattati»? Fondo «Salva-Stati», democrazia parlamentare e rinvio pregiudiziale nella sentenza del 12 settembre 2012*, in *Rivista AIC*, 4/2012, 1 ss.; ID., *Dichiarare ammissibili i ricorsi diretti di costituzionalità e sul conflitto tra poteri dello Stato per ottenere la revisione dei Trattati sovranazionali? Dal Meccanismo europeo di Stabilità alle Outright Monetary Transactions, attraverso una imprevedibile giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2/2014, 1 ss.; ID., *Giudice delle leggi o "signore dei trattati"? Riflessioni critiche sul sindacato a tutela dell'"identità costituzionale"*, in *Osservatorio AIC*, 3/2016, 1 ss.; ID., *Il Bundesverfassungsgericht tedesco e il programma PSPP: dalla sentenza «Weiss» alla procedura di infrazione della Commissione, attraverso il percorso accidentato del sindacato nazionale sugli atti ultra vires dell'Unione europea*, in *DPCE online*, 2/2021, 2771 ss.

per riuscire nell'intento che anima l'A., deve essere accompagnata allo stesso tempo da un progetto ambizioso di cessione di sovranità, imponente al punto da creare gli Stati Uniti d'Europa?».

Ebbene, nel libro riconosco espressamente che una delle principali criticità dell'attuale assetto dell'Unione economica e monetaria (UEM) risiede nell'asimmetria strutturale tra un'unica politica monetaria accentrata e venti politiche economiche nazionali, oggetto di un mero coordinamento a livello sovranazionale[3]. La BCE è così chiamata a operare in assenza di una parallela sede politica, democraticamente legittimata, di governo europeo dell'economia, sorretta da una capacità fiscale comune e da un bilancio accentrato, che ne costituisca l'indispensabile contrappunto. In quest'ottica, il completamento dell'UEM – mediante l'istituzione di una vera politica fiscale e di bilancio europea – rappresenterebbe indubbiamente una risposta auspicabile, spesso evocata in dottrina[4] e dalla stessa prassi istituzionale[5].

Tuttavia, l'esperienza degli ultimi anni induce a ritenere che tale evoluzione non appartenga all'orizzonte prossimo dell'integrazione europea. La c.d. "mutualizzazione del debito" legata al *Next Generation EU* (NGEU) è rimasta confinata a una stagione emergenziale, destinata inevitabilmente a esaurirsi[6]; la recente riforma della *governance* economica europea si è risolta in semplici interventi di diritto derivato sul *Patto di stabilità e crescita* (PSC), senza toccare l'impianto costituzionale dei Trattati[7]; persino la necessità di un riarmo europeo non ha prodotto passi significativi in direzione di una piena unione fiscale[8]. Un simile salto federale richiederebbe una trasformazione costituzionale di portata epocale, destinata a incidere tanto sull'edificio europeo quanto sugli ordinamenti nazionali, rispetto alla quale non si registra alcun consenso tra gli Stati membri. Si tratterebbe, a ben vedere, di un passaggio che richiederebbe un grado

[3] Per tutti, E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020, spec. 119 ss.; A.C. VISCONTI, *Banca centrale europea e sovranità economico-finanziaria*, Bologna, 2023, spec. 109 ss.

[4] A.C. VISCONTI, *Recensione a M. Dani, La banca centrale nel diritto pubblico europeo. Una prospettiva teorica e comparata, Franco Angeli, Milano*, 2024, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2025, spec. 228 ss.

[5] COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione. Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo*, COM(2012) 777 final, Bruxelles, 28 novembre 2012. Cfr., al riguardo, per esempio, anche le dichiarazioni rese da Mario Draghi, già Presidente della BCE: M. DRAGHI, *Mario Draghi on the path to fiscal union in the euro zone*, in *The Economist*, 6 September 2023.

[6] In merito, E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 247 ss.; A. CONZUTTI, *Dinamiche della costituzione economica europea dopo la crisi pandemica: nuovo che avanza o vecchio che resta?*, in *Consulta Online*, 3/2024, 1231 ss.

[7] Cfr. S. SILEONI, *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, in *Rivista AIC*, 3/2024, 280 ss.

[8] A. GUAZZAROTTI, *Fluidità del soggetto neoliberale e integrazione europea ai tempi del "Rearm Europe"*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2025, 56 ss.; M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *The EU's (not so) cheap talk on defence, in European Law Open*, Vol. 4, No. 3, 2025, 425 ss.; ID. *Le conseguenze istituzionali del riarmo: Parte I*, in *Diario di diritto pubblico*, 26 maggio 2025; ID. *Le conseguenze istituzionali del riarmo: Parte I*, in *Diario di diritto pubblico*, 27 maggio 2025.

di convergenza politica ben più ampio di quello necessario per procedere alla – pur ambiziosa, ma più realistica – decostituzionalizzazione dei Trattati[9].

Ma – ed è questo il punto che desidero enfatizzare – anche qualora un'unione fiscale compiuta venisse realizzata, essa non basterebbe, da sola, a sanare la frattura tra governo della liquidità e principio democratico. L'affiancamento alla BCE di una sede di governo europeo dell'economia, dotata di una propria capacità fiscale, potrebbe certamente rafforzare la legittimazione complessiva dell'architettura dell'UEM, controbilanciando politicamente l'azione dell'autorità monetaria. Resterebbe, però, irrisolto il nodo della costituzionalizzazione degli indirizzi monetari nei Trattati: tali indirizzi continuerebbero a essere sottratti al processo decisionale democratico e, in quanto tali, alla disponibilità e contestazione del circuito legislativo europeo.

È precisamente in questa prospettiva che si colloca la proposta – certo complessa, ma, a mio avviso, più facilmente praticabile – della decostituzionalizzazione della moneta. Essa assume per acquisito l'attuale "modello ibrido" dell'UEM, fondato sull'asimmetria tra politica monetaria sovranazionale e politiche economiche nazionali, ma mira a ri-politicizzare e ri-democratizzare il governo europeo della liquidità, portando la disciplina della BCE dal livello costituzionale a quello legislativo dell'Unione[10]. In altri termini, non mira a sostituirsi a un progetto federale compiuto: riconosce piuttosto che, qualora quest'ultimo maturasse, esso dovrebbe comunque misurarsi con l'esigenza di sottrarre gli indirizzi monetari alla logica di una costituzionalizzazione prescrittiva e chiusa, che predetermina l'orizzonte delle opzioni consentite nel governo della liquidità e ne affida l'interpretazione ultima a un organo di indirizzo politico sganciato dalla rappresentanza democratica.

La decostituzionalizzazione, così intesa, non è quindi un surrogato "minimalista" dell'Unione politica, ma un tentativo di avanzare all'interno dell'assetto europeo oggi realistico, per colmare – almeno in parte – lo iato tra moneta e democrazia, riallineando l'ordine monetario comune alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, fra cui quella italiana, che ha conosciuto una politica monetaria priva di rango costituzionale ma non per questo priva di rilievo costituzionale[11].

Anche per questa ragione, richiamando ancora una volta – come opportunamente fa la Professoressa Bonini – le parole di Benjamin Constant, nel volume ho suggerito che la principale criticità della scelta monetaria consacrata nel Trattato di Maastricht[12] e consolidata in quelli successivi è di aver fatto sì che «*nous avons étendu la constitution*

[9] In questo senso M. DANI, *Come decentrare la Banca centrale europea?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2025, 231 ss.

[10] Per un approfondimento, M. DANI, *La banca centrale nel diritto pubblico europeo. Una prospettiva teorica e comparata*, Milano, 2024. Sia altresì consentito rinviare ad A. CONZUTTI, *Ripensare l'architettura costituzionale della Banca centrale europea*, in *Consulta Online*, fascicolo speciale, 1/2025, 283 ss.; ID., *The Euro as a Constitutional Currency*, in *AmbienteDiritto.it*, 3/2025, 48 ss.

[11] A. CONZUTTI, *L'esclusione della "costituzionalizzazione" della politica monetaria. Una rilettura dell'assetto italiano avant Maastricht*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2023, 184 ss.

[12] Cfr. M. BONINI, *Riflessioni a margine della sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6/1994, 1271 ss.

à tout. C'était faire de chaque détail un danger pour elle. C'était créer des écueils pour l'en entourer»[13].

[13] B. CONSTANT, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs, et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, Chapitre IX, *De ce qui n'est pas constitutionnel*, Paris, 1814.