

# Fiammetta Salmoni, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Milano, Cedam, 2019, 496 págs.

**CLAUDIO DE FIORES**

Professore ordinario di Diritto Costituzionale  
Università della Campania "Luigi Vanvitelli"

Le recenti crisi bancarie ed il conseguente dibattito sull'ormai famosissimo *bail-in* hanno prepotentemente portato all'attenzione di tutti la criticità dei sistemi bancari statali e, più in generale, le problematiche connesse con la gestione della finanza a livello nazionale, eurounitario ed internazionale.

Come noto, si tratta di argomenti assai complessi, in genere riservati a ristrette cerchie di studiosi, per lo più economisti, e che la divulgazione mediatica, spesso più scandalistica che informativa o scientifica, non ha contribuito a chiarire, né certamente a risolvere.

In tale contesto il dibattito giuridico fra i costituzionalisti ha affrontato, talvolta anche con spunti assai brillanti, solo singoli aspetti di tale complessa tematica e, per lo più, quasi sempre calati nel contesto temporale del momento.

Il volume di Fiammetta Salmoni, per la prima volta, cerca di dare sistematicità alla materia, fornendo al tempo stesso una ricostruzione storica completa ed un'analisi scientifica rigorosa ed esaustiva delle implicazioni giuridiche sottese al tema dell'istituzione dell'Unione bancaria europea.

Partendo, infatti, dai primi spunti di politica economico-finanziaria già delineati nel Trattato di Roma, il volume dapprima ripercorre in modo organico ed accuratamente documentato il succedersi delle posizioni eurounitarie, influenzate inequivocabilmente e, ad avviso dell'Autrice, fatalmente, dalle politiche adottate dagli Stati Uniti nel secondo dopo guerra, che hanno fornito un impulso esogeno al processo di integrazione europea, plasmando e orientando –sin dal principio– gli obiettivi dell'Europa unita (4 ss.).

L'obiettivo del mercato unico (presente in tutti i Trattati succedutisi nel tempo), viene inquadrato alla luce di tale ricostruzione, un obiettivo che ha altresì comportato l'inevitabile istituzione dell'Unione monetaria europea e l'adozione della moneta unica. Da qui, l'identificazione di uno dei maggiori nodi problematici dell'evoluzione dell'integrazione europea, che ha giocato un ruolo fondamentale nel propagarsi della grande crisi del 2007 dagli Stati uniti al Vecchio continente:

la cessione della sovranità monetaria a livello sovranazionale, ma il contestuale mantenimento della politica economico-finanziaria a livello statale.

Il quadro giuridico generale viene ricostruito non perdendo mai di vista il contesto storico, economico e sociologico: da Bretton Woods (con le prime prove di unione monetaria rappresentate dall'Unione europea dei pagamenti e dall'Accordo monetario europeo) (16 ss.), al suo fallimento (35), alla caduta del muro di Berlino e la conseguente fine della guerra fredda (76 ss.), da cui scaturiscono la strategia di Maastricht e del Patto di stabilità e crescita, parti integranti di questo scenario che ha puntato ad imporre a livello globale l'economia di mercato.

Da qui, lo sgretolamento dei diversi sistemi sociali statali, le crescenti insoddisfazioni e contestazioni da parte dei popoli degli Stati membri (che hanno fatto perno anche sulle ricostruzioni giuridiche della migliore dottrina costituzionalistica) ed il contestuale tentativo, fallito, di approvare il Trattato che istituiva una Costituzione europea, adottato proprio per dissimulare l'orientamento economicista e liberista che continuava a pervadere l'Unione europea (115 ss.).

Contestualmente allo scoppio della crisi finanziaria globale, partita come crisi della finanza privata e trasformatasi ben presto in crisi della finanza pubblica, l'Unione europea adotta il Trattato di Lisbona, facendo della stabilità finanziaria un vero e proprio *supervalore*, incidendo "sulla storia dell'Europa unita in generale, coinvolgendo tutti gli Stati membri e le loro Costituzioni, stravolgendo il modo di intendere la democrazia e la sovranità popolare, trasfigurando inesorabilmente persino la tutela dei diritti fondamentali, tutti sacrificabili sull'altare dell'equilibrio economico e finanziario" (120).

Il volume, ricostruisce questo momento delicatissimo della storia dell'integrazione europea individuando e commentando, con argomentazioni giuridiche –supportate altresì dalla ricostruzione della giurisprudenza costituzionale e lussemburghese–, quelle che l'Autrice definisce le *tre macro misure* anti crisi adottate –inseguendo l'emergenza– a livello sovranazionale, per fare fronte allo scoppio della crisi: innanzi tutto, l'approvazione del *Six Pack*, del *Two pack* e del *Fiscal compact*, che ha anche comportato la revisione costituzionale del 2012, introducendo il principio del pareggio di bilancio nel nostro ordinamento (128 ss.). In secondo luogo, l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità permanente, ultimo tassello di una serie di altri numerosi istituti esaminati e commentati con dovizie di particolari (191 ss.).

Infine, la nascita dell'Unione bancaria europea, istituita dopo una prima fase, durante la quale la Commissione europea ha consentito al salvataggio, mediante aiuti di Stato, delle banche in crisi di alcuni Stati membri (164 ss.); seguita da una seconda fase inaugurata con la sua Comunicazione del 2013 (un atto di *soft law* che l'Autrice non dimentica di esaminare in tutte le sue implicazioni giuridiche), che ha segnato, per la seconda volta nel giro di pochi anni, un vero e proprio *revirement* nell'approccio agli aiuti di Stato da parte della Commissione stessa, che, da quel momento in poi, sono stati concessi sulla base di presupposti molto più rigorosi rispetto al passato, proprio per garantire un passaggio più agevole all'Unione bancaria europea (213 ss.).

Il filo conduttore del volume ci accompagna verso l'analisi della normativa sovranazionale sulla gestione e risoluzione delle banche in crisi, sottolineando il progressivo parallelo orientamento verso un crescente dirigismo centralistico da parte dell'Unione europea, fino alla descrizione dei cosiddetti "tre pilastri" dell'Unione bancaria europea (227 ss.), evidenziando l'accresciuto ruolo della Banca centrale europea, titolare di poteri sia in materia di politica monetaria, sia in materia di vigilanza, al punto che, si fa riferimento, in quest'ultimo caso, ad una vera e propria ulteriore cessione di sovranità da parte degli Stati membri (240).

Cura particolare viene poi dedicata all'analisi dei rapporti fra le fonti del diritto, esaminando l'intreccio (che l'Autrice giustamente definisce una vera e propria "giungla") fra accordi intergovernativi, atti di *soft law*, regolamenti e direttive eurounitarie e normative nazionali (262 ss.).

In questo ambito il volume, dopo aver esaminato la disciplina italiana per la risoluzione delle crisi bancarie, analizza più approfonditamente l'istituto del *bail-in* ed i suoi potenziali profili di illegittimità costituzionale emersi nel corso del dibattito portato avanti soprattutto dalla dottrina giuscivilistica, che riguardano la compatibilità di tale normativa con alcuni principi e diritti fondamentali del nostro ordinamento giuridico: il principio di uguaglianza (291 ss.), la tutela della proprietà privata (295 ss.), la tutela del risparmio (308 ss.), il diritto alla tutela giurisdizionale (323 ss.). Un'analisi portata avanti sottolineando sia l'evoluzione, talvolta criticata, dei concetti giuridici sottostanti principi e diritti fondamentali (come, ad esempio, nel caso dell'art. 47, Cost., che ha visto affermarsi sempre più la tutela del risparmiatore, anziché la tutela del risparmio), sia esaminando, con il medesimo rigore scientifico, l'evoluzione della posizione della giurisprudenza costituzionale, mostrando come da un lato si allinei a quella delle Corti europee, recependone direttive e indicazioni, ma dall'altro cerchi legittimamente di difendere le prerogative nazionali.

Particolarmente interessante sono poi, nell'ultimo capitolo, i paragrafi dedicati all'approfondimento dei concetti di identità nazionale e di identità costituzionale (338 ss.), in cui viene proposta un'arguta posizione sulla teoria dei controlimiti, invocati da parte della dottrina giuscivilistica come scudo da ergere avverso il recepimento –scolastico e acritico– operato dal legislatore nazionale dell'intero *corpus* normativo istitutivo dell'Unione bancaria europea.

L'Autrice è una brillante studiosa, animata da grande curiosità intellettuale, da sempre attenta alle tematiche meno banali (e spesso estremamente complesse), che affronta con cura e determinazione. Il suo rigore scientifico e la cura quasi maniacale verso le fonti documentali, tuttavia, non tolgono interesse ad un volume che, pur nella complessità dell'argomento trattato, rimane assai godibile, presentando ricostruzioni accurate e approfondimenti acuti, con spunti di riflessione e posizioni per certi versi innovative.