

## **Le trasformazioni silenziose della sovranità. Moneta, tecnologia e “governo dei vincoli”: due casi di studio nel contesto europeo\***

PAOLO ZICCHITTU, NASIR MUFTIC\*\*

---

**Sommario:** 1. I mutamenti costituzionali della sovranità: spunti metodologici introduttivi. – 2. Sovranità, Costituzione e integrazione europea. – 2.1. Alcuni elementi definitori. – 2.2. Sovranità e legittimazione democratica: un approccio giurisprudenziale. – 3. La sovranità monetaria nel contesto internazionale ed europeo. – 3.1. Sistema Europeo delle Banche Centrali e *currency board arrangement*. – 3.2. La sovranità monetaria nel sistema italiano. – 3.3. Sovranità monetaria e diritto internazionale: il caso della Bosnia-Erzegovina. – 4. Sovranità digitale e allocazione costituzionale del potere pubblico. – 4.1. Autorità statale e poteri privati. – 4.2. La sovranità digitale nel sistema italiano. – 4.3. La sovranità digitale nei Balcani occidentali: il caso della Bosnia-Erzegovina. – 5. Le intersezioni costituzionali tra sovranità monetaria e sovranità digitale. – 6. Qualche osservazione conclusiva: la sovranità come “governo dei vincoli”.

**Data della pubblicazione sul sito:** 17 marzo 2026

### **Suggerimento di citazione**

P. ZICCHITTU, N. MUFTIC, *Le trasformazioni silenziose della sovranità. Moneta, tecnologia e “governo dei vincoli”: due casi di studio nel contesto europeo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2026. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Paolo Zicchittu è Professore Associato di Diritto Costituzionale e Pubblico nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca. Indirizzo mail: [paolo.zicchittu@unimib.it](mailto:paolo.zicchittu@unimib.it).

Nasir Muftic è Assistant Professor in Civil Law and Digital Technologies nell'Università di Sarajevo. Indirizzo mail: [n.muftic@pfsa.unsa.ba](mailto:n.muftic@pfsa.unsa.ba).

\*\* Sebbene il contributo sia il frutto di una riflessione congiunta, i paragrafi 1; 3; 3.1; 3.2; 3.2.1; 3.2.2; 3.2.3; 4.2; 4.2.1; 4.2.2; 5 e 6 si devono all'elaborazione scientifica di Paolo Zicchittu; mentre le sezioni 2; 2.1; 2.2; 2.2.1; 2.2.2; 3.3; 4; 4.1; 4.3; 4.3.1; 4.3.2 sono il risultato del lavoro di Nasir Muftic.

### 1. I mutamenti costituzionali della sovranità: spunti metodologici introduttivi

La crescente capillarità della regolazione tecnologica – dalla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione alla disciplina dei dati, degli algoritmi e delle infrastrutture strategiche – ha già da tempo sollevato interrogativi circa la capacità degli Stati di esercitare un controllo effettivo in settori caratterizzati dalla presenza di *standard* specialistici, spesso di origine sovranazionale, e dall'azione di grandi società private<sup>1</sup>. Più di recente, alcune iniziative legislative nazionali hanno riportato al centro del dibattito giuridico il rapporto tra sovranità statale e limiti all'esercizio del potere pubblico, investendo questioni di ordine costituzionale più profondo, che travalicano le mere contingenze politiche<sup>2</sup>.

Questi due fenomeni, apparentemente eterogenei per oggetto e intensità, condividono però un implicito presupposto teorico ed evidenziano parimenti un dato istituzionale unitario. Sul piano speculativo, è convinzione sempre più diffusa che moneta e tecnologia rappresentino ambiti nei quali l'incidenza statale sarebbe stata significativamente ridotta da meccanismi indiretti di esercizio dell'autorità<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Per un inquadramento iniziale, anche in chiave comparata, si rinvia esemplarmente a L. LESSIG, *Code and other laws of cyberspace*, New York, 2006, pp. 27 ss.; K. YEUNG, *Algorithmic regulation: A critical interrogation*, in *Regulation & Governance*, 4/2018, pp. 505-523; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, pp. 14 ss.; D. DE NARDIS – N. RAYMOND, *The internet of things as a global policy frontier*, in *UCD Law Review*, 2/2017, pp. 475-497; O. POLLICINO, *Judicial protection of fundamental rights on the internet*, Oxford, 2021, pp. 35 ss.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione storica sul tema specifico delle riserve auree detenute dalla Banca d'Italia, si leggano per tutti G. PESCE, *Sulla disponibilità della riserva aurea della Banca d'Italia*, in *Nuove Autonomie*, 1/2020, pp. 185-201; D. SORACE, *Il governo dell'economia*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984, pp. 925 ss.; G. GUARINO, C. TONIOLO, *La Banca d'Italia e il sistema bancario*, Bari, 1993, pp. 83 ss.; G. MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, 1988, pp. 137 e ss.; D. STRANGIO, *Le politiche monetarie in Italia dalla "Golden Age" alle "oil crises" nelle Relazioni della Banca d'Italia*, in *Moneta e Credito*, 1/2017, pp. 40-50.

<sup>3</sup> In questo senso, cfr. *passim* D. GRIMM, *Sovranità: Origine e futuro di un concetto chiave*, Roma-Bari, 2023; A. ESMARK, *Systems and sovereignty: A systems theoretical look at the transformation of sovereignty*, in M. ALBERT, L. HILKERMEIER (a cura di), *Observing International Relations*, London, 2004, pp. 121-141; A. BOSIO, S. DELLAVALLE, *Crisi e ridefinizione della sovranità nel contesto plurilivellare*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, pp. 127-158; A. RUGGERI, *Prime note per uno studio su crisi della sovranità e crisi della rappresentanza politica*, in E. RAFFIOTTA, A. MIRAS, G. TERUEL LOZANO, F. VECCHIO (a cura di), *Sovranità e rappresentanza nell'era della globalizzazione*, Napoli, 2021, pp. 15-26; nonché J. PLAGEMANN, *Cosmopolitanism in a multipolar world*, London, 2015, pp. 45 ss.

A livello politico-sociologico, tali dinamiche si collocano in una congiuntura storica segnata dalla ricomparsa di movimenti, che rivendicano la riappropriazione, a livello domestico, degli strumenti decisori necessari per l'autodeterminazione collettiva, come unica risposta adeguata ai cambiamenti strutturali occorsi negli ultimi decenni<sup>4</sup>.

In entrambi questi settori emerge, quindi, uno scarto tra titolarità formale del potere e condizioni del suo esercizio, spesso affidato a organi indipendenti, che operano quasi esclusivamente sulla base di criteri tecnici<sup>5</sup>. Eppure, queste variazioni sostanziali non hanno affatto implicato una negazione del concetto di sovranità, per cui potrebbe anche darsi che la perdita di un'influenza dominante da parte dei sistemi nazionali sugli strumenti classicamente associati alla potestà degli Stati debba interpretarsi come l'esito di un processo fisiologico anziché come un rifiuto ultimativo della statualità.

Muovendo da queste premesse, il presente contributo si propone di esaminare sovranità digitale e sovranità monetaria come luoghi di tensione e cambiamento delle categorie dogmatiche tradizionali, prendendo in esame due ordinamenti specifici – Italia e Bosnia-Erzegovina – per vagliare empiricamente, se e in che misura, moneta e tecnologia possano ancora considerarsi espressioni congruenti di una sovranità ormai ontologicamente mutata.

La tesi di fondo che si intende sostenere è che le trasformazioni contemporanee del potere pubblico si traducono in una riconfigurazione funzionale della sovranità. Di conseguenza, tanto l'indipendenza monetaria quanto la

---

<sup>4</sup> Per una analisi giuridica sulla ascesa dei movimenti politici sovranisti si rimanda ex multis a N. URBINATI, *Un'analisi critica del sovranismo*, in *Parolechiave*, 1/2020, pp. 51-63; R. BRUBAKER, *Populism and nationalism*, in *Nations and Nationalism*, 1/2020, pp. 44-66; A. STERPA, *Il teorema di Pitagora: come si rapportano Costituzione, populismo e sovranismo?*, in G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, 2019, Napoli, pp. 11-50; L. BASILE, O. MAZZOLENI, *Sovereignist wine in populist bottles? An introduction*, in *European Politics and Society*, 2/2020, pp. 151-162; A. CHRYSOGELOS, *State transformation and populism: from the internationalized to the neosovereign state?*, in *Politics*, 1/2020, pp. 22-37.

<sup>5</sup> Per una prima panoramica, R. BIN, *La sovranità nazionale e la sua erosione*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale, Lezioni magistrali*, Napoli, 2013, pp. 369-381; J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2000, pp. 5-14; B. BENOCCHI, *Lo Stato nell'Unione europea tra sovranità e controllo: Una storia di successo, nonostante tutto*, in C. LIERMANN TRANIELLO, J. STEFANELLI, M. SCOTTO (a cura di), *Stati Uniti d'Europa: auspicio, incubo, utopia?*, Villa Vigoni, 2020, pp. 37- 62; P.G. CAROZZA, *Sussidiarietà e sovranità negli ordinamenti sovranazionali*, in G. VITTADINI (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà*, Milano, 2007, pp. 113-132; G. VALE, *Globalizzazione, Unione europea e meta-sovranità*, in S. BERARDI (a cura di), *L'Italia e i processi di globalizzazione*, Roma, 2014, pp. 167-189.

tecnicizzazione della *governance* digitale implicano una riorganizzazione dell'ordinamento, tramite la definizione di regole e infrastrutture, che rendono concretamente possibile l'esercizio legittimo del potere. Di conseguenza, la sovranità sopravvive, prevalentemente, non come potere esercitabile in via immediata, bensì come categoria di imputazione, ossia come punto giuridico ultimo, a cui continuano ad essere ricondotte la responsabilità politica, la legittimazione democratica e il controllo costituzionale sull'esercizio del potere pubblico<sup>6</sup>.

In questo quadro, la scelta di comparare l'esperienza italiana con quella bosniaca risponde a una precisa opzione metodologica. I due sistemi, infatti, si collocano in contesti profondamente diversi: l'Italia rappresenta uno Stato membro dell'UE, pienamente integrato all'interno dell'Unione economica e monetaria, in cui la sovranità è stata costituzionalmente ristrutturata a partire da regole sovranazionali di stabilità; la Bosnia-Erzegovina costituisce, invece, l'esempio di un ordinamento post-conflittuale, candidato all'ingresso nell'Unione europea, condizionato da vincoli internazionali e connotato da una struttura istituzionale interna fortemente frammentata<sup>7</sup>.

In questa stessa prospettiva, l'UE assume i caratteri di un ordinamento composito, in cui la sovranità è parcellizzata, suddivisa e redistribuita tra diversi livelli di governo e in cui le Costituzioni nazionali continuano comunque a svolgere

---

<sup>6</sup> Sul rapporto tra sovranità e sviluppi del costituzionalismo si rimanda, senza pretesa di esaustività ad A. D'ALOIA, *Note sparse su costituzionalismo, sovranità, globalizzazione*, in E. RAFFIOTTA, A. MIRAS, G. TERUEL LOZANO, F. VECCHIO (a cura di), *Sovranità e rappresentanza nell'era della globalizzazione*, Napoli, 2021, pp. 27-34; O. CHESSA, *La scomparsa della sovranità. Sul costituzionalismo come ideologia e mitologia*, in *L'ircocervo* 1/2020, pp. 18-33; M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo: percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2014, pp. 57 ss. Nella dottrina comparata, J. COHEN, *Globalization and sovereignty: Rethinking legality, legitimacy, and constitutionalism*, Cambridge, 2012, pp. 87 ss.; N. WALKER, *Sovereignty and beyond: The double edge of external constitutionalism*, in *Virginia Journal of International Law*, 3/2017, pp. 799-820.

<sup>7</sup> Con riguardo alla vicenda italiana, tra i numerosi contributi cfr. *passim* L. CANFORA, *Sovranità limitata*, Roma-Bari, 2023; M. CARTABIA, *The legacy of sovereignty in the Italian constitutional debate*, in N. WALKER (a cura di) *Sovereignty in Transition*, Oxford, 2006, pp. 305-326; A. GUAZZAROTTI, *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei*, in *DPCE online*, 1/2020, pp. 327-354. Con riferimento al caso bosniaco, si rinvia preliminarmente a A. AVDIĆ-KÜSMÜŞ, *Bosnia and Herzegovina: The Quest for Sovereignty*, in *Revue des Sciences Politiques*, 1/2017, pp. 68-78; G. VENNARI, *Beyond the sovereignty paradox: EU 'hands-up' statebuilding in Bosnia and Herzegovina*, in *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2/2010, pp. 153-178; H. PRELJEVIĆ, M. LJUBOVIĆ, *Contested statehood and EU integration: the case of Bosnia and Herzegovina*, in *Politics in Central Europe*, 3/2024, pp. 403-435.

un ruolo centrale come veri e propri centri di mediazione tra istanze democratiche endogene e nuove forme di esercizio del potere<sup>8</sup>. Parallelamente, i Balcani occidentali si caratterizzano come uno spazio di intersezione strategico-territoriale, in cui interessi concorrenti e influenze extra-sistemiche si sovrappongono, determinando esiti significativi sia sul piano delle scelte politiche sia sulle forme di esercizio del potere pubblico, ragion per cui i singoli Stati tendono ad impiegare gli strumenti monetari e digitali come leve di comando per rafforzare la catena gerarchica del potere più che la tutela dei diritti<sup>9</sup>.

Tale accostamento, pertanto, intende evidenziare come ordinamenti, anche profondamente diversi, affrontino una medesima questione costituzionale: la definizione delle condizioni entro cui l'autorità pubblica può essere esercitata in settori caratterizzati da vincoli esterni, regole tecniche e assetti giuridici che di fatto limitano la discrezionalità politica immediata. Il confronto tra i due contesti consentirà di isolare un tratto comune del costituzionalismo contemporaneo, determinando quali sono le condizioni che rendono possibile definire indirizzo politico, responsabilità e controllo democratico in settori governati da logiche tecniche e obblighi eteronomi.

L'analisi comparativa permetterà quindi di verificare empiricamente l'ipotesi secondo cui la sovranità opera attualmente come dispositivo giuridico, attraverso cui gli ordinamenti nazionali organizzano e legittimano vincoli funzionali

---

<sup>8</sup> In via preliminare si consultino, R. BIFULCO, A. NATO, *The concept of sovereignty in the EU—past, present and the future*, in *Reconnect Working Paper*, 2/2020, pp. 36-72; C. CORSI, *Le nuove relazioni tra democrazia, populismo e tecnocrazia: Spunti introduttivi*, in E. RAFFIOTTA, A. MIRAS, G. TERUEL LOZANO, F. VECCHIO (a cura di), *Sovranità e rappresentanza nell'era della globalizzazione*, Napoli, 2021, pp. 167-174; O. CHESSA, *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancor attuale*, in *Rivista AIC*, 3/2017, pp. 1-28; N. WALKER, *Late sovereignty in the European Union*, in N. WALKER (a cura di), *Relocating Sovereignty*, London, 2018, pp. 521-550; G. REPETTO, *Sovranità e costituzionalismo in Europa*, in *Polemos*, 1/2021, pp. 31-47.

<sup>9</sup> Con specifico riguardo al contesto dei Balcani occidentali, si rinvia a S. KEIL, B. STAHL, *Between the Balkans and Europe: The State-Nation problem in the Post-Yugoslav States*, in *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2/2023, pp. 119-135; Z. OKLOPCIC, *Constitutional (re)vision: Sovereign peoples, new constituent powers, and the formation of constitutional Orders in the Balkans*, in *Constellations: An International Journal of Critical & Democratic Theory*, 1/2012, pp. 81-101; S. PETROVIĆ, *The Constitution as a guarantee of State sovereignty in the process of economic progress*, in *Proceedings EKONBIZ*, 1/2025, pp. 144-149; R. Dopchie, *The increasing influence of emerging powers in the Western Balkans: A brief analysis*, in *Journal of Liberty and International Affairs*, 1/2022, pp. 307-320; J. DŽANKIĆ, *Perceptions and Misperceptions of EU Conditionality in the Western Balkans*, in M. UVALIĆ (a cura di), *Integrating the Western Balkans into the EU: Overcoming Mutual Misperceptions*, Cham, 2023, pp. 199-222.

all'esercizio dell'autorità statale, collocandosi al crocevia tra tre filoni di letteratura: da un lato, la riflessione costituzionalistica sulla trasformazione della sovranità nel contesto dell'integrazione europea; dall'altro, gli studi sulla depoliticizzazione della funzione monetaria e sull'indipendenza delle banche centrali; infine, la più recente letteratura in materia di sovranità digitale e sulla crescente dipendenza dell'azione pubblica da infrastrutture tecnologiche private.

## 2. Sovranità, Costituzione e integrazione europea

Prima di analizzare le specifiche manifestazioni della sovranità in ambito monetario e digitale occorre anzitutto chiarire concettualmente il significato da attribuirsi a tale nozione. L'esplicitazione di questo quadro teorico consentirà di fornire un paradigma comune, onde procedere utilmente al confronto tra gli ordinamenti di Italia e Bosnia-Erzegovina.

### 2.1 *Alcuni elementi definatori*

La nozione moderna di sovranità viene tradizionalmente ricondotta alla riflessione di Jean Bodin, che la qualifica, in estrema sintesi, come potere supremo e originario dello Stato, non subordinato ad autorità esterne<sup>10</sup>. Rispetto a questa formulazione archetipica, però, le attuali dissertazioni in tema di sovranità si collocano su un piano ontologicamente diverso. La questione principale, infatti, interessa la perdurante attualità della nozione e si traduce nell'esigenza sistemica di valutare se il concetto conservi ancora una qualche funzione analitica, scientificamente adeguata a descrivere, in maniera compiuta, assetti normativi complessi<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Sulla sovranità come potere originario e illimitato si rinvia a J. BODIN, *I sei libri dello Stato* (1576), trad. it. a cura di M. ISNARDI PARENTE, Torino, 1964. Per una ricostruzione storica, si vedano anche R. LANSING, *A definition of sovereignty*, in *Proceedings of the American Political Science Association*, 1/1914, pp. 61-75; C. HUMPHREY, *Sovereignty*, in D. NUGENT, J. VINCENT (a cura di), *A Companion to the Anthropology of Politics*, Oxford, 2007, pp. 418-436.

<sup>11</sup> Per un approfondimento, anche in chiave comparata, si leggano W. CONNOLLY, *The complexity of sovereignty*, in J. EDKINS, M. SHAPIRO, V. PIN-FAT (a cura di), *Sovereign Lives: Power in Global Politics*, London, 2012, pp. 23-40; C.H. MCILWAIN, *Sovereignty again*, in *Economica*, 1/1926, pp. 253-268; J. MOSES, *Sovereignty and Responsibility: Power, Norms and Intervention in International Relations*, London, pp. 21 ss.; A. OSIANDER, *Sovereignty, International relations, and the Westphalian myth*, in *International Organization*, 2/2001, pp. 253-254; A. FERRARA, *Sovereignty across generations: Constituent power and political liberalism*, Oxford, 2023, pp. 121 ss.; S. KRASNER, *Sovereignty: Organized hypocrisy*, Princeton, 1999, pp. 33 ss. In questa prospettiva, la progressiva trasformazione della sovranità statale nel contesto dell'integrazione europea e delle interdipendenze economiche è stata ampiamente discussa anche nella dottrina

Nel costituzionalismo contemporaneo, dunque, il problema cruciale non riguarda tanto la titolarità formale della sovranità, ma le condizioni istituzionali entro cui essa viene concretamente esercitata in sistemi caratterizzati da interdipendenze normative e vincoli funzionali. Ne discende che quella potestà assoluta, originariamente riconosciuta in capo agli Stati, si riquifica come nozione costituzionale, suscettibile di mutare, unitamente ai processi di integrazione e alle nuove forme di *governance*<sup>12</sup>.

*Ergo*, pur restando un punto di riferimento storico-concettuale imprescindibile, le categorie tradizionali della sovranità contribuiscono soltanto in parte a spiegare i cambiamenti che attualmente attraversano il quadro europeo<sup>13</sup>. Tali mutamenti risultano particolarmente evidenti se si distingue tra sovranità come esercizio effettivo del potere e sovranità come intestazione ultima dell'autorità. Nella teorizzazione classica, l'individuazione formale del soggetto giuridico, che agisce come espressione massima della sovranità coincide pacificamente con lo Stato, da concepirsi come entità internamente suprema ed esternamente indipendente. Parimenti, gli organi nazionali detengono indiscutibilmente anche la capacità effettiva di orientare l'azione pubblica, adottando decisioni cogenti e detenendo gli strumenti di governo essenziali per connotare politicamente il sistema<sup>14</sup>.

Tuttavia, nell'ambito dell'Unione europea, la spettanza delle funzioni sovrane permane anche quando l'esercizio concreto delle relative attribuzioni risulta

---

costituzionalistica italiana, che ha messo in luce come le limitazioni derivanti dall'integrazione non comportino necessariamente una dissoluzione della sovranità, ma piuttosto una sua riorganizzazione istituzionale, per tutti si vedano L. BARTOLUCCI, *La "sovranità economica" all'intersezione tra Unione europea e Stati membri*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 2/2021, pp. 315-337

<sup>12</sup> Sulle evoluzioni e le trasformazioni del concetto, si vedano, per tutti, W. BROWN, *Walled States, Waning Sovereignty*, New York, 2010, pp. 23 ss.; D. GRIMM, *The Constitution of European Democracy*, Oxford, 2017, pp. 57 ss.; K. NICOLAIDIS, *The Idea of European Democracy*, in J. DICKSON, P. ELEFTHERIADIS (a cura di), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, 2012, pp. 215-221.

<sup>13</sup> Si vedano esemplarmente N. WHEATLEY, *The Life and Death of States: Central Europe and the Transformation of Modern Sovereignty*, Princeton, 2023, pp. 85 ss.; M.R. FOWLER, J.M. BUNCK, *Law, Power, and the Sovereign State*, University Park, 1995, pp. 63 ss.; L. RAVAIOLI, *Autonomia, sovranità e costituzione dell'ordinamento comunitario. Semantiche dell'autonomia nella dottrina internazionalistica italiana tra anni Cinquanta e Sessanta*, in *Materiali per una Storia della Cultura Giuridica*, 2/2025, pp. 625-650.

<sup>14</sup> Per una comparazione tra le varie concezioni della sovranità in ambito costituzionale, si leggano, ad esempio, P. OLIVER, *Sovereignty in the Twenty-first Century*, in *King's Law Journal*, 2/2003, pp. 137-178; R. LAPIDOTH, *Sovereignty in transition*, in *Journal of International Affairs*, 1/1992, pp. 325-346; A. GENTILI, *La sovranità nei sistemi giuridici aperti*, in *Politica del diritto*, 2/2011, pp. 181-206.

condiviso, limitato o delegato. In ambiti quali la politica monetaria o la regolazione digitale, l'autorità statale originaria viene compressa da norme costituzionali, impegni internazionali e dipendenze funzionali nei confronti di altre Istituzioni o di attori privati<sup>15</sup>. In questa prospettiva, il divario tra titolarità del potere e capacità operativa, sancita dal diritto euro-unitario, si declina come un tratto strutturale delle Costituzioni moderne<sup>16</sup>.

Gli Stati nazionali, dunque, rimangono la fonte ultima delle competenze, ma accettano limitazioni, anche particolarmente incisive, all'esercizio delle proprie prerogative, in settori specifici e in materie sensibili<sup>17</sup>. La sovranità, insomma, assume un carattere prevalentemente relazionale, che si definisce a partire da dinamiche di cooperazione, delega e controllo reciproco, allocando le diverse competenze, individuando i soggetti legittimati ad agire e definendo, in ultima istanza, i vari circuiti di *accountability*, per limitare l'esercizio arbitrario del potere pubblico, attraverso regole di settore, garanzie giurisdizionali, protezione dei diritti fondamentali e salvaguardia dei principi dello Stato di diritto. Questa ricostruzione si discosta chiaramente da quelle letture che continuano, ancora oggi, a interpretare la sovranità esclusivamente come presidio di autodeterminazione politica immediata o che qualificano la sua trasformazione come un arretramento patologico dello Stato. Al contrario, il mutamento della sovranità viene qui letto come un fenomeno strutturale, che ridefinisce le modalità di esercizio del potere<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. *ex plurimis* J. SHEEHAN, *The problem of sovereignty in European history*, in *The American Historical Review*, 1/2006, pp. 1-15; D. PHILPOTT, *Usurping the sovereignty of sovereignty?*, in *World Politics*, 2/2001, pp. 297-324; C. PAVEL, *Divided Sovereignty: International Institutions and the Limits of State Authority*, Oxford, 2014, pp. 74 ss.

<sup>16</sup> In ordine alla divaricazione tra titolarità del potere sovrano ed esercizio delle funzioni regolatorie, E. KURTULUS, *Theories of sovereignty: An interdisciplinary approach*, in *Global Society*, 4/2004, pp. 347-371; M. WILLIAMS, *Rethinking sovereignty*, in E. KOFMAN, G. YOUNGS (a cura di), *Globalization: Theory and Practice*, London, 1996, pp. 109-122; M. KOSKENNIEMI, *What use for sovereignty today?*, in *Asian Journal of International Law*, 1/2011, pp. 61-70.

<sup>17</sup> Sulle evoluzioni della sovranità in rapporto alle organizzazioni sovranazionali e internazionali, D. GRIMM, B. COOPER, *Sovereignty: The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, New York, 2015, pp. 88 ss.; A. JAMES, *The practice of sovereign statehood in contemporary international society*, in *Political Studies*, 3/1999, pp. 457-473; S. TEITT, *Sovereignty as responsibility*, in T. DUNNE, C. REUS-SMIT (a cura di), *The Globalization of International Society*, Oxford, 2017, pp. 325-344.

<sup>18</sup> Cfr. *ex multis* N. WALKER, *The variety of sovereignty*, in R. ADLER-NISSEN, T. GAMMELTOFT-HANSEN (a cura di), *Sovereignty Games: Instrumentalizing State Sovereignty in Europe and Beyond*, New York, 2008, pp. 21-32; H. EBBIE ERLER, *Popular sovereignty and recognition*, in E. ATANASSOW, T. BARTSCHERER, D. BATEMAN (a cura di), *When the People Rule: Popular Sovereignty in Theory and Practice*, New York, 2023, pp. 218-234; K.

## 2.2 *Sovranità e legittimazione democratica: un approccio giurisprudenziale*

Questa impostazione teorica è stata recepita e ampliata anche a livello pretorio, sia dalla Corte di giustizia sia dai giudici nazionali, corroborando a più riprese l'idea secondo cui la sovranità tende oggi ad operare come meccanismo di limitazione e responsabilità, anziché come forma illimitata di scrutinio politico<sup>19</sup>.

### 2.2.1 La posizione della Corte di giustizia e della Corte costituzionale italiana

Fin dagli inizi della propria azione istituzionale, la CGUE ha progressivamente ristrutturato il contenuto dogmatico della sovranità, discostandosi da una definizione astratta del concetto, attraverso dottrine – effetto diretto, primato del diritto dell'Unione, *pre-emption*, tutela dei diritti fondamentali e riconoscimento di competenze implicite – che hanno ricalibrato il rapporto tra ordinamenti nazionali e livello sovranazionale, qualificando l'Unione come sistema autonomo, fondato su obblighi giuridici accettati dagli Stati membri<sup>20</sup>.

Questa configurazione mostra come la sovranità non sia stata semplicemente compressa, ma venga ora esercitata attraverso parametri che coinvolgono direttamente le giurisdizioni nazionali, in quanto chiamate a garantire l'effettività del diritto europeo in virtù di una scelta costituzionale originaria<sup>21</sup>. La qualificazione dell'Unione come «*comunità di diritto*» e la successiva elaborazione del principio di autonomia hanno rafforzato ulteriormente la visione dell'UE come ordinamento multilivello, nel quale la sovranità statale diventa capacità di vincolarsi giuridicamente in modo reciproco e stabile. Lo stesso meccanismo del rinvio pregiudiziale ha contribuito a delineare un sistema di cooperazione tra giudici nazionali e Corte di giustizia, nel quale l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione si realizza attraverso una distribuzione policentrica delle funzioni<sup>22</sup>.

---

BAGWELL, R.W. STAIGER, *National sovereignty in an interdependent world*, in L. YAN ING, M. YU (a cura di), *World Trade Evolution*, London, 2018, pp. 12-59.

<sup>19</sup> In questo senso si leggano P. DASTOLI, *Sovranità nazionale e sovranità europea*, in *Il Mulino*, 1/1995, pp. 47-54; P. CALAMIA, *La sovranità nazionale e l'Unione Politica*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 3/2020, pp. 439-442; J.H.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 8/1991, pp. 2403-2483.

<sup>20</sup> CGUE, causa 26/62 del 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos*; CGUE, causa 6/64 del 15 luglio 1964, *Costa c. ENEL*; CGUE, causa 4/73 del 14 maggio 1974, *Nold*; CGUE, cause riunite C-46/93 e C-48/93 del 5 marzo 1996, *Brasserie du Pêcheur/Factortame III*; CGUE, causa C-105/03 del 16 giugno 2005, *Pupino*.

<sup>21</sup> CGUE, causa 11/70 del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*; CGUE, causa 22/70 del 31 marzo 1971, *AETR*; CGUE, causa 106/77 del 9 marzo 1978, *Simmmenthal*; CGUE, cause riunite C-6/90 e C-9/90 del 19 novembre 1991, *Francovich*;

<sup>22</sup> CGUE, causa 294/83 del 23 aprile 1986, *Les Verts c. PE*; CGUE, causa C-265/95 del 9 dicembre 1997, *Commissione c. Francia*; CGUE, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P

In tale prospettiva, l'azione della Corte di giustizia traduce in termini giuridici gli impegni politicamente assunti dagli Stati membri e, insistendo sull'uniforme applicazione e sull'effettività delle norme UE, riformula le modalità di esercizio della sovranità, mediante meccanismi orientati alla reciprocità, alla certezza del diritto e all'eguaglianza<sup>23</sup>. La Corte di Lussemburgo, dunque, trasforma la sovranità nazionale da principio di chiusura a dispositivo di articolazione costituzionale dell'integrazione. In altri termini, la giurisprudenza della CGUE incanala l'esercizio concreto del potere in procedure comuni, fondate sui Trattati e protette dal principio di autonomia dell'ordinamento europeo. In questo modo, la sovranità assume una fisionomia funzionale e relazionale, configurandosi come categoria di imputazione, all'interno di un sistema di governo condiviso<sup>24</sup>.

In questo scenario, anche la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana consente di ricostruire una nozione di sovranità radicalmente diversa dalla concezione classica di supremazia assoluta e incontestata dell'ordinamento statale. Fin dalle prime decisioni in materia di integrazione europea, il giudice delle leggi ha qualificato l'apertura dell'ordinamento a regole sovranazionali come una modalità inedita, costituzionalmente mediata, di esercizio della potestà statale<sup>25</sup>.

Nella ricostruzione fornita dalla Consulta, le clausole contenute negli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione integrano una scelta autonoma e consapevole dell'ordinamento, in grado di trasformare il rapporto con il diritto europeo (e convenzionale) da opzione meramente esterna a parametro interno di legittimità. La Costituzione, in altre parole, impone al legislatore il rispetto dei vincoli provenienti dall'Unione europea (e dalla CEDU), seppur nel rispetto dei limiti strutturali, che derivano dall'osservanza dei principi supremi e dalla protezione dei diritti inviolabili, inserendo così strutturalmente l'integrazione nel circuito della sovranità<sup>26</sup>. In questa logica, anche la possibilità riconosciuta al giudice comune di disapplicare la normativa interna incompatibile con il diritto dell'Unione viene interpretata dalla Corte come l'effetto pratico necessitato di una redistribuzione

---

del 3 settembre 2008, *Kadi*; CGUE, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P del 18 luglio 2013, *Kadi II*; CGUE, Parere 1/91 del 14 dicembre 1991; CGUE, Parere 1/09 del 8 marzo 2011; CGUE, Parere 2/13 del 18 dicembre 2014.

<sup>23</sup> CGUE, cause riunite 28/62, 29/62 e 30/62 del 27 marzo 1963, *Da Costa*; CGUE, causa 166/73 del 16 gennaio 1974, *Rheinmühlen-Düsseldorf*; CGUE, causa 314/85 del 22 ottobre 1987, *Foto-Frost*; CGUE, causa C-224/01 del 30 settembre 2003, *Köbler*; CGUE, causa C-210/06 del 16 dicembre 2008, *Cartesio*.

<sup>24</sup> CGUE, causa 283/81 del 6 ottobre 1982, *CILFIT*; CGUE, causa C-36/02 del 14 ottobre 2004, *Omega*; CGUE, causa C-284/16 del 6 marzo 2018, *Achmea*; CGUE, causa C-575/18 P del 9 luglio 2020, *Repubblica Ceca c. Commissione*; CGUE, causa C-662/23 del 8 maggio 2025, *Zimir*.

<sup>25</sup> C. cost. sent. 14/1964; C. cost. sent. 183/1973; C. cost. sent. 170/1984.

<sup>26</sup> C. cost. sent. 232/1989; C. cost. sent. 238/2014; C. cost. sent. 269/2017.

delle funzioni di garanzia, che trasforma le modalità di esercizio della supremazia normativa, senza tuttavia spostarne il definitivo radicamento soggettivo<sup>27</sup>.

Ancora, il dialogo instaurato con la CGUE a partire dalla vicenda *Taricco*, così come la riaffermazione della centralità dei principi di legalità penale, della dignità della persona e della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi rafforzano questa ricostruzione<sup>28</sup>. La Corte italiana, pertanto, non oppone una sovranità difensiva o isolazionista nei confronti dell'ordinamento UE, ma rivendica la funzione del modello costituzionale quale sede ultima di attribuzione della responsabilità pubblica e di garanzia dei diritti. Pure quando riconosce l'operatività del principio del primato, la Corte lo iscrive entro una cornice giuridica, che ne condiziona la validità sistemica al rispetto dei principi supremi<sup>29</sup>.

Nel loro complesso, queste decisioni chiariscono una concezione della sovranità come potere di strutturazione giuridica dell'integrazione: la pretesa di supremazia originaria dello Stato diventa un dispositivo attraverso cui gli ordinamenti predispongono la propria partecipazione a sistemi multilivello. La sovranità emerge così come categoria dinamica, che agisce sulla determinazione delle condizioni normative entro cui gli strumenti decisionali democratici possono essere legittimamente esercitati.

## 2.2.2 Le influenze sul sistema bosniaco

Analogamente, seppur al di fuori del sistema di regole tracciato dal diritto dell'Unione, anche la Costituzione della Bosnia-Erzegovina risulta profondamente incisa da condizionamenti politici e giuridici di natura eteronoma. Gli accordi di Dayton configurano una struttura statale frammentata e fortemente decentrata, plasmata da esigenze di pacificazione, affidate, in prevalenza, a meccanismi di supervisione internazionale<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> C. cost. sent. 168/1991; C. cost. sent. 102/2008; C. cost. sent. 20/2019.

<sup>28</sup> C. cost. sent. 24/2017; C. cost. sent. 115/2018; C. cost. sent. 11/2020.

<sup>29</sup> C. cost. sent. 303/2011; C. cost. sent. 42/2017; C. cost. sent. 120/2018.

<sup>30</sup> Per un approfondimento sul sistema costituzionale della Bosnia-Erzegovina, si vedano per tutti D VANJEK, *Bosnia and Herzegovina: A Country of two constituent units and three peoples*, in A. GRIFFITHS, R. CHATTOPADHYAY, J. LIGHT, C. STIEREN (a cura di), *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*, Cham, 2020, pp. 65-82; Z. PAJIC, *A critical appraisal of human rights provisions of the Dayton Constitution of Bosnia and Herzegovina*, in *Human Rights Quarterly*, 1/1998, pp. 125-138; J. O'BRIEN, *The Dayton Constitution of Bosnia and Herzegovina*, in L. MILLER (a cura di), *Framing the State in Times of Transition*, Washington, 2010, pp. 332-349; F. MORRISON, *The Constitution of Bosnia-Herzegovina*, in *Constitutional Commentary Collections*, 13/1996, pp. 145-157; Z. BEGIĆ, Z. DELIĆ, *Constituency of peoples in the constitutional system of Bosnia and Herzegovina*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2/2013, pp. 447-465.

In questo ambito, gli *standard* europei – e in particolare la giurisprudenza in materia di diritti umani – hanno esercitato un’influenza crescente sull’interpretazione costituzionale, tanto che l’art. 2, comma 2, della Costituzione bosniaca incorpora espressamente la CEDU, stabilendo che «*i diritti e le libertà enunciati nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e nei suoi Protocolli si applicano direttamente in Bosnia-Erzegovina e hanno priorità su ogni altra legge*»<sup>31</sup>. Correlativamente, l’assunzione della tutela internazionale dei diritti, quale elemento strutturale dell’assetto post-bellico, assegna altresì alle decisioni della Corte di Strasburgo una posizione sistemica del tutto peculiare: tali pronunce producono effetti diretti nell’ordinamento interno e prevalgono su tutta la legislazione ordinaria, restando subordinate alla sola Costituzione<sup>32</sup>.

Questa influenza riverbera anche sulla composizione della Corte nazionale, che è costituita da nove giudici, sei dei quali sono cittadini bosniaci, mentre i restanti tre sono giudici internazionali, nominati dal Presidente della Corte europea dei diritti dell’uomo, previa consultazione con la Presidenza della Bosnia-Erzegovina. Si tratta di un’architettura, che distribuisce il potere di nomina su più livelli, assimilando organicamente l’intervento internazionale nella fisionomia degli organi nazionali<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Per un approfondimento dal lato esclusivamente giurisprudenziale, N. KULENOVIĆ, *Court as a policy-maker? The role and effects of the constitutional court of Bosnia and Herzegovina in democratic transition and consolidation*, in *Analitika Working Papers*, 1/2016, pp. 6-69; K. POLOVCHENKO, *Influence of the Constitutional Court on the transformation of vital national interests of Bosnia and Herzegovina*, in *European Politics and Society*, 3/2023, pp. 410-420; M. SIMOVIC, V. SIMOVIC, *The practice of Bosnia and Herzegovina constitutional court*, in *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Tuzli*, 1/2017, pp. 154-177.

<sup>32</sup> Cfr. per tutti L. MONTANARI, *The use of comparative and international law by the constitutional court of Bosnia and Herzegovina*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Judicial Cosmopolitanism*, Leiden, 2019, pp. 708-744; K. OSMANOVIC, *Court practice of the constitutional court of Bosnia and Herzegovina*, in *Zbornik Radova Fakulteta Pravnih Nauka*, 1/2022, pp. 144-154; M. STANKOVIC, *Bosnia and Herzegovina and constitutional judiciary*, in AA.VV., *Collection of Papers from the Conference Organized on Occasion of the Day of the Faculty of Law*, Sarajevo, 2017, pp. 341-355.

<sup>33</sup> I membri nazionali sono invece designati dagli organi legislativi delle due entità costitutive: quattro sono nominati dalla Camera dei rappresentanti del Parlamento della Federazione di Bosnia-Erzegovina, mentre i restanti due sono scelti dall’Assemblea nazionale della Republika Srpska. Per un’analisi critica, si confrontino ad esempio i contributi di N. SMILAGIĆ, *Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina*, in R. GROTE (a cura di), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2020, pp. 49-60; G. MARKOVIC, *Controversies on the constitutional court of Bosnia and Herzegovina*,

In questa logica, la giurisprudenza costituzionale bosniaca ha ricostruito la sovranità statale in termini del tutto analoghi a quelli che caratterizzano gli ordinamenti europei integrati, ossia come potere del sistema giuridico di istituzionalizzare norme prodotte *aliunde*, trasformandole in parametri di legittimità e in fattori strutturali per l'esercizio dell'autorità pubblica, attraverso la supervisione attiva da parte di organismi di diritto internazionale. La Corte di Sarajevo impiega sistematicamente la CEDU e la giurisprudenza di Strasburgo come parametri immediati del giudizio di costituzionalità e istituzionalizza il sindacato esterno sui diritti fondamentali quale elemento costitutivo della propria identità, così che l'autorità politica si esercita tramite meccanismi di etero-vincolo, giuridicamente incorporati in Costituzione<sup>34</sup>.

Infine, con riferimento alle controversie relative alla rappresentanza politica e alla revisione del modello consociativo, che ha storicamente caratterizzato l'ordinamento interno, la Corte ha messo costantemente in luce la distanza tra titolarità formale del potere costituente ed effettiva capacità di trasformazione dei rapporti tra Istituzioni. A questo proposito, il giudice bosniaco ha evidenziato come la revisione della Costituzione resti rigidamente condizionata dalle procedure aggravate, dai meccanismi di veto e dagli equilibri politici incorporati negli accordi di Dayton. Ne emerge un modello in cui la sovranità, pur permanendo sul piano formale quale attributo dello Stato, incontra dei limiti organici al proprio esercizio, derivanti sia dalla configurazione interna del potere sia da imposizioni allogene contingenti<sup>35</sup>.

Nel loro insieme, queste pronunce consentono di ricostruire una concezione della sovranità come categoria costituzionale orientata alla stabilizzazione del sistema e alla protezione dei diritti fondamentali, più che all'espansione dell'autonomia decisionale o alla piena autodeterminazione politica. In quest'ottica, l'autorità statale emerge alla stregua di una forma di potere giuridicamente condizionata, che opera come logica garantistica, funzionale alla conservazione degli equilibri tra gruppi etnici, alla prevenzione dei conflitti e al consolidamento dell'ordine costituzionale. La Corte, dunque, canalizza l'esercizio del potere pubblico entro forme procedurali rigide e tende a sottrarre le decisioni più sensibili alla dialettica maggioritaria, subordinando l'innovazione istituzionale a condizioni di consenso rafforzato, per cui la funzione primaria dell'ordinamento

---

in *NBP*, 1/2013, pp. 93-105; A. SCHWARTZ, M. MURCHISON, *Judicial impartiality and independence in divided societies: An empirical analysis of the constitutional Court of Bosnia-Herzegovina*, in *Law and Society Review*, 4/2016, pp. 821-855.

<sup>34</sup> C. cost. BIH dec. U-5/98; C. cost. BIH dec. U-13/05; C. cost. BIH dec. U-9/00.

<sup>35</sup> C. cost. BIH dec. AP-953/05; C. cost. BIH dec. U-5/04; C. cost. BIH dec. U-13/12.

è quella di garantire la tenuta di un sistema fragile attraverso dispositivi di contenimento, controllo e mediazione<sup>36</sup>.

### 3. La sovranità monetaria nel contesto internazionale ed europeo

Nella riflessione giuspubblicistica contemporanea, la genesi e lo sviluppo diacronico della sovranità monetaria rappresentano uno degli ambiti scientificamente più fecondi per apprezzare le variazioni ontologiche della potestà statale. In effetti, se si analizza il fenomeno in una prospettiva schiettamente costituzionalistica, è possibile cogliere un progressivo mutamento di paradigma che contraddistingue la funzione pubblica, caratterizzandola a partire da logiche di garanzia<sup>37</sup>.

#### 3.1 *Sistema Europeo delle Banche Centrali e currency board arrangement*

Come si è già avuto modo di rilevare, la sovranità si è storicamente connotata come potere supremo e originario, non derivato e non subordinato a vincoli esogeni. In questa accezione, l'autorità era, prima di tutto, una proprietà strutturale dell'ordinamento, che si manifestava nella disponibilità piena ed esclusiva delle funzioni fondamentali, designando lo Stato come fonte ultima di validità del diritto<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> C. cost. BIH dec. U-26/01; C. cost. BIH dec. U-9/09; C. cost. BIH dec. U-23/14.

<sup>37</sup> Nella dottrina italiana il tema è stato oggetto di un rinnovato interesse, in particolare con riferimento al rapporto tra integrazione europea, indipendenza delle banche centrali e limiti costituzionali all'uso politico della moneta. Sul punto si vedano, passim O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016; M. DANI, *La banca centrale nel diritto pubblico europeo: una prospettiva teorica e comparata*, Milano, 2024; M. BAGELLA, *Sovranità monetaria e fiscale e politica economica italiana*, in L. PAGANETTO (a cura di), *Ripensare Maastricht*, Roma, 2015, pp. 35-44; A. CONZUTTI, *L'esclusione della "costituzionalizzazione" della politica monetaria. Una rilettura dell'assetto italiano avant Maastricht*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, 1/2023, pp. 184-217; M. PELLEGRINI, *La Banca d'Italia e il problema della sua autonomia (dalla traslazione della sovranità monetaria alla perdita della supervisione bancaria?)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 4/2018, pp. 466-487. Circa i mutamenti della sovranità monetaria in prospettiva storico-comparata, E. TYMOIGNE, *Monetary sovereignty: nature, implementation, and implications*, in *Public Budgeting and Finance*, 3/2020, pp. 49-71; G. MARZULLI, *Il "convitato di pietra": la sovranità monetaria nel dibattito costituzionalistico. Spunti di riflessione per una critica costituzionalistica della moneta unica europea*, in *Rivista AIC*, 2/2014, pp. 1-21; S. MURAU, J. VAN'T KLOOSTER, *Rethinking monetary sovereignty: the global credit money system and the State*, in *Perspectives on Politics*, 4/2023, pp. 1319-1336.

<sup>38</sup> Così, H. KALMO, Q. SKINNER, *Sovereignty in Fragments: The Past, Present, and Future of a Contested Concept*, Cambridge, 2014, pp. 57 ss.; J. BARTELSON, *A Genealogy of*

In questa temperie culturale, la sovranità monetaria era ritenuta una delle manifestazioni più evidenti dell'autorità statale in senso classico, in quanto «*potestas absoluta et perpetua*». L'emissione della moneta, la determinazione del corso legale dei mezzi di pagamento e la definizione della politica economica erano prerogative esclusive degli organi sovrani e costituivano mezzi decisivi per regolare i rapporti giuridici domestici. La moneta agiva come fattore di integrazione, che identificava l'ambito di efficacia dell'ordinamento e manifestava la capacità degli Stati nazionali di imporre regole cogenti, valide per i consociati a prescindere da giustificazioni esterne<sup>39</sup>.

Con l'affermazione dello Stato costituzionale di diritto e con il graduale sviluppo del processo di integrazione europea, tuttavia, questa configurazione ha subito una profonda alterazione. Tale ridefinizione del potere sovrano si è perfezionata per gradi, in seguito a scelte costituzionalmente consapevoli, giustificate innanzitutto dall'esigenza di assicurare stabilità, credibilità e prevedibilità al sistema monetario interno<sup>40</sup>. In questo scenario, i Trattati attribuiscono all'UE una competenza esclusiva in materia di politica monetaria, definendo un nuovo impianto, fondato sull'indipendenza delle banche centrali e sulla separazione strutturale tra politica monetaria e finanza pubblica<sup>41</sup>.

---

*Sovereignty*, Cambridge, 1995, pp. 74 ss.; D. LEE, *The Right of Sovereignty: Jean Bodin on the Sovereign State and the Law of Nations*, Oxford, 2021, pp. 62 ss.

<sup>39</sup> In questo senso si rimanda a J. BODIN, *Della sovranità*, cit. Secondo l'Autore, «*il potere di fare e disfare la moneta rientra tra le prerogative essenziali del sovrano, accanto alla potestà legislativa, al potere di imposizione fiscale e alla dichiarazione di guerra e pace*». In questa prospettiva, la valuta non fondava la propria efficacia su un valore intrinseco, ma veniva ammessa semplicemente perché l'autorità sovrana che emanava dallo Stato ne imponeva l'accettazione, creando un vincolo generalizzato.

<sup>40</sup> Per poter apprezzare più compiutamente questa evoluzione diacronica, si consultino *ex plurimis* F. VON HAYEK, *La denazionalizzazione della moneta*, Soveria Mannelli, 2018; A. ZITO, *Moneta (profili pubblicistici)*, in E. PICOZZA (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico dell'economia*, Rimini, 1998, pp. 661-686; G. DE ANGELIS, *Sovranità economica e legittimità politica nell'unione economica e monetaria: un modello analitico*, in *Ragion pratica*, 2/2019, pp. 491-516; C. ZIMMERMANN, *A contemporary concept of monetary sovereignty*, Oxford, 2013, pp. 54 ss.; P. CHIRULLI, *Moneta*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 2022, pp. 747-769.

<sup>41</sup> In dottrina, per una prima analisi della politica monetaria europea, R. BELLAMY, A. WEALE, *Political legitimacy and European monetary Union: Contracts, constitutionalism and the normative logic of two-level games*, in *Journal of European Public Policy*, 2/2015, pp. 257-274; T. SADEH, A. VERDUN, *Explaining Europe's Monetary Union: A survey of the literature*, in *International Studies Review*, 2/2009, pp. 277-301; W. STREECK, L. ELSÄSSER, *Monetary disunion: the domestic politics of euroland*, in *Journal of European Public Policy*, 1/2016, pp. 1-24; C. ZIMMERMANN, *The concept of monetary sovereignty revisited*, in

Se si guarda al caso italiano, lo Stato ha consapevolmente accettato di circoscrivere la propria discrezionalità, affidando la gestione della moneta a un sistema di Banche centrali indipendenti, per preservare la tutela del risparmio, la tenuta dei prezzi e la fiducia sistemica. In seguito all'ingresso nell'Unione economica e monetaria, la sovranità è stata trasferita e si è finalisticamente condizionata in modo tale da impedire che la relativa funzione potesse essere impiegata per finanziare la spesa pubblica statale. Questo divieto ha operato come clausola generale di separazione, neutralizzando uno dei canali tradizionali tramite cui gli Stati sovrani esercitavano la propria autorità e configurando in via definitiva il governo della moneta come ambito tecnicamente autonomo<sup>42</sup>.

Questa stessa dinamica, però, si estende, con modalità differenziate, anche ad altri ordinamenti europei, che, pur non partecipando all'Unione economica e monetaria, risultano comunque sottoposti a parametri assai stringenti. Da questo punto di vista, anche la Bosnia-Erzegovina ha incorporato nella propria Costituzione un regime valutario, che limita notevolmente il potere decisionale interno dal momento che subordina l'emissione della moneta a parametri internazionali di affidabilità e tenuta. Più nel dettaglio, l'articolo VII della Costituzione bosniaca adotta un modello che condiziona l'emissione della moneta a previsioni esterne di stabilità, riducendo, correlativamente, in modo significativo, la discrezionalità delle autorità politiche nazionali<sup>43</sup>.

---

*European Journal of International Law*, 3/2013, pp. 797-818; T.D. WILLETT, *Some often neglected aspects of the political economy of European monetary integration*, in B. ABEGAZ, P. DILLON, D. FELDMAN, P. WHITELEY (a cura di), *The Challenge of European Integration*, 2021, pp. 205-218.

<sup>42</sup> In merito alla funzionalizzazione della politica monetaria statale e all'indipendenza della BCE, si vedano a titolo di esempio A. SAHR, C. MÜLLER, *Of monetary sovereignty in the euro-zone*, in *Sovereignty: A Global Perspective*, 1/2022, pp. 210-234; G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 2005, pp. 283-322; K. PISTOR, *From territorial to monetary sovereignty*, in *Theoretical Inquiries in Law*, 2/2017, pp. 491-517; M. KALAITZAKE, *Central banking and financial political power: An investigation into the European Central Bank*, in *Competition and Change*, 3/2019, pp. 221-244; G.U. RESCIGNO, *Moneta e Stato*, in *Diritto pubblico*, 2/2017, pp. 309-336. G. SAPELLI, *Sull'indipendenza delle Banche Centrali: Un gioco di specchi?*, in *Diritto Costituzionale - Rivista Quadrimestrale*, 2/2018, pp. 59-83

<sup>43</sup> Sull'implementazione dei parametri internazionali nel sistema monetario bosniaco, K. IMAMOVIĆ-ČIZMIĆ, *Euroisation and Monetary Policy in Bosnia and Herzegovina - Situation and Perspectives*, in J. SZILÁGYI, G. MARINKÁS (a cura di), *Maastricht 30: A Central European Perspective*, Miskolc-Budapest, 2025, pp. 199-233; B. TOPIĆ-PAVKOVIĆ, *Fiscal and Monetary Aspects of Accession of Bosnia and Herzegovina to the Monetary Union*, in V. KANDŽIJA, A. KUMAR (a cura di), *Economic Integrations, Competition and*

In chiave comparata, l'analogia tra i due modelli risiede proprio in questa differenziazione concettuale tra titolarità ed esercizio del potere, che sottrae la gestione monetaria ai meccanismi politici ordinari, per affidarla invece a presidi tecnici sovraordinati. Tanto nel caso italiano quanto in quello bosniaco, quindi, la sovranità non coincide più con la disponibilità politica degli strumenti monetari, bensì con la capacità dell'ordinamento di autolimitarsi giuridicamente. In entrambe le fattispecie, il potere statale risulta fortemente compresso sul piano operativo e la moneta cessa di rappresentare uno strumento di politica contingente, diventando un fattore di assestamento, atto a garantire coerenza, prevedibilità e tutela delle libertà fondamentali, in un contesto di crescente interdipendenza economico-istituzionale<sup>44</sup>.

In tale prospettiva, la sovranità monetaria conserva una funzione ordinante, quale criterio di imputazione delle scelte fondamentali, e delimita il perimetro entro cui l'azione politica può essere legittimamente organizzata. Le scelte qualificanti in materia, pur essendo assunte da autorità tecniche, restano riconducibili a un'opzione originaria del sistema nazionale, che definisce le regole del gioco e i limiti entro cui tali organi possono agire, guidando la transizione verso forme di esercizio del potere funzionali e partecipate<sup>45</sup>.

### 3.2 *La sovranità monetaria nel sistema italiano*

Il dibattito recentemente sviluppatosi attorno alla proposta di modifica dell'art. 4 del "Testo Unico delle norme in materia valutaria", che affida «*la gestione delle*

---

*Cooperation*, Banja Luka, 2015, pp. 870-883; Z. MARIĆ, *Currency Board Policy and Economic Development of Bosnia and Herzegovina in the Context of European integration*, in *Acta Economica*, 1/2017, pp. 9-26.

<sup>44</sup> Si vedano S. GEDEON, *Stability properties of the currency board: case study of Bosnia-Herzegovina 2004-2010*, in *Banks and Bank Systems*, 3/2013, pp. 86-98; A. RAVIV, *Jigsaw sovereignty: The economic consequences of decentralization in post-Dayton Bosnia*, in *George Washington International Law Review*, 1/2005, pp. 109-166; E. MAGNIN, N. NENOVSKY, *Diversity of Capitalism in Central and Eastern Europe: Dependent Economies and Monetary Regimes*, Cham, 2022, pp. 109-132.

<sup>45</sup> In ordine al rapporto tra sovranità monetaria e regolazione tecnica, si rimanda a B. BONIZZI, A. KALTENBRUNNER, J. MICHELL, *Monetary sovereignty is a spectrum: Modern monetary theory and developing countries*, in *Real World Economics Review*, 1/2019, pp. 46-61; Z. DARVAS, S. MERLER, *The European Central Bank in the age of banking union*, in *Bruegel Policy Contribution*, 3/2013, pp. 1-18; J. GOODMAN, *Monetary sovereignty: The politics of central banking in Western Europe*, Ithaca, 2020, pp. 123 ss.; J. KILPONEN, H. LAAKKONEN, J. VILMUNEN, *Sovereign risk, European crisis resolution policies, and bond spreads*, in *International Journal of Central Banking*, 1/2018, pp. 285-323; nonché M. LEONARD, J. PISANI-FERRY, E. RIBAKOVA, J. SHAPIRO, G.B. WOLFF, *Redefining Europe's economic sovereignty*, in *Policy Contribution*, 3/2019, pp. 1-23.

*riserve ufficiali dello Stato alla Banca d'Italia nel rispetto dello Statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali e della Banca Centrale Europea», offre una stimolante sollecitazione intellettuale per tornare a riflettere sul significato attuale della sovranità, non solo monetaria<sup>46</sup>.*

La rilevanza del caso non risiede tanto nelle sue implicazioni patrimoniali – pressoché nulle almeno nell'immediato – quanto piuttosto nella capacità di rivelare apertamente quelle tensioni che, attraversano il modello costituzionale, dopo l'adesione all'Unione economica e monetaria. L'idea che le riserve auree possano essere ricondotte nella piena disponibilità dello Stato, tramite un intervento legislativo ordinario, presuppone una concezione della sovranità intesa ancora come potere pieno e autonomo, integralmente esercitabile a livello nazionale, che tuttavia collide con il quadro normativo entro cui la moneta è attualmente collocata<sup>47</sup>.

### 3.2.1 L'impianto costituzionale

Come noto, l'adozione della moneta unica non ha comportato la necessità di procedere ad una revisione costituzionale espressa, ma ha inciso in maniera profonda sull'interpretazione sistematica di diverse disposizioni. Più specificamente, la partecipazione dell'Italia all'Unione economica e monetaria ha trovato fin da subito il proprio fondamento giuridico nell'articolo 11 della Costituzione, la cui portata è stata progressivamente ampliata dal giudice delle leggi, fino ad ammettere limitazioni funzionali della sovranità, rivolte alla costruzione di un ordinamento dotato di poteri propri. A partire dalla sentenza n. 183 del 1973, la Corte costituzionale ha altresì chiarito che tali aperture consentono

---

<sup>46</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, Approvazione del “Testo unico delle norme di legge in materia valutaria”. F. ZACCARIA, *La partecipazione al capitale della Banca d'Italia: profili giuridico-amministrativi*, in *Banca, Impresa, Società*, 2/2007, pp. 283-308; L. CONTE, *L'azione della Banca d'Italia (1948-93)*, in AA.VV., *Storia d'Italia. Annali: La Banca*, Torino, 2008, pp. 661-687; M. CLARICH, *Per uno studio sui poteri normativi della Banca d'Italia*, in *Banca, Impresa, Società*, 1/2003, pp. 39-66; G. DI GASPARE, *Autonomia in dipendenza della Banca d'Italia?*, in *Diritto pubblico*, 2/2016, pp. 763-786; G. ABATE, *Il capitale delle banche centrali e il ruolo dei partecipanti privati: un'analisi comparata internazionale*, in *Banca, Impresa, Società*, 2/2014, pp. 371-402.

<sup>47</sup> Per una ricostruzione concettuale, si leggano *ex plurimis* G. PITRUZZELLA, *Stato di diritto, indipendenza delle Corti e sovranità popolare: armonia o conflitto*, in *Diritti comparati*, 3/2018, pp. 21-36; G. PALOMBELLA, *Costituzione e sovranità: il senso della democrazia costituzionale*, Bari, 1997; G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Krytyka Prawa*, 4/2017, pp. 110-152; D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma, 2015, pp. 44 ss.; A. SPADARO, *Dalla sovranità monistica all'equilibrio pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, in *Rivista AIC*, 3/2017, pp. 1-5.

l'attribuzione di funzioni effettive a Istituzioni sovranazionali, purché questa devoluzione rimanga compatibile con i principi supremi dell'ordinamento interno<sup>48</sup>.

In tale quadro, pur in assenza di pronunce espressamente dedicate alla politica monetaria, la Consulta ha più volte affermato che le limitazioni della sovranità derivanti dall'integrazione europea non configurano una rinuncia definitiva all'esercizio delle competenze, ma una modalità mediata del loro svolgimento<sup>49</sup>. La sovranità, pertanto, viene concepita come capacità dell'ordinamento statale di definire procedure e riorganizzare il proprio funzionamento mediante disposizioni condivise<sup>50</sup>.

Questa impostazione di massima ha inciso anche sulla qualificazione delle riserve auree. La Corte, infatti, richiamando la distinzione desumibile dall'articolo 42 della Costituzione, ha ribadito che la proprietà pubblica non costituisce un blocco omogeneo, ma può essere regolata secondo regimi differenziati in ragione della funzione del bene<sup>51</sup>. In questa logica, le dotazioni in oro, pur essendo beni formalmente pubblici, non sono destinate alla valorizzazione economica e non rientrano nella categoria del patrimonio disponibile, poiché, concorrendo alla sostenibilità della moneta, assolvono ad una funzione sistemica. Di conseguenza,

---

<sup>48</sup> Per un'impostazione dottrinale, N. LUPO, *La "super clausola europea" contenuta nell'art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di "Italexit" con i principi supremi*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 2/2024, pp. 211-239; R. MASTROIANNI, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3/2018, pp. 5-12; Y.M. CITINO, *L'art. 11 della Costituzione come fondamento dell'integrazione europea dal '48 ad oggi*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 2/2023, pp. 271-308. In giurisprudenza, si rimanda altresì a C. cost. sent. 170/1984; C. cost. sent. 232/1989; C. cost. sent. 168/1991; C. cost. sent. 284/2007 e C. cost. sent. 269/2017.

<sup>49</sup> Cfr. pure C. cost. sent. 88/2014; C. cost. sent. 247/2017 e C. cost. sent. 101/2018.

<sup>50</sup> Si consultino anche C. cost. sent. 159/1985; C. cost. sent. 389/1989; C. cost. sent. 102/2008; C. cost. sent. 238/2014. In dottrina, anche per una varietà di approcci, si rinvia a E. GREBLO, *Sovranità cosmopolitica*, in *Etica & Politica*, 3/2020, pp. 729-750; L. MURA, *Il modello della "cooperazione sovranazionale": un'autentica contraddizione in termini alla luce dell'esperienza UE*, in *Consulta on-line*, 3/2024, pp. 1299-1327; S. FABBRINI, *Sovranismo e integrazione europea*, in AA.VV., *La formazione del sistema partitico europeo*, Ventotene, 2022, pp. 26-31.

<sup>51</sup> In questa prospettiva, *passim* S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Roma, 2024; C. SALVI, *La funzione sociale della proprietà e il diritto europeo: i controlimiti, il "dialogo" tra le Corti e il "sonno" della politica*, in *Diritto Costituzionale - Rivista Quadrimestrale*, 3/2023, pp. 15-34; G. RIVOSECCI, *Rapporti economici, equilibrio di bilancio e diritti a prestazione nella Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3/2025, pp. 143-174. Si vedano, *ex multis*, anche C. cost. sent. 64/1990; C. cost. sent. 411/1995; C. cost. sent. 40/1997; C. cost. sent. 366/2008 e C. cost. sent. 29/2019.

la loro collocazione presso la Banca d'Italia assicura che tali *assets* vengano gestiti in maniera neutrale, in coerenza con l'indipendenza tecnica richiesta dal SEBC<sup>52</sup>.

In modo del tutto analogo, con riguardo all'articolo 47 della Costituzione, la Corte ha chiarito che la tutela del risparmio non richiede, di per sé, un controllo statale immediato sugli strumenti monetari o creditizi, ma può anche attuarsi attraverso un modello istituzionale, che privilegia la stabilità dei prezzi e la credibilità del sistema finanziario. In quest'ottica, l'adesione all'Unione monetaria europea è stata ritenuta perfettamente idonea a realizzare il dettato costituzionale, in coerenza con un modello economico integrato<sup>53</sup>.

All'interno di un simile processo di trasformazione della sovranità monetaria, il giudice delle leggi, già prima della riforma dell'articolo 81 della Costituzione italiana, aveva riconosciuto piena legittimità a condizionamenti esogeni, che incidessero sulla discrezionalità di bilancio, purché filtrati attraverso l'intermediazione del Parlamento nazionale<sup>54</sup>. In continuità con questa impostazione, la Corte ha costantemente affermato che i limiti sovranazionali in materia economico-finanziaria restano compatibili con la Costituzione quando trovano attuazione, mediante scelte legislative interne idonee a preservare il circuito delle guarentigie democratiche<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Si vedano altresì C. cost. sent. 348/1991; C. cost. sent. 310/1996; C. cost. sent. 179/1999; C. cost. sent. 180/2010 e C. cost. sent. 88/2014. G. ABATE, *La partecipazione di investitori privati al capitale delle banche*, Milano, 2018, pp. 84 ss.; I. BALABAN, J. MAGURNO, *Tra opportunità e vincoli: la Banca d'Italia e il mercato dell'eurodollaro*, in *Storia e Problemi Contemporanei*, 1/2025, pp. 72-93; F. PLUCHINO, *Sul capitale della Banca d'Italia*, in *Diritto dell'Economia*, 1/2016, pp. 309-335.

<sup>53</sup> In prospettiva analoga, si rimanda a C. cost. sent. 14/1964; C. cost. sent. 29/1995; C. cost. sent. 120/2014; C. cost. sent. 216/2012; C. cost. sent. 5/2020; C. cost. sent. 193/2021. Per una ricostruzione dottrinale F. SCUTO, *La dimensione sociale della costituzione economica nel nuovo contesto europeo: Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Torino, 2022, pp. 78 ss.; G. CARRIERO, *Crisi bancarie, tutela del risparmio, rischio sistemico*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2/2016, pp. 369-386; C. PAGLIARIN, *Le radici costituzionali della tutela del risparmio*, in *Banca, Impresa, Società*, 1/2021, pp. 29-58.

<sup>54</sup> Cfr. esemplarmente C. cost. sent. 170/1984; C. cost. sent. 168/1991; C. cost. sent. 183/1993 e C. cost. sent. 425/1995.

<sup>55</sup> Così, per tutti, C. cost. sent. 384/1991 e n. 126 del 1996

In dottrina, esemplarmente, A. GUAZZAROTTI, *Irreversibile o irrevocabile? La sovranità funzionale dell'euro e i giochi di parole del suo custode*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2017, pp. 400-403; L. BERNINI, M. FARNESI CAMELLONE, N. MARCUCCI, *La sovranità scomposta. Sull'Attualità del Leviatano*, Milano, 2010, pp. 93 ss.; A. SUPLOT, *La sovranità del limite*, Milano, 2020, pp. 124 ss.

Con il rafforzamento dei parametri europei di cui all'articolo 117, primo comma, e con la successiva costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio, la stessa Corte ha chiarito che tali prescrizioni integrano dei limiti cogenti all'esercizio della sovranità politica, orientando la discrezionalità parlamentare verso parametri di sostenibilità<sup>56</sup>. Similmente, la sentenza n. 101 del 2018 ha specificato che i limiti fiscali impongono sicuramente una costante ponderazione tra tenuta finanziaria e tutela dei diritti, ma non esonerano il legislatore dalla responsabilità delle decisioni sostanziali. Sicché le Camere restano comunque titolari delle scelte qualificanti in materia economica e conservano un ruolo essenziale come centri di imputazione delle decisioni, ma debbono operare all'interno di un quadro normativo fortemente tecnicizzato<sup>57</sup>.

In questo contesto, l'indipendenza della Banca d'Italia non costituisce una deroga eccezionale al principio democratico, ma si inserisce perfettamente in un disegno teso a preservare l'indipendenza e la divisione dei poteri, garantendo la sottrazione di determinate funzioni alla sfera politica attraverso la partecipazione a un sistema di regole condivise<sup>58</sup>. In termini di *accountability*, però, l'assenza di uno scrutinio parlamentare immediato sulle decisioni monetarie impone di interrogarsi sulle forme di responsabilità residue e sul ruolo che le Istituzioni nazionali continuano a svolgere nell'esercizio della potestà valutaria<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Tra le numerose decisioni, si vedano pure C. cost. sent. 284/2007; C. cost. sent. 155/2015 e C. cost. sent. 247/2017.

<sup>57</sup> Per un commento, si legga *amplius* C. FORTE, M. PIERONI, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2020, pp. 98-115; A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3/2018, pp. 834-871; F. SALMONI, *Aspetti problematici degli Orientamenti della Commissione sulle nuove regole sulla governance economica europea*, in *Osservatorio AIC*, 2/2023, pp. 151-163.

<sup>58</sup> In realtà, l'autonomia della BDI è il risultato di un processo avviato ben prima dell'integrazione europea, a partire dal cosiddetto "divorzio" con il Ministero del Tesoro del 1981, consolidatosi poi con la legislazione bancaria degli anni Novanta e costituzionalizzatosi infine con l'adesione all'Unione economica e monetaria. Sul punto, in una prospettiva storica, si richiamano per tutti i contributi di P. CIOCCA, *La Banca d'Italia, un'istituzione speciale*, in *Nuova Antologia*, 2/2023, pp. 78-84; F. ZATTI, *Il ruolo della Banca d'Italia tra Sebc, Bce e istituzioni politiche nazionali*, O. ROSELLI (a cura di), *Europa e Banche centrali*, Napoli, 2004, pp. 171-212; G. TARABORRELLI, *L'indipendenza della Banca d'Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2/2025, pp. 357-367; M.T. SALVEMINI, *L'indipendenza della Banca centrale e il divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro*, in *Il Mulino*, 5/2008, pp. 947-958; M. MANETTI, *Sull'autonomia e indipendenza delle Autorità*, in *Rivista AIC*, 3/2023, pp. 32-48.

<sup>59</sup> Sul rapporto tra Parlamento nazionale e Banca d'Italia, A. GUAZZAROTTI, *La politica monetaria: il modello ibrido dell'UEM*, in *Diritto Costituzionale - Rivista Quadrimestrale*,

Secondo la Corte, la riconduzione della competenza all'ordinamento nazionale continua pur sempre ad avvenire attraverso il sistema delle fonti e mediante il sindacato sulla conformità ai principi costituzionali. Ne discende una concezione della potestà legislativa, che si discosta sia dalla mera esecuzione di vincoli esterni sia dall'idea di una libertà decisionale illimitata, per lasciare il posto a una sua elaborazione in termini di riorganizzazione del potere secondo criteri di democraticità ed efficienza<sup>60</sup>. Il risultato complessivo è un modello di sovranità ristrutturato, in cui la titolarità statale della funzione monetaria resta ferma sul piano originario, mentre l'esercizio effettivo viene devoluto a livello tecnico-istituzionale per assicurare continuità e affidabilità<sup>61</sup>.

### 3.2.2 L'emendamento alla legge di stabilità

Alla luce di questa ricostruzione, il caso delle riserve auree italiane acquisisce una valenza paradigmatica, che consente di osservare in concreto come in certi settori la sovranità sopravviva in forme residuali, a fronte di rivendicazioni politiche sempre più marcate e insistenti.

L'emendamento, inserito in sede di legge di bilancio 2026, riguarda in particolare l'effettiva titolarità delle dotazioni in oro, ufficialmente detenute da Bankitalia. Secondo la riformulazione proposta dal Ministro dell'Economia e approvata dalla Commissione Bilancio del Senato, «fermo restando quanto previsto dagli articoli 123, 127 e 130 del TFUE, il secondo comma dell'articolo 4 del Testo

---

1/2021, pp. 47-71; S. CESARATTO, E. FEBRERO, *Annotazioni sull'implementazione della politica monetaria: ieri, oggi, domani*, in *Moneta e Credito*, 1/2024), pp. 85-111; G. MAZZEI, *Operazioni non convenzionali della BCE, central banking europeo e il difficile equilibrio tra politica monetaria europea e sovranità statale*, in *Amministrativamente*, 3-4/2018; R. IBRIDO, *Parlamenti e banche centrali: separazione o interazione?*, Torino, 2024, pp. 152 ss.; A. CONZUTTI, *Un momento (quasi) costituzionale per la BCE? La nuova strategia di politica monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, pp. 969-971.

<sup>60</sup> Tra le pronunce più recenti, cfr. C. cost. sent. 181/2015; C. cost. sent. 10/2016; C. cost. sent. 18/2019.

<sup>61</sup> In un'ottica più ampia, A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e Diritto costituzionale globale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2012, pp. 829-856; G. PRETEROSSO, *Per una critica del vincolo esterno assoluto*, in *Diritto Costituzionale - Rivista Quadrimestrale*, 1/2025, pp. 131-152; G. CASALE, *Ulisse legato: lo Stato in Europa tra democrazia antieconomica e tecnocrazia impolitica*, Roma, 2018; A. LATTARULO, *Oltre la sovranità degli Stati-Nazione: La governance*, in *Democrazia e diritto*, 4/2009, pp. 1000-1043; S. MANGIAMELI, *Stato, integrazione europea e globalizzazione: le nuove sfide del costituzionalismo*, in *Diritto e Società*, 1/2020, pp. 1-31; U. TULLI, *Un internazionalismo tecnocratico e democratico? Jean Monnet e l'avvio dell'integrazione economica europea*, in *Diritto Costituzionale, Rivista Quadrimestrale*, 3/2024, pp. 127-150; T. MAZZARESE, *Il fascino discreto della sovranità?*, in *Jura Gentium*, 1/2021, pp. 105-123.

*unico delle norme di legge in materia valutaria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, si interpreta nel senso che le riserve auree gestite e detenute dalla Banca d'Italia, come iscritte nel proprio bilancio, appartengono al popolo Italiano»<sup>62</sup>.*

Sul piano formale, l'intervento si qualifica come una norma di interpretazione autentica, che non modifica il testo, ma pretende di chiarirne il significato originario con effetto retroattivo. Almeno in apparenza, dunque, il legislatore non ha inteso attribuire o trasferire le riserve auree, ma si è semplicemente limitato a dichiarare che esse «*appartengono al popolo italiano*», come se tale qualificazione fosse già implicita nella disciplina vigente.

Dal punto di vista sostanziale, la modifica, pur senza introdurre una disposizione patrimoniale in senso tecnico, dispiega una fortissima valenza evocativa, che opera direttamente sul piano della qualificazione costituzionale, rideterminando il linguaggio della sovranità. La nuova versione dell'art. 4, comma 2, del D.P.R. 148/1988, infatti, non disciplina l'alienabilità delle riserve, il loro utilizzo, la loro iscrizione contabile o la loro gestione operativa, né tantomeno attribuisce poteri ulteriori al Governo, competenze particolari al Parlamento o diritti concretamente azionabili da parte dello Stato-proprietario, ma introduce, di fatto, una separazione implicita tra intestazione figurativa, che spetta al "popolo", gestione funzionale, riservata alla BdI, e indipendenza operativa, accordata alla ESCB<sup>63</sup>.

L'emendamento, cioè, appare significativo non tanto per i suoi effetti patrimoniali immediati quanto per il linguaggio costituzionale che introduce. La riaffermazione della titolarità delle riserve in capo al "popolo italiano" ricolloca allusivamente la funzione monetaria entro l'orizzonte della sovranità democratica<sup>64</sup>. Questo passaggio sviluppa coerentemente una concezione della

<sup>62</sup> Cfr. *amplius* Senato della Repubblica, XIX legislatura, 374<sup>a</sup> Seduta, resoconto stenografico del 22 Dicembre 2025.

<sup>63</sup> Su queste specifiche distinzioni concettuali, si rimanda *ex plurimis* a J. RAMOS, *Changing norms through actions: The evolution of sovereignty*, Oxford, 2013, pp. 48 ss.; M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, 2004, pp. 78 ss.; Y. GUMBU, *The evolution of sovereignty: Challenges and prospects*, in *European Academic Research*, 8/2021, pp. 7073-7088; G. LONGO, *Dottrina della sovranità e del mutamento costituzionale. Fondamenti di semantica storica della Costituzione*, Roma, 2008, pp. 92 ss.; M.P. FERREIRA-SNYMAN, *The evolution of state sovereignty: A historical overview*, in *Fundamina: A Journal of Legal History*, 2/2006, pp. 1-28.

<sup>64</sup> S. DELLAVALLE, *On sovereignty, legitimacy, and solidarity or: how can a solidaristic idea of legitimate sovereignty be justified?*, in *Theoretical Inquiries in Law*, 2/2016, pp. 367-398; S. CHAMBERS, *Democracy, popular sovereignty, and constitutional legitimacy*, in *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory*, 2/2004, pp. 153-

sovranità come categoria di fondo, che legittima e delimita l'intervento politico, ascrivendo in capo al "popolo" un potere esercitato altrove. L'emendamento, insomma, sposa un'impostazione concettuale, che non intende la sovranità come una leva decisionale – non potenzia il Parlamento rispetto alla Banca d'Italia né rafforza l'autorità statale nei confronti dell'ESCB – ma ribadisce che la depoliticizzazione della moneta integra un'opzione di mera opportunità, in quanto tale, facilmente revocabile, essendo fondata su una scelta imputabile, in ultima istanza, a un'entità sovrana<sup>65</sup>.

Non si tratta dunque di una modifica giuridicamente neutra, giacché determina uno slittamento interpretativo, a partire dal quale la funzione monetaria potrebbe essere oggetto, in futuro, di una eventuale riappropriazione da parte dello Stato. Una norma simile può restare puramente dichiarativa, ma potrebbe anche potenzialmente costituire la premessa argomentativa per interventi successivi sulla gestione, la disponibilità e la destinazione di tali riserve, in un contesto in cui l'esercizio del potere è stato strutturalmente sottratto all'azione politica. In questa prospettiva, la modifica apportata al "Testo unico" riformula le categorie concettuali relative agli equilibri tra organi, riaprendo in questo modo uno spazio discorsivo che lo Stato di diritto eurounitario sembrava aver consapevolmente chiuso: l'emendamento non viola apertamente l'indipendenza della Banca centrale, ma riduce la distanza tra sovranità e funzione monetaria, in tensione rispetto alla logica dell'EMU.

La riaffermazione unilaterale della titolarità statale delle riserve auree, quindi, solleva in primo luogo un problema in termini di separazione dei poteri, poiché presuppone che il legislatore possa incidere su un ambito funzionalmente connesso all'indipendenza della banca centrale, alterando gli equilibri costituzionali nazionali ed europei<sup>66</sup>. La questione dispiega cioè una profonda rilevanza

---

173; T. MACDONALD, *Sovereignty, democracy, and global political legitimacy*, in C. BROWN, R. ECKERSLEY (a cura di), *The Oxford Handbook of International Political Theory*, Oxford, 2018, pp. 400-413.

<sup>65</sup> Per una riconduzione a queste categorie nel dibattito costituzionalistico italiano, si leggano ad esempio i saggi di A. GIORDANO, *Il mito della sovranità popolare. Luigi Einaudi, la democrazia e la teoria della classe politica*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1/2004, pp. 127-146; G. RUOCCO, *Popolo, nazione, sovranità prima della Rivoluzione francese: un discorso introduttivo*, in *Giornale di Storia costituzionale*, 2/2009, pp. 1000-1022; E. CROSA, *Miti e realtà costituzionali sovranità del popolo sovranità dello Stato*, in *Il Politico*, 2/1956, pp. 499-518; G. BERTI, *Sovranità*, in *Jus*, 2/2007, pp. 1000-1030; D. CANTONE, *Sovranità, rappresentanza, democrazia*, in *Pensare l'Europa*, 1/2014, pp. 91-95.

<sup>66</sup> In ordine al rapporto tra sovranità e principio di separazione delle funzioni tecnico-istituzionali, si veda L. GLANVILLE, *Understanding sovereignty*, in A. BELLAMY, T. DUNN (a cura di), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, 2016, pp. 151-166; D. PHILPOTT, *Sovereignty: An introduction and brief history*, in *Journal of International*

istituzionale, legata principalmente ai limiti che la Costituzione repubblicana impone agli impieghi politici della sovranità (monetaria). Attraverso questa rivendicazione il Governo nazionale ripropone in buona sostanza una versione anacronistica dell'autorità statale, che abbandona le forme della custodia e della garanzia, per ritornare a una sovranità, intesa come decisione politica immediata, potenzialmente in grado di superare i confini definiti dal processo di integrazione sovranazionale<sup>67</sup>.

### 3.2.3 La risposta delle Istituzioni europee e i principi dell'Unione economica e monetaria

Sollecitata a pronunciarsi direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, la Banca centrale europea ha replicato in modo puntuale alle istanze formulate dal Governo italiano, fornendo due pareri, che hanno cercato di riportare la controversia entro i parametri di legittimità definiti dal diritto dell'Unione. In tali atti la BCE ha insistito su tre aspetti principali: l'oggetto della modifica; la *ratio* dell'intervento legislativo; l'indipendenza del sistema interbancario sovranazionale<sup>68</sup>.

Con riguardo al primo rilievo, le note della Banca Centrale Europea hanno evidenziato che la modifica promossa dal Governo, benché sia stata fraseggiata come norma interpretativa asseritamente rispettosa dei principi sanciti dagli articoli 123, 127 e 130 TFUE, interferisce, almeno in potenza, con un compito fondamentale affidato al SEBC, andando ad incidere sulla detenzione e sulla gestione delle riserve ufficiali dello Stato<sup>69</sup>. Sul punto, i pareri della BCE precisano

---

*Affairs*, 2/1995, pp. 353-368; K. FIERKE, *Introduction: Independence, global entanglement and the co-production of sovereignty*, in *Global Constitutionalism*, 2/2017, pp. 167-183.

<sup>67</sup> Per una mappatura delle evoluzioni che hanno interessato il concetto di sovranità, si vedano per tutti S. BARTOLE, *Costituzione e costituzionalismo nella prospettiva sovranazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2009, pp. 569-590; R. JACKSON, *Sovereignty: The evolution of an idea*, Cambridge, 2007, pp. 63 ss.; N. LUPO, *Le "clausole europee" implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 4/2022, pp. 483-500; U. ALLEGRETTI, *Costituzione italiana, Europa, globalizzazione*, in *Democrazia e Diritto*, 2/2004, pp. 1000-1008; *passim* M. FOWLER, J.M. BUNCK, *Law, power, and the sovereign state: the evolution and application of the concept of sovereignty*, University Park, 2010.

<sup>68</sup> In particolare, i pareri della BCE del 2 dicembre 2025 (CON/2025/39) e dell'8 dicembre 2025 (CON/2025/40) sono stati emessi in seguito all'attivazione da parte del Governo italiano del meccanismo di consultazione previsto dagli articoli 127, par. 4, e 282, par. 5, TFUE e dalla decisione 98/415/CE.

<sup>69</sup> Cfr. Parere della Banca Centrale Europea del 2 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d'Italia, CON/2025/39, punto 2.2 e punto 2.11. Parere della Banca Centrale Europea dell'8 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d'Italia, CON/2025/40, punto 2.3 e punto 2.12.

limpidamente che la qualificazione proprietaria delle riserve nazionali – incluse le scorte auree – non rileva ai fini dell’applicazione del diritto dell’Unione, giacché i Trattati regolano unicamente la dimensione funzionale, decretandone l’iscrizione nei bilanci delle Banche centrali statali e attribuendone la detenzione e la gestione al SEBC. Ciò che importa ai fini dell’applicazione del diritto europeo non è la titolarità formale dell’oro, ma la stabilità nell’allocazione della potestà monetaria e la sottrazione delle relative riserve alla disponibilità politica statale<sup>70</sup>.

In secondo luogo, la nota della Banca Centrale evidenzia, nelle prospettazioni del Governo italiano, l’assenza di una giustificazione giuridicamente intelligibile, idonea a illustrare le finalità, i presupposti e i limiti applicativi della proposta<sup>71</sup>. La mancanza di una relazione di accompagnamento che espliciti, senza infingimenti, le motivazioni destinate a sorreggere l’adozione della disposizione sulle riserve auree, espone la proposta a una pluralità di letture, potenzialmente divergenti, che potrebbero anche fungere come premesse argomentative per successive rivendicazioni di influenza o di disponibilità sulle riserve<sup>72</sup>. Da questo punto di vista, la critica europea non si indirizza tanto contro il contenuto dichiarato dell’emendamento, quanto verso la sua tecnica normativa e il suo inserimento in un contesto come la legge di bilancio, che amplifica certamente possibili segnali negativi nei confronti dei mercati e degli altri attori istituzionali<sup>73</sup>.

Sviluppando questi presupposti, la BCE sottolinea, da ultimo, come il nuovo inquadramento delle riserve auree, di fatto, renda possibile una sorta di trasferimento “*off balance sheet*” dalla Banca d’Italia allo Stato, consentendo di

---

<sup>70</sup> In tema di stabilità dei prezzi e funzioni della Banca Centrale Europea, si leggano, per tutti, M. MOSCHELLA, *Inflazione, politica e banche centrali*, in *Il Mulino*, 3/2023, pp. 79-89; L. SIMONETTI, *Finanza sostenibile e banche centrali. Nuovi attori per una geografia finanziaria in evoluzione*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 1/2022, pp. 3-14; G. CERRINA FERONI, *Rileggendo Alberto Predieri: euro, politica monetaria e potere delle banche centrali*, in *Diritto e società*, 2/2023, pp. 271-281.

<sup>71</sup> Cfr. Parere della Banca Centrale Europea del 2 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d’Italia, CON/2025/39, punto 1.2. e punto 2.11. Parere della Banca Centrale Europea dell’8 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d’Italia, CON/2025/40, punto 1.2. e punto 2.12.

<sup>72</sup> Cfr. Parere della Banca Centrale Europea del 2 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d’Italia, CON/2025/39, punto 2.2 e punto 2.9. Parere della Banca Centrale Europea dell’8 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d’Italia, CON/2025/40, punto 2.7 e punto 2.9.

<sup>73</sup> Più in generale si rimanda esemplarmente a quanto sostenuto da M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: Una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, 1/2019, pp. 17-64; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l’equilibrio finanziario*, Milano, 2015, pp. 67 ss.; E. CAVASINO, *Sostenibilità, stabilità finanziaria e crescita: il linguaggio della Costituzione*, in *Diritto Costituzionale, Rivista Quadrimestrale*, 2/2024, pp. 97-128.

appropriarsi dei flussi reddituali derivanti dalla gestione dell'oro, in palese violazione delle regole ordinarie di distribuzione degli utili di cui all'art. 123 TFUE<sup>74</sup>. Di conseguenza, secondo il *report* europeo, qualsiasi operazione consenta, anche solo in astratto, una sottrazione delle riserve auree dalla sfera patrimoniale e contabile della Banca centrale nazionale, per trasferirle in capo allo Stato o verso altri soggetti pubblici, incide negativamente sull'indipendenza monetaria<sup>75</sup>. In base al diritto dell'Unione, infatti, l'iscrizione delle riserve auree nei bilanci delle Banche centrali degli Stati membri non è un mero dato contabile, ma rappresenta una garanzia funzionale della loro autonomia rispetto alle logiche della finanza pubblica e assicura che tali attività siano gestite esclusivamente in funzione degli obiettivi del sistema<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Cfr. Parere della Banca Centrale Europea del 2 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d'Italia, CON/2025/39, punto 2.8. e punto 2.9. Parere della Banca Centrale Europea dell'8 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d'Italia, CON/2025/40, punto 2.9. e punto 2.10. Su questo aspetto, in letteratura si leggano per tutti R. REIS, *The mystique surrounding the central bank's balance sheet, applied to the European crisis*, in *American Economic Review*, 3/2013, pp. 135-140; A. GUTER-SANDU, S. MURAU, *The transformation of Eurozone fiscal governance. Mitigating fiscal discipline through a proliferation of off-balance-sheet fiscal agencies*, in *New Political Economy*, 1/2022, pp. 62-80; V. LEWIS, M. ROTH, *The financial market effects of the ECB's balance sheet policies*, in *CES-Discussion paper series*, 1/2015, 1-30.

<sup>75</sup> Parere della Banca Centrale Europea del 2 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d'Italia, CON/2025/39, punto 2.6, punto 2.7 e punto 2.8. Parere della Banca Centrale Europea dell'8 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d'Italia, CON/2025/40, punto 2.9, punto 2.10 e punto 2.11. In tema di indipendenza monetaria e stabilità dell'eurozona, J. BRŮHA, E. KOČENDA, *Financial stability in Europe: Banking and sovereign risk*, in *Journal of Financial Stability*, 2/2018, pp. 305-321; K. ZIELIŃSKA, *Financial stability in the eurozone*, in *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe*, 1/2016, pp. 155-175; G. DOSI, M. MINENNA, A. ROVENTINI, R. VIOLI, *Making the Eurozone work: A risk-sharing reform of the European Stability Mechanism*, in *Annals of Operations Research*, 1/2021, pp. 617-657; E. TSIONAS, *The euro and International financial stability*, New York, 2014, pp. 142 ss.; P. DE GRAUWE, Y. JI, *Making the eurozone sustainable by financial engineering or political union*, in *Journal of Common Market Studies*, 1/2019, 40-48.

<sup>76</sup> Cfr. Parere della Banca Centrale Europea del 2 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d'Italia, CON/2025/39, punto 2.6 e punto 2.8. Parere della Banca Centrale Europea dell'8 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d'Italia, CON/2025/40, punto 2.9 e punto 2.10. In questo senso, in dottrina, si rimanda R. MANFRELOTTI, *Il governo europeo della moneta e le sfide del costituzionalismo contemporaneo*, in *Economia Pubblica*, 1/2022, pp. 105-115; A.P. ARESTI, *La politica monetaria della BCE: obiettivi e strumenti d'intervento*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 2/1999, pp. 431-453; S. ANTONIAZZI, *L'Unione Bancaria europea: I nuovi compiti*

In quest'ottica, l'assegnazione al "popolo" italiano della titolarità delle scorte auree, ancorché rubricata come ricognizione di sovranità o come allocazione patrimoniale, renderebbe quelle stesse riserve potenzialmente utilizzabili ai fini fiscali, alterando, in ultima istanza, il riparto sancito dal diritto primario tra politica monetaria e politica di bilancio<sup>77</sup>. La tensione con l'art. 130 TFUE, pertanto, non deriva solo da un'interferenza diretta con le decisioni della BCE, ma anche da una potenziale compromissione dell'indipendenza finanziaria e gestionale<sup>78</sup>. Nella misura in cui lo Stato può rivendicare un diritto – mediato o immediato – sui frutti delle riserve, l'autonomia patrimoniale della Banca centrale nazionale risulta indebolita e con essa si riduce anche la sua capacità di perseguire in concreto gli obiettivi di politica monetaria, senza condizionamenti politici<sup>79</sup>.

---

*della BCE di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2/2014, pp. 359-436; M. LOSSANI, P. NATALE, P. TIRELLI, *Disegno delle istituzioni e stabilità finanziaria nell'Unione Monetaria Europea*, in *Economia Politica*, 2/1999, pp. 243-270; L. PACE, *Il principio dell'indipendenza della banca centrale e la stabilità dei prezzi come obiettivo della politica monetaria*, in *Moneta e Credito*, 2/2019, pp. 349-364.

<sup>77</sup> Cfr. Parere della Banca Centrale Europea del 2 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d'Italia, CON/2025/39, punto 2.9 e punto 2.10. Parere della Banca Centrale Europea dell'8 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d'Italia, CON/2025/40, punto 2.10 e punto 2.11. La Banca Centrale Europea interpreta il divieto di finanziamento monetario di cui all'art. 123 TFUE in senso funzionale e sostanziale: quella regola mira ad ostacolare qualsiasi meccanismo che consenta al settore pubblico di beneficiare, anche indirettamente, delle risorse o della capacità patrimoniale della Banca centrale nazionale. L'appropriazione delle poste di entrata derivanti dalla gestione dell'oro, al di fuori delle ordinarie e prestabilite regole di distribuzione degli utili, rientra in questa specifica categoria, in quanto consente di convertire un'attività monetaria in una fonte di finanziamento pubblico non mediata dal circuito parlamentare ordinario.

<sup>78</sup> In senso generale, A. THIELE, *The independence of the ECB: justification, limitations and possible threats*, in *Journal of Self-Governance and Management Economics*, 1/2018, pp. 98-121; M. BAIMBRIDGE, B. BURKITT, P. WHYMAN, *The Bank that rules Europe: The ECB and central bank independence*, in M. HOLMES (a cura di), *The Euroskeptical Reader 2*, London, 2001, pp. 121-141; P. MAGNETTE, *Towards accountable independence? Parliamentary controls of the European Central Bank and the rise of a new democratic model*, in *European Law Journal*, 4/2000, pp. 326-340; C. WYPLOSZ, *Limits to the independence of the ECB*, in *Review of World Economics*, 1/2019, pp. 35-41; M. DAWSON, A. MARICUT-AKBIK, A. BOBIĆ, *Reconciling Independence and accountability at the European Central Bank: The false promise of proceduralism*, in *European Law Journal*, 1/2019, pp. 75-93.

<sup>79</sup> Parere della Banca Centrale Europea del 2 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d'Italia, CON/2025/39, punto 2.8 e punto 2.9. Parere della Banca Centrale Europea dell'8 dicembre 2025, relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d'Italia, CON/2025/40, punto 2.9 e punto 2.10. Nella lettura della BCE, dunque,

In definitiva, la posizione patrocinata della Banca Centrale Europea evidenzia una concezione della sovranità monetaria come invarianza delle funzioni e delle garanzie istituzionali, nella quale il rischio principale non è l'atto esplicito di finanziamento valutario, ma la progressiva erosione delle barriere che lo impediscono. Detto diversamente, il parere insiste soprattutto sul carattere percettivo dell'indipendenza. La fiducia nella neutralità dell'Istituzione, quale condizione imprescindibile per l'effettività della politica monetaria, può quindi essere incrinata anche da enunciati legislativi che, sebbene privi di effetti dispositivi immediati, riattivano categorie – come la proprietà o la titolarità popolare – che il diritto dell'Unione ha consapevolmente neutralizzato, perché suscettibili di tradursi in pretese di influenza da parte degli Stati membri<sup>80</sup>.

Nella logica dell'Unione economica e monetaria, dunque, la sovranità non è un attributo che può essere riaffermato liberamente in via dichiarativa, senza conseguenze sistemiche: essa è già stata esercitata *ab origine* attraverso la scelta di vincolare la politica nazionale ad un assetto istituzionale indipendente, per cui ogni

---

l'indipendenza, non è violata soltanto quando l'autorità politica impartisce istruzioni gestionali precise, ma anche quando crea un contesto normativo che consente di internalizzare nella finanza pubblica risorse monetarie. Per un riscontro dottrinale, T. BEUKERS, *The new ECB and its relationship with the Eurozone Member States: Between central bank independence and central bank intervention*, in *Common Market Law Review*, 6/2013, pp. 1579-1620; E. HELDT, T. MÜLLER, *Bringing independence and accountability together: Mission impossible for the European Central Bank?*, in *Journal of European Integration*, 6/2022, pp. 837-853; J. DE HAAN, *The European Central Bank: Independence, accountability and strategy*, in *Public Choice*, 3/1997, pp. 395-426; D. FROMAGE, P. DERMINE, P. NICOLAIDES, K. TUORI, *ECB independence and accountability today: Towards a (necessary) redefinition?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1/2019, pp. 3-16; C. WEBER, B. FORSCHNER, *ECB: Independence at risk*, in *Intereconomics*, 1/2014, pp. 45-50.

<sup>80</sup> In ordine al rapporto tra indipendenza della BCE e sovranità, si rimanda a C. BLOT, J. CREEL, P. HUBERT, F. LABONDANCE, *The role of ECB monetary policy and financial stress on Eurozone sovereign yields*, in *Empirical Economics*, 3/2020, pp. 1189-1211; C. HERRMANN, *Monetary sovereignty over the euro and external relations of the euro area: competences, procedures and practice*, in *European Foreign Affairs Review*, 1/2002, pp. 1-24; A. ORPHANIDES, *ECB monetary policy and euro area governance: Collateral eligibility criteria for sovereign debt*, in *MIT Sloan Research Paper*, 4/2017, pp. 1-15; M. FRATZSCHER, M. RIETH, *Monetary policy, bank bailouts and the sovereign-bank risk nexus in the euro-area*, in *Review of Finance*, 4/2019, pp. 745-775; D. CURTIN, *Accountable independence of the European Central Bank: Seeing the logics of transparency*, in *European Law Journal*, 1-2/2017, pp. 28-44.

intervento che rievochi una disponibilità politica delle relative funzioni viene percepito come una minaccia per il modello europeo<sup>81</sup>.

Benché non impieghi esplicitamente la categoria dogmatica della sovranità monetaria, né tratti la relativa questione nei termini tipici del diritto pubblico statale, ovvero come potere monopolistico di battere moneta oppure come controllo esclusivo delle relative scelte politiche, anche la Corte di Giustizia ha contribuito a definire un vero e proprio statuto giuridico della moneta, riformulandolo in chiave funzionale, sovranazionale e costituzionalmente mediata.

Già a partire dalla sentenza *Pringle* del 2012, i giudici di Lussemburgo hanno ricollocato la sovranità monetaria degli Stati membri, all'interno dell'architettura dell'EMU, precisando i limiti invalicabili cui devono necessariamente soggiacere le autorità nazionali<sup>82</sup>. Muovendo una nettissima distinzione tra potestà monetaria e politiche di bilancio, la CGUE ha tassativamente affermato che la sovranità opera come clausola di garanzia dell'ordinamento comune. Pertanto, neppure in situazioni di crisi, i Paesi dell'eurozona conservano una potestà residuale, esercitabile parallelamente alle attribuzioni dell'Unione o riattivabile in funzione di esigenze specifiche, per sostenere la finanza pubblica<sup>83</sup>.

In questo quadro, la sentenza *Gauweiler* eleva l'indipendenza della Banca Centrale Europea a principio costituzionale dell'EMU, legittimando in questo modo una sottrazione strutturale della funzione monetaria alle strutture della rappresentanza nazionale. Anche il sindacato giurisdizionale sull'azione della BCE, pur non essendo totalmente escluso, risulta limitato alla manifesta violazione dei Trattati in ragione della natura tecnica delle sue valutazioni<sup>84</sup>. La verifica di proporzionalità non comporta un riesame sostitutivo del merito delle relative scelte, ma si traduce in una delibazione strutturata secondo criteri di manifesta inattendibilità. Più precisamente, la Corte si limita a verificare che la misura sia

---

<sup>81</sup> Analogamente, si rimanda A. D'ATTORRE, *L'Europa e il ritorno del 'politico'. Diritto e sovranità nel processo di integrazione*, Torino, 2020, pp. 85 ss.; F. BILANCIA, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 3/2017, pp. 1-48; U. DRAETTA, *La Costituzione europea e il nodo della sovranità nazionale*, in P. Catelani (a cura di), *Identità e appartenenza nella società globale: Scritti in onore di Assunto Quadrio Aristarchi*, Milano, 2005, pp. 1000-1020; F. DONATI, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *Lo Stato*, 1/2016, pp. 217-239; G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, in P. CAVANA, G. BONI, E. CAMASSA (a cura di), *Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, Torino, 2014, pp. 1373-1392; G. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 3/2017, pp. 1-12.

<sup>82</sup> CGUE, causa C-370/12 del 27 novembre 2012, *Pringle*, paragrafi 52-63 e 72-75.

<sup>83</sup> In proposito si vedano anche CGUE, causa C-202/18 e C-238/18, del 26 febbraio 2019, *CGUE, causa Rimšėvičs e BCE c. Lettonia*; CGUE, causa C-204/21 del 5 aprile 2022, *Commissione c. Germania*; CGUE, causa C-316/19 del 2 giugno 2021, *BCE c. Slovenia*.

<sup>84</sup> CGUE, causa C-62/14 del 16 giugno 2015, *Gauweiler*, paragrafi 68-69 e 75-81.

idonea a conseguire l'obiettivo primario della stabilità dei prezzi, sulla base di una valutazione di plausibilità e razionalità tecnica delle premesse adottate dalla BCE, che non ecceda manifestamente quanto necessario, nel senso che non esistano alternative palesemente più appropriate o meno restrittive rispetto al fine perseguito e che gli effetti eventualmente incidenti su altri ambiti non risultino manifestamente sproporzionati rispetto ai benefici attesi<sup>85</sup>.

In tal modo, la Corte salvaguarda la centralità dell'indipendenza monetaria come garanzia istituzionale dell'EMU, assicurando, al contempo, una verifica minima sulla coerenza interna e sulla ragionevolezza strutturale delle scelte adottate. Questo orientamento rafforza l'idea di una sovranità tecnicizzata e incanalata, da intendersi eminentemente come eliminazione delle interferenze politiche dirette, onde garantire un interesse generale, che si concreta nella credibilità dell'ordinamento monetario comune.

Tuttavia, il momento di maggiore maturazione teorica di questa giurisprudenza si ha con la sentenza *Weiss*. In tale pronuncia, la CGUE ricostruisce chiaramente la sovranità monetaria come funzione sistemica, orientata al consolidamento dell'area euro. Di conseguenza, la moneta deve rimanere sottratta alle logiche della sovranità tradizionale e deve definitivamente collocarsi in una dimensione autonoma, in cui la Banca Centrale Europea agisce come garante di interessi comuni a tutti i Paesi membri<sup>86</sup>. Qui la sovranità monetaria, pur restando fondata su una scelta volontaria e costituzionalmente mediata, assume una forma pienamente post-statale: non appartiene più ai sistemi domestici, ma si riorganizza in capo all'ordinamento europeo, definendosi in base alla funzione e affrancandosi dagli effetti congiunturali<sup>87</sup>.

La contrapposizione teorica tra l'impostazione prescelta dal Governo italiano e l'approccio seguito dalle Istituzioni europee si traduce, quindi, in un contrasto aperto tra due modelli alternativi di sovranità. Da un lato, una sovranità che, partendo da esigenze imputazione democratica, insiste sulla titolarità ultima del potere; dall'altro, una sovranità che si manifesta come capacità di autolimitazione dell'ordinamento, mediante regole, Istituzioni indipendenti e competenze esclusive, dirette al soddisfacimento di singole esigenze. La tensione recentemente emersa attorno alle riserve auree mostra come questi due paradigmi non siano facilmente sovrapponibili: mentre il primo tollera una riaffermazione simbolica,

---

<sup>85</sup> Analogamente si rimanda pure a CGUE, causa C-526/14 del 19 luglio 2016, *Kotnik*; CGUE, causa C-8/15 P e riunite del 20 settembre 2016, *Ledra Advertising*; CGUE, causa C-663/17, del 19 dicembre 2019, *Trasta Komerbanka*.

<sup>86</sup> CGUE, causa C-493/17 dell'11 dicembre 2018, *Weiss*, paragrafi 42-45, 48-55 e 61

<sup>87</sup> In una logica simile, si leggano anche CGUE, causa C-120/97 del 21 gennaio 1999, *Upjohn*; CGUE, causa C-343/09 dell'8 luglio 2010, *Afton Chemical*; CGUE, causa C-296/16 dell'8 giugno 2017, *Dextro Energy*.

anche se priva di effetti immediati; il secondo guarda con sospetto a qualsiasi formulazione normativa, che possa anche solo leggersi come un indebolimento del modello funzionale esistente.

Per questo, la vicenda dell'emendamento sulla titolarità delle riserve auree italiane non va letta come un episodio isolato o come una banale divergenza politica, ma rappresenta una fattispecie emblematica, in grado di documentare plasticamente le trasformazioni in atto all'interno dello spazio costituzionale europeo. In tale prospettiva, la risposta della BCE non nega la sovranità degli Stati, ma ne presuppone una versione profondamente ristrutturata, per cui un'autorità che si esercita una volta per tutte nella scelta di vincolarsi e che non tollera riattivazioni, neppure figurative, che ridiscutano gli equilibri interni all'Unione.

### 3.3 *Sovranità monetaria e diritto internazionale: il caso della Bosnia-Erzegovina*

Nei sistemi giuridici contemporanei, l'assetto della Banca centrale della Bosnia-Erzegovina occupa una posizione certamente peculiare, in ragione del contesto storico-politico, del modello costituzionale prescelto e della pervasiva influenza del diritto internazionale. La definizione della politica monetaria interna riflette un'opzione assunta contestualmente all'adozione degli Accordi di Dayton e, al tempo stesso, palesa tutte le persistenti fragilità istituzionali di un sistema politico intrinsecamente complesso<sup>88</sup>.

L'art. VII della Costituzione bosniaca istituisce la Banca centrale nazionale e dispone che, in quanto unica Istituzione giuridicamente abilitata a battere moneta e ad assumere le determinazioni valutarie sull'intero territorio statale, la CBBH debba agire in modo indipendente da qualsiasi autorità politica, sulla base di un "currency board arrangement", che circoscrive l'esercizio della sovranità mediante regole automatiche di emissione, copertura e divieti di finanziamento pubblico.

Innanzitutto, la disposizione costituzionale determina un regime di cambio fisso, ancorando la moneta nazionale – il marco convertibile (KM) – dapprima al marco tedesco e ora all'euro. Ogni unità di KM emessa deve quindi essere totalmente coperta da riserve in valuta estera, per cui la base della moneta cresce

---

<sup>88</sup> Sulla politica monetaria in Bosnia-Erzegovina a seguito degli accordi di Dayton, anche in rapporto alla organizzazione costituzionale complessiva, G. KORDIC, D. GRGIC, *Currency board arrangement: A trap for national economy?*, in V. TRIVUN, D. ĐONLAGIĆ, E. MEHIĆ (a cura di), *Economic Development Perspectives of SEE Region in the Global Recession Context*, Sarajevo, 2010, pp. 91-109; D. KOVAČEVIĆ, *Modern-Day European Currency Boards: Practice and Prospects*, Sarajevo, 2004, pp. 37 ss.; N. FABRIS, G. RODIC, *The efficiency of the currency board arrangement*, in *Journal of Central Banking Theory and Practice*, 1/2013, pp. 157-176.

o diminuisce meccanicamente in funzione di tali flussi<sup>89</sup>. Secondariamente, la politica monetaria e il bilancio pubblico devono rimanere nettamente separati. Di conseguenza, la Banca centrale non è abilitata a finanziare lo Stato, non può creare moneta per finalità fiscali, non può acquistare titoli del debito pubblico e non può agire come prestatore di ultima istanza. Infine, vengono esclusi in maniera categorica tassi di interesse manovrabili, operazioni di mercato aperto e programmi espansivi<sup>90</sup>.

L'indipendenza operativa e la struttura di governo della Banca centrale sono state concepite per bilanciare gli interessi delle entità costitutive e conferire credibilità al nuovo sistema. Le prime nomine del Consiglio direttivo hanno infatti previsto consultazioni anche con il Fondo Monetario Internazionale, oltre ad una rappresentanza regionale della Federazione di Bosnia-Erzegovina e della Republika Srpska, secondo un disegno istituzionale, volto a prevenire la predominanza di un singolo gruppo etnico e a rafforzare la percezione di neutralità<sup>91</sup>.

La scelta di un *currency board* è stata invece giustificata dall'esigenza di garantire gli equilibri macroeconomici e la tenuta dei prezzi, assicurando la stabilità del cambio nominale, in un contesto di transizione post-bellica. Gli effetti sono stati

---

<sup>89</sup> In merito al meccanismo economico previsto in Costituzione Z. MASTILO, N. BOŽOVIĆ, D. MASTILO, *Central Bank in the function of development of national economy of Bosnia and Herzegovina*, in *International Letters of Social and Humanistic Sciences*, 1/2021, pp. 26-36; S. GEDEON, *Money supply endogeneity under a currency board regime: the case of Bosnia and Herzegovina*, in *Journal of Post Keynesian Economics*, 1/2009, pp. 97-114; S. KURTEŠ, S. AMIDŽIĆ, P. RAJČEVIĆ, *Balance of payments deficit and currency board arrangement sustainability in Bosnia and Herzegovina*, in *Zagreb International Review of Economics and Business*, 1/2020, pp. 43-56.

<sup>90</sup> Cfr. *passim* F. ČAUŠEVIĆ, *Money Market Development in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo, 2005; W. COATS, *The central bank of Bosnia and Herzegovina: Its history and its issues*, in M. BLEJER, M. ŠKREB, *Central Banking, Monetary Policies, and the Implications for Transition Economies*, Cham, 1999, pp. 367-399; E. MILIŠIĆ, E. ŽUNIĆ DŽELIHODŽIĆ, *Interest rate pass-through under a currency board regime: Evidence from Bosnia and Herzegovina*, in *Graduate Institute of International and Development Studies Working Paper*, 10/2024, pp. 1-35.

<sup>91</sup> Sulle connessioni tra *currency board* e struttura della CBBH, S. GEDEON, D. DJONLAGIĆ, *Monetary policy in Bosnia and Herzegovina under the currency board regime*, in *Eastern European Economics*, 2/2009, pp. 21-36; S. BASIC, *Currency board arrangement and transition: The issues, Controversies and the Experience of Bosnia*, in *International Journal of Applied Econometrics and Quantitative Studies*, 2/2005, pp. 47-64; Z. MASTILO, N. BOŽOVIĆ, D. MASTILO, *Central Bank in the Function of Development of National Economy of Bosnia and Herzegovina*, in *International Letters of Social and Humanistic Sciences*, 1/2021, pp. 26-36.

rilevanti: la Banca centrale ha eliminato le valute parallele, ha unificato uno spazio monetario precedentemente frammentato e ha affermato il marco convertibile quale unico mezzo legale di pagamento. L'inflazione è rapidamente diminuita e si è mantenuta su livelli contenuti per periodi prolungati, mentre le riserve sono cresciute in maniera costante. Il regime di cambio fisso ha dunque rafforzato la fiducia, facilitato gli scambi e attratto investimenti esteri, in particolare nel settore bancario<sup>92</sup>.

Al di là dei profili squisitamente operativi, tale assetto rappresenta chiaramente una scelta di autolimitazione del potere, in cui la sovranità monetaria non si traduce in una discrezionalità politica piena, ma coincide con l'accettazione, a livello costituzionale, di regole cogenti, che incanalano l'azione pubblica entro un modello tecnico-giuridico eterodiretto, per garantire la tenuta complessiva del sistema, non solo economico. In questo senso, il regime a riserva integrale ha assolto a un compito di depoliticizzazione, analogo a quello svolto dai meccanismi di integrazione monetaria europea: in entrambi i casi, infatti, la sostenibilità è stata garantita sottraendo le decisioni fondamentali ai processi politici ordinari e incardinandole in regole rigide di rango superiore<sup>93</sup>.

Tuttavia, mentre nell'eurozona la sovranità monetaria viene esercitata in forma collettiva all'interno di un quadro sovranazionale, fondato sul diritto primario dell'Unione; nel modello istituzionale della Bosnia-Erzegovina, il *currency board* integra una limitazione imposta dall'esterno, che certamente riverbera anche a livello domestico, ma che lega pur sempre gli sviluppi del modello economico a parametri internazionali, facendo emergere alcuni limiti strutturali di tale scelta,

---

<sup>92</sup> Circa gli effetti in termini di stabilità sul sistema economico bosniaco della scelta costituzionale del *currency board*, si vedano Z. VRUČINIĆ, *Banks in the system of financing economy and financial management in Bosnia and Herzegovina*, in AA.VV., *Knowledge Based Sustainable Economic Development*, Belgrado, 2018, pp. 147-159; S. NUHANOVIĆ, I. KEŠETOVIĆ, *Monetarna politika Bosne i Hercegovine kao pretpostavka makroekonomske stabilnosti*, in *Pregled: Časopis za Društvena Pitanja*, 3/2009, pp. 185-208; L. KROMJÁK, *Bosnia and Herzegovina's Economic Prospects and Historical Background*, in *Financial and Economic Review*, 1/2021, pp. 148-169.

<sup>93</sup> In termini di depoliticizzazione delle decisioni macroeconomiche si esprimono, M. GANIC, *Perspectives of Application of currency board arrangement with special emphasis on Bosnia and Herzegovina*, in *International Journal of Business and Social Science*, 4/2012, pp. 74-84; M. LEWIS, Z. ŠEVIĆ, *Currency boards in the Balkans*, in *MOST: Economic Policy in Transitional Economies*, 3/2000, pp. 285-310; D. LAZIC, *The Influence of the Currency Board on the Goals of Economic Policy and Macroeconomic Stability*, in L. IVASCU, A. ARTENE, M. PISLARU (a cura di), *Monetary Policies and Sustainable Businesses*, Bingley, 2023, pp. 99- 119.

specie a fronte di una difficile condizione economica e di una persistente frammentazione politica<sup>94</sup>.

In termini concettuali, allora, la divergenza non riguarda la titolarità della sovranità monetaria, che resta imputabile allo Stato, bensì la fonte costituzionale delle previsioni che ne disciplinano l'esercizio. Nella vicenda italiana tali limitazioni vengono incorporate in un sistema sovranazionale dotato di proprie strutture democratiche e giurisdizionali; nel caso bosniaco, invece, gli stessi vincoli vengono ancorati a parametri e a dispositivi di supervisione internazionale<sup>95</sup>.

Eppure, in entrambe le circostanze, il governo della moneta rimane caratterizzato da una depoliticizzazione delle funzioni centrali e dalla loro sottrazione alle pressioni di breve periodo, con notevoli ripercussioni sull'economia reale. Infatti, sebbene il regime di ancoraggio rigido dei cambi abbia storicamente contribuito alla coesione del sistema bosniaco, il ruolo limitato della CBBH nella *governance* macroeconomica, ha significativamente ridotto la capacità dell'ordinamento di sostenere politiche di crescita di lungo periodo e di reagire tempestivamente agli *shock* asimmetrici. Questa scarsità di strumenti discrezionali ha dunque influenzato la concreta capacità della Bosnia-Erzegovina di rispondere a precise esigenze sociali, suggerendo anche la possibilità di procedere a revisioni settoriali, quali l'ampliamento dei sistemi di garanzia dei depositi oppure l'armonizzazione della legislazione bancaria<sup>96</sup>.

Nondimeno, questi tentativi di riforma, seppur condizionati da divisioni politiche interne e da notevoli contrasti tra le entità costitutive della Repubblica, non si sono quasi mai tradotti in proposte tese a una ricentralizzazione della sovranità in senso classico o alla riappropriazione della potestà statale. Al contrario, la maggior parte delle modifiche suggerite in materia economica e

---

<sup>94</sup> Analogamente, M. MAHMOOD, S. SHAHAB, *Effects of optimal monetary policy rules on welfare in a small open economy: A simulation analysis*, in *International Journal of Business and Social Science*, 3/2012, pp. 151-162; K. BERENSMANN, *Monetary policy under currency board arrangements: A necessary flexibility for transition countries?*, in *WEP-Würzburg Economic Papers*, 44/2003, pp. 84-123. Più in generale, H. WOLF, *Currency boards as a path towards the eurozone: Lessons from the Baltics*, in *International Economics and Economic Policy*, 1/2016, pp. 45-57.

<sup>95</sup> Sulle differenze sostanziali tra i diversi regimi di cambio fisso, si vedano J.F. PONSOT, *European experiences of currency boards: Estonia, Lithuania, Bulgaria, and Bosnia and Herzegovina*, in M. VERNENGO (a cura di), *Monetary Integration and Dollarization*, Cheltenham, 2006, pp. 28-60; S. GEDEON, *The political economy of currency boards: Case of Bosnia and Herzegovina*, in *South East European Journal of Economics and Business*, 2/2010, pp. 7-20; S. SILAJDZIC, *The currency board trap: The case of Bosnia and Herzegovina*, in *International Journal of Applied Econometrics and Quantitative Studies*, 2/2005, pp. 47-79.

<sup>96</sup> Cfr. H. WOLF, *Currency boards in retrospect and prospect*, Cambridge, 2008.

monetaria hanno in larga misura puntato ad un rafforzamento degli *standard* internazionali e del percorso di integrazione, dando avvio a un processo di allineamento al quadro economico europeo e al SEBC coerente con la logica originaria di autolimitazione costituzionale<sup>97</sup>.

In prospettiva costituzionalistica, tale configurazione ha storicamente operato come congegno di stabilizzazione, sottraendo la politica monetaria alle dinamiche politiche interne e rafforzando la credibilità dell'ordinamento sul piano economico<sup>98</sup>. Il caso bosniaco, pertanto, non rappresenta una eccezione marginale o un'anomalia rispetto al modello europeo, ma integra piuttosto una variante strutturalmente coerente di uno stesso problema costituzionale – ovvero la gestione del potere pubblico in contesti segnati da vincoli esterni, frammentazione istituzionale e limitata capacità di decisione politica – consentendoci di isolare con particolare chiarezza la funzione stabilizzatrice della sovranità come “governo dei vincoli”.

#### 4. Sovranità digitale e allocazione costituzionale del potere pubblico

Soprattutto in epoca recente, l'evoluzione tecnologica ha reso sempre più ricorrente, da parte della letteratura scientifica, l'impiego della nozione di sovranità digitale. Durante la pandemia da COVID-19, ad esempio, numerose autorità sanitarie nazionali hanno tentato di sviluppare *app* di tracciamento dei contatti, allo scopo di contenere più efficacemente i contagi. Quasi immediatamente, però, i Governi statali si sono trovati nell'impossibilità pratica di creare delle banche dati centralizzate e, anche a seguito al fallimento di soluzioni alternative, Paesi come il Regno Unito o la Germania hanno optato per l'adozione di interfacce applicative, sviluppate da grandi compagnie multinazionali che avevano fornito ampie

---

<sup>97</sup> In questo senso, si leggano V. BOJICIC-DZELILOVI, F. CAUSEVIC, R. TOMAS, *Bosnia and Herzegovina—Understanding Reform*, in *Balkan Observatory Working Papers*, 46/2004, pp. 1-43; G. MIRASCIC, *Current Economic Situation in Bosnia and Herzegovina*, in *Journal of International and Global Studies*, 1/2011, pp. 33-46; I. KORHONEN, *Currency boards in the Baltic countries: what have we learned?*, in *Post-Communist Economies*, 1/2000, pp. 25-46.

<sup>98</sup> Così, ad esempio, S. BEGOVIĆ, N. ADNETT, G. PUGH, *An investigation into the credibility of currency board arrangements in Bosnia and Herzegovina and Bulgaria*, in *Journal of Comparative Economics*, 3/2016, pp. 787-799; N. KAMHI, V. DEHEJIA, *An assessment of the currency board regime in Bosnia and Herzegovina*, in *Emerging Markets Finance and Trade*, 6/2006, pp. 46-58; B. TOPIĆ PAVKOVIĆ, T. SOJA, *Post-pandemic inflation and currency board arrangements in the Balkans*, in *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 4/2023, pp. 644-670.

rassicurazioni in ordine all'interoperabilità dei dispositivi e al rispetto dei dati sensibili dei cittadini<sup>99</sup>.

Questo episodio mostra plasticamente come, in questo momento storico, gli Stati nazionali non siano di fatto ancora in grado di adottare misure tecnologiche efficaci, senza devolvere, almeno in parte, la relativa competenza a piattaforme private. In alcuni settori nevralgici, quindi, l'erogazione di servizi pubblici e l'esercizio concreto dell'autorità dipende da operatori non-statali che – non di rado – agiscono in posizione di monopolio delle infrastrutture, giovandosi altresì di un'evidente asimmetria informativa<sup>100</sup>.

#### 4.1 *Autorità statale e poteri privati*

In termini costituzionali, tale subordinazione non incide soltanto sui rapporti di forza, ma interessa pure sull'allocazione delle competenze decisionali, sollevando tutta una serie di questioni radicali: Chi determina le misure pubbliche digitali? Entro quali limiti giuridici? Con quali forme di responsabilità democratica?

Accettando le infrastrutture predisposte da *Apple* e *Google*, infatti, le autorità statali non si sono semplicemente avvalse di competenze tecniche provenienti da soggetti esterni, ma hanno anche esercitato un potere pubblico attraverso servizi privati<sup>101</sup>. Quando le scelte regolatorie fondamentali risultano di fatto condizionate dall'azione continua delle *Big Tech*, le tradizionali procedure di controllo

---

<sup>99</sup> A titolo illustrativo, si vedano i saggi di S. COUTURE, S. TOUPIN, *What does the notion of "sovereignty" mean when referring to the digital?*, in *New Media and Society*, 10/2019, pp. 2305-2322; N. VAN DIJK, K. ROMMETVEIT, M. OTMIANOWSKI, *Privacy designs, technological sovereignty and digital pandemic response-ability*, in *Journal of Responsible Innovation*, 1/2026, pp. 1-16. Sul tracciamento L. FERRETTI, C. WYMANT, M. KENDALL, L. ZHAO, A. NURTAY, L. ABELER-DÖRNER, M. PARKER, D. BONSALE, C. FRASER, *Quantifying SARS-CoV-2 transmission suggests epidemic control with digital contact tracing*, in *Science*, 3/2020, pp. 1-10.

<sup>100</sup> In questo senso tra i numerosi contributi si confrontino *passim* S. LANDAU, *People Count: Contact Tracing Apps and Public Health*, Cambridge, 2021; G. GONZÁLEZ FUSTER, *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, Cham, 2014, nonché R. BROWNSWORD, *Law Technology and Society: Re-imagining the Regulatory Environment*. London-New York, 2019.

<sup>101</sup> Con riguardo a questo profilo si rimanda a T. DUARTE, *Google and Apple Exposure Notifications System: Exposure Notifications or Notified Exposures?*, in A. GRYSZCZYŃSKA, P. POLAŃSKI, N. GRUSCHKA, K. RANNENBERG, M. ADAMCZYK (a cura di), *Privacy Technologies and Policy*, Cham, 2022, pp. 99-118; C.J. BENNETT, *In defence of privacy: The concept and the regime*, in *Surveillance and Society*, 4/2011, pp. 485-496; E. DE VRIES, N. VAN DIJK, *A bump in the road. Ruling law out of Technology*, in M. HILDEBRANDT, J. GAKEER (a cura di), *Human Law and Computer Law: Comparative Perspectives*, Dordrecht, 2013, pp. 89-121.

democratico – scrutinio parlamentare, sindacato giurisdizionale, dialettica politica – tendono ad essere aggirate o comunque ad attenuarsi. Nella misura in cui le autorità nazionali incorporano infrastrutture digitali, progettate da imprese private, nell’attuazione delle politiche pubbliche, non si limitano a ricorrere a competenze tecniche esterne, ma integrano dispositivi normativi nell’esercizio stesso della propria autorità. In tali circostanze, il problema, quindi, attiene alla sorveglianza effettiva sull’architettura delle decisioni e sui parametri tecnologici, che orientano le scelte collettive<sup>102</sup>.

A tal proposito, alcuni commentatori hanno tentato di spiegare l’influenza crescente del settore tecnologico sugli Stati economicamente avanzati, proponendo possibili rimedi, per converso, nei Paesi in via di sviluppo una simile limitazione della potestà decisoria è stata storicamente considerata fisiologica<sup>103</sup>. A prescindere dal livello di avanzamento tecnologico, però, la dipendenza da queste grandi piattaforme produce effetti che travalicano l’ambito digitale, andando ad incidere anche su dinamiche sociali e redistributive. Queste trasformazioni risultano altamente problematiche, proprio perché, di norma, si sviluppano a fronte di una sostanziale assenza di meccanismi equivalenti di responsabilizzazione politica e di autorizzazione democratica. Mutamenti sociali di tale portata, se sottratti interamente al monitoraggio pubblico, finiscono per mettere in crisi le basi stesse della democrazia rappresentativa, erodendo la capacità statale di definire le politiche pubbliche, in settori che tradizionalmente rientrano nella sua sfera primaria di intervento<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> Così, G. BOWKER, K. BAKER, F. MILLERAND, D. RIBES, *Toward information infrastructure studies: Ways of knowing in a networked environment*, in J. HUNSINGER, L. KLAstrup, M. ALLEN (a cura di), *International Handbook of Internet Research*, Dordrecht, 2010, pp. 97-117; B. LATOUR, *From Realpolitik to Dingpolitik*, in B. LATOUR, P. WEIBEL (a cura di), *Making Things Public*, Cambridge, 2005, pp. 14-43; T. SHARON, *Blind-sided by Privacy? Digital Contact Tracing, the Apple/Google API and big Tech’s Newfound Role as Global Health Policy Makers*, in *Ethics and Information Technology*, 1/ 2021, pp. 45-57.

<sup>103</sup> Pur uno studio comparativo, A. ELMOKASHFI, O. LYSNE, V. NAUMOVA, *Introduction*, in ID. (a cura di), *Smittestopp. A Case Study on Digital Contact Tracing*, Cham 2022, pp. 1-10; M. DIGNUM, A. CORRELJÉ, E. CUPPEN, U. PESCH, B. TAEBI, *Contested technologies and design for values: The case of shale gas*, in *Science and Engineering Ethics*, 4/2016, pp. 1171-1191; D. PIZZUL, M. VENEZIANO, *Digital sovereignty or sovereignism? Investigating the political discourse on digital contact tracing apps in France*, in *Information, Communication and Society*, 5/2024, pp. 1008-1024.

<sup>104</sup> Sul rapporto tra sovranità digitale e meccanismi di imputazione democratica, *ex multis*, si rimanda a J.F. FURNÉMONT, A. ROKŠA-ZUBČEVIĆ, *Reclaiming digital democracy: A need for inauguration of regulated digital sovereignty*, in *Journal of Digital Media and Policy*, 3/2021, pp. 521-529; P. PIERRI, E. CALDERON LUENING, *A democratic approach to digital rights: Comparing perspectives on digital sovereignty on the city level*, in *International*

Ne deriva che, nel dominio tecnologico, la sovranità non si esercita più attraverso il controllo diretto degli strumenti normativi, ma tramite la regolazione di infrastrutture private, da cui dipende l'effettività dell'azione pubblica. In questo scenario, il termine sovranità digitale rinvia proprio all'idea di un controllo statale sugli ambienti informatici, mediante la fissazione di regole capaci di orientare l'azione dei soggetti all'interno di questi nuovi ecosistemi<sup>105</sup>.

Il concetto, di conseguenza, designa una categoria costituzionale di allocazione del potere pubblico, poiché identifica la capacità dell'ordinamento di individuare chi decide, secondo quali procedure, entro quali limiti e con quali forme di sindacato democratico in relazione alla regolazione delle piattaforme, dei dati e delle architetture tecnologiche<sup>106</sup>.

Si riproduce, in un dominio funzionalmente nuovo, la medesima tensione già osservata nella sfera monetaria. La titolarità formale del potere regolatorio rimane in capo allo Stato, ma l'esercizio concreto delle funzioni risulta sempre più condizionato. Anche in questa ipotesi, cioè, la sovranità si trasforma in un meccanismo di canalizzazione e si riarticola come forma costituzionalmente mediata di esercizio del potere in condizioni di interdipendenza strutturale, preservando i meccanismi di autorizzazione e disciplinando l'uso delle piattaforme private tramite regole pubblicistiche<sup>107</sup>.

---

*Journal of Communication*, 6/2023, pp. 3600-3618; I. CALZADA, *Postpandemic technopolitical democracy: Algorithmic nations, data sovereignty, digital rights, and data cooperatives*, in L. MUELLER, P. BISCHOFF, S. VAN HOOFF (a cura di), *Made-to-Measure Future(s) for Democracy?*, Cham, 2022, pp. 97-117.

<sup>105</sup> Per un primo approccio definitorio, E. REPETTO, *Concept "stretching" or concept innovation? A review of the usages of sovereignty in the digital sovereignty literature*, in *Policy and Internet*, 3/2025, pp. 1-13; L. MOEREL, P. TIMMERS, *Reflections on digital sovereignty*, in *EU Cyber Direct, Research in Focus Series*, 1/2021, pp. 1-33; H. ROBERTS, *Digital Sovereignty*, in L. FLORIDI, M. TADDEO (a cura di), *A Companion to Digital Ethics*, 2025, pp. 257-266.

<sup>106</sup> Per una precisazione semantica, si leggano esemplarmente M. MUSONI, P. KARKARE, C. TEEVAN, E. DOMINGO, *Global approaches to digital sovereignty: Competing definitions and contrasting policy*, in *ECDPM Discussion Paper*, 344/2023, pp. 1-56; B. BRATTON, *The Stack. On Software and Sovereignty*, Cambridge, 2015, pp. 21 ss.; M. KALOUDIS, *Sovereignty in the Digital Age. How Can We Measure Digital Sovereignty and Support the EU's Action Plan?*, in *New Global Studies*, 3/2022, pp. 275-299.

<sup>107</sup> Similmente, si leggano *ex plurimis* M. SAAIDA, *Digital Sovereignty*, in *Science For All Publications*, 1/2023, pp. 1-12; I. FRIES, M. GREINER, M. HOFMEIER, R. HRESTIC, U. LECHNER, T. WENDEBORN, *Towards a layer model for digital sovereignty: a holistic approach*, in B. HÄMMERLI, U. HELMBRECHT, W. HOMMEL, L. KUNCZIK, S. PICKL (a cura di), *CRITIS: International Conference on Critical Information Infrastructures Security*, Cham, 2022, pp. 119-139; M. KALOUDIS, *Digital sovereignty. European Union's action plan*

#### 4.2 *La sovranità digitale nel sistema italiano*

Nel sistema normativo italiano, la nozione di sovranità digitale non si presenta come una categoria immediatamente riconoscibile sul piano costituzionale, ma emerge, obliquamente, a seguito di una rilettura funzionale dei principi e delle regole, che disciplinano due settori paradigmatici nei quali si estrinseca la potestà statale. Da una parte, si tratta di analizzare le disposizioni che governano l'azione e l'organizzazione della PA; dall'altra, occorre esaminare le norme che regolano la sicurezza cibernetica e la protezione delle infrastrutture strategiche<sup>108</sup>.

In tale prospettiva, la sovranità digitale può essere intesa come la capacità dell'ordinamento di governare le infrastrutture, gli algoritmi e le procedure tramite cui si esercitano le funzioni pubbliche, assicurandone la conformità ai principi fondamentali dell'ordinamento<sup>109</sup>.

##### 4.2.1 Principi costituzionali e digitalizzazione dell'Amministrazione

A questa stregua, l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione integra un processo di modernizzazione, capace di incidere in profondità sulle modalità di esercizio del potere statale e, conseguentemente, anche sui tradizionali meccanismi di attribuzione della responsabilità<sup>110</sup>. Il riferimento centrale resta l'articolo 97

---

*needs a common understanding to succeed*, in *History Compass*, 12/2021, pp. 1-12; M. HELLMEIER, F. VON SCHERENBERG, *A delimitation of data sovereignty from digital and technological sovereignty*, in *ECIS Research Papers*, 306/2023, pp. 1-19; A. SHOKER, *Digital sovereignty strategies for every nation*, in *Applied Cybersecurity and Internet Governance*, 1/2022, pp. 1-17.

<sup>108</sup> In quest'ottica, si confrontino E. CELESTE, *Digital sovereignty in the EU: Challenges and future perspectives*, in F. FABBRINI, E. CELESTE, J. QUINN (a cura di), *Data Protection beyond Borders: Transatlantic Perspectives on Extraterritoriality and Sovereignty*, London, 2021, pp. 211-228; L. FLORIDI, *The fight for digital sovereignty: What it is, and why it matters, especially for the EU*, in *Philosophy and Technology*, 3/2020, pp. 369-378; M. ROBLES-CARRILLO, *Sovereignty vs. digital sovereignty*, in *Journal of Digital Technologies and Law*, 3/2023, pp. 673-690.

<sup>109</sup> Per una ricostruzione puntuale del concetto di sovranità digitale da diverse prospettive, S. FRATINI, E. HINE, C. NOVELLI, H. ROBERTS, L. FLORIDI, *Digital sovereignty: A descriptive analysis and a critical evaluation of existing models*, in *Digital Society*, 3/2024, pp. 1-27; R. BELLANOVA, H. CARRAPICO, D. DUEZ, *Digital sovereignty and European security integration: An introduction*, in *European Security*, 3/2022, pp. 337-355; S. HEIDEBRECHT, *From market liberalism to public intervention: Digital sovereignty and changing European union digital single market governance*, in *Journal of Common Market Studies*, 1/2024, pp. 205-223;

<sup>110</sup> Per un primo inquadramento, si rimanda a M. CARDONE, D. FOÀ, *La valorizzazione del patrimonio informativo nell'ambito delle strategie di digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Munus: Rivista Giuridica dei Servizi Pubblici*, 3/2020, pp. 585-624; P.

della Costituzione, a partire dal quale, però, i principi di legalità, buon andamento e imparzialità della PA assumono una valenza rinnovata. Nell'ambito dell'amministrazione digitale, l'automazione delle decisioni, l'utilizzo di banche dati interconnesse e l'impiego di modelli di calcolo richiedono che la legalità non sia più intesa come corrispondenza formale dell'atto alla legge o a una norma attributiva del potere, ma sia concepita in un senso più profondo come governabilità giuridica dei processi computazionali, che conducono alla soluzione del caso<sup>111</sup>.

Lo schema tecnico, le regole di funzionamento e le modalità di apprendimento degli strumenti algoritmici debbono essere assoggettati a un controllo normativo effettivo. Il principio di legalità si arricchisce in questo modo di una dimensione procedurale, che impone di assicurare la trasparenza e la predeterminazione dei flussi digitali<sup>112</sup>. Sebbene in assenza di pronunce puntualmente dedicate all'automazione decisionale, pure il giudice delle leggi ha confermato tale impostazione, escludendo che l'innovazione amministrativa possa creare delle "zone franche", sottratte ai principi di legalità e trasparenza<sup>113</sup>.

---

DIGENNARO, *Lavoro agile e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Un caso di studio transdisciplinare*, in *Labour and Law Issues*, 2/2025, pp. 1-38; F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *MediaLaws. Rivista di Diritto dei Media*, 2/2018, pp. 152-154; M. CONTE, *Digitalizzazione della pubblica amministrazione tra trasparenza*, in P. CANONICO, A. TOMO, A. HINNA, L. GIUSINO, *La digitalizzazione della PA: Organizzare persone e tecnologie*, Milano, 2022, pp. 69-82; P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della PA*, in *Federalismi.it*, 2/2018, pp. 1-27.

<sup>111</sup> Così si vedano ad esempio R. TITOMANLIO, *L'amministrazione digitale: Norme costituzionali e principi organizzativi*, in *GiustAmm.it*, 1/2019, pp. 1-8; A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020, pp. 1-42; S. CIVITARESE MATTEUCCI, "Umano troppo umano": *Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Diritto Pubblico*, 1/2019, pp. 5-42.

<sup>112</sup> Circa il rapporto tra amministrazione digitale, principio di legalità e trasparenza, si leggano A. FERRARA, M. RAMAJOLI, *La giustizia amministrativa nell'era della digitalizzazione: Dialogo tra informatica e diritto*, in M. RAMAJOLI (a cura di), *Una giustizia amministrativa digitale?*, Bologna, 2023, pp. 147-198; F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2/2015, pp. 227-272; A. PUZZANGHERA, *La sfida tecnologica alla legalità amministrativa*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2/2022, pp. 7-13; L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, Roma, 2023, pp. 131 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Il principio di legalità nell'amministrare pubblico per algoritmi*, in J.B. AUBY, G. DE MINICO, G. ORSONI (a cura di), *L'Amministrazione Digitale. Quotidiana Efficienza e Intelligenza delle Scelte*. Napoli, 2023, pp. 99-109.

<sup>113</sup> Cfr. *ex multis* C. cost. sent. 81/1993; C. cost. sent. 104/2006; C. cost. sent. 233/2006; C. cost. sent. 115/2011; C. cost. sent. 251/2016; C. cost. sent. 124/2017; C. cost. sent.

Analogamente, il principio del buon andamento viene riconfigurato in termini di razionalità dell'organizzazione tecnologica, svincolandosi da criteri di efficienza tecnica e di rapidità. Questo distacco implica la capacità della PA di progettare e utilizzare gli strumenti informatici, in modo razionalmente coerente con i fini pubblici che le sono affidati sul piano costituzionale. In tale prospettiva, il buon andamento richiede che le strutture tecniche siano congegnate in modo da garantire la tutela effettiva dei diritti e degli interessi legittimi, la chiarezza dei procedimenti e il controllo giuridico<sup>114</sup>.

Come emerge nitidamente dalle decisioni della Corte costituzionale, la configurazione tecnologica della Pubblica Amministrazione deve garantire quel nesso concettualmente indissolubile che lega decisione, motivazione e responsabilità. La tecnica, come elemento di ottimizzazione, deve essere governata, affinché l'efficienza operativa rimanga funzionale alla realizzazione dell'interesse pubblico. In difetto di un simile scrutinio, l'automatizzazione rischia di trasformarsi in un fattore di disallineamento, in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione<sup>115</sup>.

Allo stesso modo, il principio di imparzialità acquista una declinazione peculiare, che ne amplia e ne raffina il contenuto. L'uso di algoritmi deliberativi,

---

221/2019 e C. cost. sent. 39/2020. In dottrina S. DEL GATTO, *Nuove tecnologie, pubblica amministrazione e rapporto con gli amministrati. Brevi note sulle tendenze in atto*, in *Diritto Pubblico*, 1/2025, pp. 155-180. G. ORSONI, E. D'ORLANDO, *Nuove prospettive dell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3/2019, pp. 593-617; I. MACRÌ, *Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A.*, Milano, 2022.

<sup>114</sup> Sulla ridefinizione del principio di buon andamento della PA, S. ASCIONI, *La digitalizzazione dei contratti pubblici quale attuazione dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità*, in *European Journal of Privacy Law and Technologies*, 3/2022, pp. 1-22; V. BRIGANTE, *Buon andamento nell'amministrare e digitalizzazione: note di attualità e persistenti problematicità di un'inammissibile baratto*, in L. GIANI, M. D'ORSOGNA, G. COLOMBINI (a cura di), *Contributi di Diritto Amministrativo. Classici*, Napoli, 2023, pp. 259-311; E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Diritto amministrativo*, 2/2022, pp. 471-512; F. PAGANO, *Pubblica amministrazione e innovazione tecnologica*, in *Gruppo di Pisa*, 3/2021, pp. 84-112; F. LUCIANI, *Brevi note sull'innovazione tecnologica come strumento di buona amministrazione*, in *Cittadinanza Europea*, 2/2022, pp. 199-218.

<sup>115</sup> Si leggano più specificamente C. cost. sent. 103/2007, C. cost. sent. 81/2013 e C. cost. sent. 20/2019. Tale impostazione è stata sviluppata in modo puntuale anche dalla giurisprudenza amministrativa. In particolare, il Consiglio di Stato ha chiarito a più riprese che l'automazione decisionale è ammissibile solo se non spezza il nesso tra decisione, motivazione e responsabilità e non preclude il controllo giurisdizionale. In questo senso, per tutti, Cons. St. sent. 2270/2019; Cons. St. sent. 8472/2019 e Cons. St. sent. 7891/2020.

infatti, si lega alla sussistenza di possibili distorsioni, derivanti dai *bias* incorporati nei modelli di calcolo, che possono scaturire tanto dalla selezione dei dati di addestramento quanto dalle scelte di progettazione degli indicatori e delle soglie decisionali, producendo trattamenti differenziati su larga scala o discriminazioni indirette, che cristallizzano le scelte discrezionali, senza alcuna possibilità di correzione<sup>116</sup>.

In questo contesto, l'imparzialità non deve più essere verificata soltanto a posteriori mediante un vaglio di legittimità, volto a scongiurare favoritismi soggettivi, ma deve essere garantita anzitutto *ex ante*, attraverso la progettazione, la verifica delle condizioni tecniche e, se necessario, il sindacato giurisdizionale dei criteri algoritmici, allo scopo di evitare automatismi troppo rigidi, in grado di incidere strutturalmente sulla distribuzione dei benefici e degli oneri amministrativi<sup>117</sup>.

Parimenti, la digitalizzazione dell'Amministrazione Pubblica sollecita in modo diretto anche la dimensione formale e sostanziale dell'uguaglianza, di cui all'articolo 3 della Costituzione. Nella misura in cui l'utilizzo delle tecnologie informatiche è destinato a diventare la modalità ordinaria di accesso ai servizi pubblici e di esercizio delle funzioni amministrative, la parità di trattamento non può essere garantita unicamente sul piano astratto dell'uniformità delle regole, ma

---

<sup>116</sup> In ordine all'impiego di algoritmi deliberativi e sulle potenziali ripercussioni sul principio di imparzialità della Pubblica amministrazione, si leggano, tra i saggi più recenti, E. CARLONI, *AI, algoritmi e pubblica amministrazione in Italia*, in *IDP*, 1/2020, pp. 1-12; M. DE FALCO, *Digitalizzazione e imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Rivista di Diritto Antidiscriminatorio*, 1/2024, pp. 89-104; D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione. Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020, pp. 84-117; P. SANTORO, *Pubblica amministrazione e digitalizzazione: una relazione controversa*, in *Sociologia del Diritto*, 1/2025, pp. 293-307; nonché *passim* S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, Padova, 2021.

<sup>117</sup> La stessa giurisprudenza costituzionale ha costantemente escluso che l'imparzialità dell'azione amministrativa possa essere garantita attraverso criteri automatici, rigidi o sottratti al controllo giuridico, valorizzando la necessità di una conformazione *ex ante* dei procedimenti idonea a prevenire distorsioni sistemiche. Cfr. *ex plurimis* C. cost. sent. 103/2007; C. cost. sent. 81/2013; C. cost. sent. 275/2016. In dottrina, per un commento, si vedano G. PINOTTI, *Amministrazione digitale algoritmica e garanzie procedurali*, in *Labour and Law Issues*, 1/2021, pp. 79-95; I. NICOTRA, V. VARONE, *L'algoritmo, intelligente ma non troppo*, in *Rivista AIC*, 4/2019, pp. 86-106; G. FASANO, *Le decisioni automatizzate nella pubblica amministrazione: tra esigenze di semplificazione e trasparenza algoritmica*, in *Medialaws. Rivista di Diritto dei Media*, 3/2019, pp. 234-241.

deve pure essere verificata in concreto con riferimento alle condizioni di accesso e di fruizione dei singoli servizi digitali<sup>118</sup>.

In quest'ottica, l'articolo 3, secondo comma, impone al legislatore e alla PA di attivarsi per rimuovere il “*digital divide*” quale ostacolo costituzionalmente rilevante al godimento dei diritti e all'accesso alle prestazioni pubbliche. L'esercizio della sovranità digitale implica pertanto un obbligo di progettazione inclusiva dei sistemi amministrativi, tesa a garantire che l'informatizzazione dei processi non diventi, alla lunga, una condizione selettiva di appartenenza alla comunità nei confronti dei destinatari dell'azione pubblica<sup>119</sup>.

Questo non significa rinunciare alla digitalizzazione, ma orientarla in modo coerente verso i fini costituzionali, affiancando alle procedure telematiche, alternative procedurali, misure di supporto e strumenti di accompagnamento, capaci di compensare le disuguaglianze di partenza. In questa chiave, la sovranità si traduce nella capacità di governare le trasformazioni tecnologiche, affinché restino compatibili con l'inclusione e l'effettività dei diritti<sup>120</sup>.

Infine, la digitalizzazione amministrativa riverbera in modo significativo anche sul principio democratico, incidendo sui canali ordinari attraverso cui si realizza la

---

<sup>118</sup> Con particolare riferimento al rapporto tra parità di trattamento e digitalizzazione, V. DE SANTIS, *Cittadinanza digitale e disuguaglianze*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2025, pp. 1-18; M. SANTANIELLO, *La regolazione delle piattaforme e il principio della sovranità digitale*, in *Rivista di Digital Politics*, 3/2021, pp. 579-600; F. RECANATI, *Governance e digitalizzazione: Sfide e opportunità per la Pubblica Amministrazione*, in *Poliarchie*, 2/2024, pp. 193-213; R. PAPA, *Digital divide e disuguaglianze digitali: periferie sociali ed essenziali nella network society*, in I. GERMANO, M. FELICETTI (a cura di), *Sociologie: Teorie, Strutture, Processi*, Bologna, 2021, pp. 223-242; A. NUZZACI, *Contrastare la povertà e l'esclusione digitale per promuovere il benessere conoscitivo: fattori di rischio e di protezione*, in *Nuova Secondaria Ricerca*, 4/2024, pp. 188-204.

<sup>119</sup> Sistemi non interoperabili, procedure complesse, interfacce opache o modelli decisionali automatizzati possono incidere in modo sproporzionato su talune categorie di cittadini, determinando discriminazioni indirette difficilmente rilevabili *ex post*. In una prospettiva analoga si vedano ad esempio C. cost. sent. 215/1987; C. cost. sent. 80/2010; C. cost. sent. 12/2019; C. cost. sent. 158/2020; C. cost. sent. 41/2021; C. cost. sent. 62/2021 e C. cost. sent. 15/2022.

<sup>120</sup> Da questo punto di vista, M. MARTONI, *Trasformazione digitale. Brevi note sul ruolo delle competenze come presidio per la sicurezza e per la salvaguardia dei diritti*, in *Rivista Elettronica di Diritto, Economia, Management*, 2/2023, pp. 33-47; M. RAGNEDDA, *Il digital divide. Le disuguaglianze digitali ei suoi vari livelli d'analisi*, in *Quaderni di teoria sociale*, 1/2018, pp. 81-106; A. MACERATINI, *Informazione virtuale e discriminazioni digitali. Alcuni spunti di riflessione*, in *Ordines*, 1/2023, pp. 247-265; E. MAESTRI, *Lex informatica e diritto. Pratiche sociali, sovranità e fonti nel cyberspazio*, in *Ars interpretandi*, 1/2017, pp. 15-28; P. POZZI, *Connettività, conoscenza e società nell'universo digitale*, in *Quaderni del CNBA*, 1/2019, pp. 92-122.

partecipazione dei cittadini e la vigilanza sull'azione pubblica. Quando l'esercizio delle funzioni statali è mediato da sistemi decisionali automatizzati e da apparati tecnologici complessi, si produce un rischio concreto di attenuazione dei meccanismi di attribuzione del potere<sup>121</sup>.

Nel modello tradizionale, la legittimazione democratica dell'Amministrazione si fonda su una catena di imputazione che collega l'azione dei pubblici poteri alla volontà popolare, mediante le Camere, l'indirizzo politico e il controllo giurisdizionale. Se non adeguatamente governata, la digitalizzazione può spezzare questa catena o ridurne la trasparenza, devolvendo scelte anche assai rilevanti sul versante economico-giuridico ad istanze tecniche non immediatamente riconducibili agli organi rappresentativi. Una lettura evolutiva dell'art. 1 Cost. impone, pertanto, di programmare e disciplinare le infrastrutture digitali, attraverso cui opera la PA, così da agevolare l'identificazione dei centri decisionali e consentire l'attribuzione delle relative responsabilità<sup>122</sup>.

Il secondo e decisivo profilo della sovranità digitale riguarda la protezione degli apparati strategici e, più in generale, la sicurezza cibernetica. In questo settore, la dimensione costituzionale della sovranità emerge con particolare evidenza, giacché la crescente dipendenza da reti e sistemi informativi ha trasformato la sicurezza tecnologica in una condizione prodromica per l'esercizio stesso delle funzioni sovrane e dei processi democratici<sup>123</sup>. La protezione attiva dei sistemi critici – reti

---

<sup>121</sup> Per estensione cfr. C. cost. sent. 212/2017; C. cost. sent. 129/2019; C. cost. sent. 143/2019; C. cost. sent. 96/2020 e C. cost. sent. 110/2022. Per un approfondimento dottrinale si rimanda a L. TORCHIA, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Il Mulino*, 1/2024, pp. 14-33; V. BERTOLA, *La sovranità digitale e il futuro di Internet*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 1/2022, pp. 39-46; C. SPINIELLO, *È (ancora) tempo di costituzionalismo digitale*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 1/2025, pp. 579-599.

<sup>122</sup> Si legga *passim* R. BALDONI, *Sovranità digitale: Cos'è e quali sono le principali minacce del cyberspazio nazionale*, Bologna 2025. In prospettiva analoga, G. FINOCCHIARO, *La sovranità digitale*, in *Diritto pubblico*, 3/2022, pp. 809-827; S. MANGIAMELLI, *La sovranità digitale*, in A. AMATO, G. SARACENI (a cura di), *Cento e una voce di informatica giuridica*, Torino, 2023, pp. 451-464; A. ALÙ, *La Governance di Internet oltre gli Stati? Gli inediti tratti del futuro ecosistema digitale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1/2022, pp. 251-260; D. BLOTTA, *Un nuovo sistema? Crisi, Stato e capitale per la sovranità digitale italiana*, in *Sociologia italiana*, 1/2024, pp. 177-192.

<sup>123</sup> L'interruzione di un servizio digitale essenziale può tradursi, per esempio, in compressione sostanziale del diritto alla salute, all'istruzione, all'assistenza, alla libertà di circolazione o all'accesso a prestazioni pubbliche; la manipolazione di banche dati pubbliche o l'alterazione dell'integrità informativa può incidere sulla parità di trattamento, sulla certezza delle posizioni giuridiche e sulla fiducia dei consociati; la compromissione di sistemi di comunicazione istituzionale può alterare la trasparenza e la responsabilità

energetiche, *asset* finanziari, servizi essenziali e banche dati pubbliche – assume qui una valenza trasversale, che investe la sicurezza dello Stato, il funzionamento degli organi rappresentativi e la protezione dei diritti. A partire da questa trasformazione delle condizioni materiali di esercizio del potere statale e delle garanzie costituzionali, la sovranità tende a configurarsi sempre più come una potestà preventiva o, se si preferisce, implicita, orientata alla stabilità dell'ordinamento e alla gestione del rischio<sup>124</sup>.

Questa impostazione complessiva ha trovato organico riscontro anche sul piano legislativo nel Codice dell'amministrazione digitale, che ha trasformato la digitalizzazione da opzione organizzativa a dovere pubblico, subordinando espressamente l'innovazione tecnologica ai principi costituzionali di imparzialità, trasparenza ed efficienza, così da fissare dei criteri di imputazione funzionale dell'azione amministrativa. In tale quadro si colloca anche la disciplina relativa alla protezione e al trattamento dei dati, concepiti come risorsa costitutiva dell'attività

---

democratica. In dottrina, per una analisi complessiva, R. SHAW, *Cybersecurity and human rights: Navigating the balance between security and freedom in the digital era*, in *Journal of Information Technology and Integrity*, 2/2025, pp. 110-115; G. GONZÁLEZ FUSTER, L. JASMONTAITE, *Cybersecurity regulation in the European union: the digital, the critical and fundamental rights*, in M. CHRISTEN, B. GORDIJN, M. LOI (a cura di), *The Ethics of Cybersecurity*, Cham, 2020, pp. 97-115; D. KORFF, *First do no harm: The potential of harm being caused to fundamental rights and freedoms by state cybersecurity interventions*, in B. WAGNER, M. KETTEMANN, K. VIETH (a cura di), *Research Handbook on Human Rights and Digital Technology*, Cheltenham, 2025, pp. 126-165; M. DUNN CAVELTY, C. KAVANAGH, *Cybersecurity and human rights*, in B. WAGNER, M. KETTEMANN, K. VIETH (a cura di), *Research Handbook on Human Rights and Digital Technology*, Cheltenham, 2019, pp. 73-97; F. NSHIMIYIMANA, *Balancing Cybersecurity and Fundamental Rights: The Responsibility of States to Address Cyber Threats*, in *Essays of Faculty of Law University of Pécs*, 1/2025, pp. 255-278.

<sup>124</sup> Relativamente a queste trasformazioni, E. SORRENTINO, A. SPAGNUOLO, *Cybersecurity e sovranità digitale nella protezione dei dati personali*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2/2024, pp. 685-701; A. PASIJC, *Building European cybersecurity ecosystems: Lessons from the Past*, in A. SKARMETA, A. LIOY, A. CANAVESE, S. MATHIEU (a cura di), *Digital Sovereignty in Cyber Security: New Challenges in Future Vision*, Cham, 2023, pp. 161-174; T.F. GIUPPONI, *Il governo nazionale della cybersicurezza*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2024, pp. 277-304; G. BAROZZI REGGIANI, *La race for the cyberspace degli Stati e il tema della cybersicurezza: tra sovranità e modelli di governance*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2/2025, pp. 1-27; K. YADAV, *Cybersecurity and National Sovereignty: Challenges in the Digital Age*, in *International Journal of Social Science Research*, 1/2024, pp. 87-111.

pubblica e, conseguentemente, sottratti a forme di appropriazione privatistica, incompatibili con l'eguaglianza sostanziale e con il buon andamento<sup>125</sup>.

Un ulteriore passaggio, decisivo per l'affermazione della sovranità digitale, è rappresentato dall'istituzione del c.d. “*perimetro di sicurezza nazionale cibernetica*”, che qualifica la *cybersecurity* come interesse strategico e consente allo Stato di incidere sulle scelte tecnologiche di soggetti pubblici e privati quando siano in gioco infrastrutture critiche<sup>126</sup>. A ciò si affianca la creazione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, quale snodo di coordinamento e prevenzione, secondo un modello di *governance* nel quale la sovranità non si esercita mediante il controllo politico diretto delle decisioni tecniche, ma attraverso organi indipendenti giuridicamente responsabili, chiamati a svolgere funzioni di prevenzione e risposta agli incidenti cibernetici, coordinando amministrazioni pubbliche, operatori privati e reti di cooperazione internazionale<sup>127</sup>.

<sup>125</sup> Decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'Amministrazione Digitale. Per un commento si leggano G.M. SALERNO, *Verso un'amministrazione trasparente: Principi costituzionali e regole legislative*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 1/2016, pp. 97-113; M. D'AGOSTINO PANEBIANCO, *La dimensione digitale dei rapporti con la Pubblica Amministrazione*, in *Annali dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa*, 1/2019, pp. 101-124; S. CALZOLAIO, *Digital (and privacy) by default: L'identità costituzionale della amministrazione digitale*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 1/2016, pp. 185-203.

<sup>126</sup> Cfr. decreto-legge 1 settembre 2019, n. 105 “Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e di disciplina dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica”, convertito dalla legge 18 novembre 2019, n. 133. In dottrina, F. VIGNERI, *I profili giuridici della sicurezza nazionale. Tra collocazione sistematica e problemi definitivi: un'introduzione critica*, in R. URSI (a cura di), *La Sicurezza nel Cyberspazio*, Milano, 2023, pp. 43-70; M. MIRTI, *La disciplina giuridica del Cyberspace. Una panoramica sulle problematiche attuali e le principali linee evolutive*, in *Opinio Juris*, 3/2016, pp. 1-9; S. MELE, *Il perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e il nuovo “golden power”. Dalla compliance delle aziende e della pubblica amministrazione alla sicurezza nazionale*, in G. CASSANO, S. PREVITI (a cura di), *Il Diritto di Internet nell'Era Digitale*, Milano, 2020, pp. 185-214. G. TERZI, *Sfida cibernetica: La quinta dimensione della sicurezza*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1/2015, pp. 33-80; R. URSI, *La sicurezza cibernetica come funzione pubblica*, in R. URSI (a cura di), *La Sicurezza nel Cyberspazio*, Milano, 2023, pp. 7-21.

<sup>127</sup> Cfr. decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82 “Disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale”, convertito dalla legge 4 agosto 2021, n. 109. Per un commento L. PARONA, *L'istituzione dell'agenzia per la cybersicurezza nazionale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 6/2021, pp. 709-720; F. RICOTTA, *Agenzia per la cybersicurezza nazionale, sicurezza della Repubblica e investigazioni dell'Autorità giudiziaria*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1/2023, pp. 97-113; A. SOLA, *Economie dei dati, nuovi poteri ed autorità amministrative: Il caso dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale*, in *MediaLaws. Rivista di Diritto dei Media*, 3/2022, pp. 386-404; M. PIETRANGELO, *Per un*

La disciplina secondaria e para-regolatoria completa questo assetto, in particolare mediante linee guida e strategie infrastrutturali, volte a ridurre la dipendenza tecnologica esterna e a preservare la vigilanza pubblica sulle informazioni strategiche. Nel loro insieme, tali strumenti delineano una concezione della sovranità digitale come capacità di dirigere costituzionalmente gli sviluppi dell'innovazione tecnologica, tramite regole giuridiche, che assicurino sicurezza sistemica e presidi democratici<sup>128</sup>.

#### 4.2.2 Le trasformazioni della sovranità digitale nella cornice sovranazionale

In questo rinnovato contesto, la disciplina eurounitaria in materia di dati personali rappresenta il laboratorio più maturo di una sovranità digitale costituzionalizzata, in cui la regolazione è costruita come strumento di protezione delle libertà riconosciute dalla Carta europea dei diritti fondamentali e, al tempo stesso, funge da architettura per il funzionamento del mercato interno. Anche in questo caso, la sovranità digitale – spesso associata al concetto di autonomia strategica – non implica il ritorno alla pienezza della potestà statale, ma indica più propriamente la capacità del sistema UE di governare le infrastrutture informative, mediante regole comuni, livelli di prestazione e meccanismi di *enforcement*, garantendo la tenuta dell'ordinamento<sup>129</sup>.

Si tratta di un'impostazione corroborata anche dagli orientamenti consolidati della Corte di Giustizia, la cui giurisprudenza ha inciso soprattutto sui rapporti tra ordinamento dell'Unione e Paesi terzi, statuendo che la circolazione

---

*modello nazionale di cybersicurezza cooperativa e resilienza collaborativa*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 1/2024, pp. 25-29; F. SERINI, *La nuova architettura di cybersicurezza nazionale. Note a prima lettura del decreto-legge n. 82 del 2021*, in *Federalismi.it* 12/2022, pp. 241-272.

<sup>128</sup> In questa prospettiva, il “*cloud della PA*” non rappresenta un semplice servizio; ma integra una componente dell'assetto istituzionale del potere pubblico nell'era digitale. Così, ad esempio, E. MONTAGNANI, *Le pubbliche amministrazioni nell'era delle tecnologie cloud ed edge computing tra opportunità e rischi: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le comunità digitali*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 1/2022, pp. 189-200; P. PISANO, *Autonomia tecnologica: Il percorso dell'Italia nella cornice europea*, in L. PAGANETTO (a cura di), *Equità e Sviluppo: Un Programma di Legislatura in un Mondo in Cambiamento*, Milano, 2022, pp. 381-393; M. MATASSA, *Una strategia nazionale a difesa del cyberspazio*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2/2022, pp. 625-654.

<sup>129</sup> Similmente si leggano, M. SANTANIELLO, *Sovranità digitale e diritti fondamentali: Un modello europeo di Internet governance*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 1/2022, pp. 47-51; G. ROMEO, *Sovranità e indipendenza tecnologica. La sfida e i rischi delle “nuove” intelligenze: Una valutazione di sistema*, in *Quaderni di Comunità*, 1/2025, pp. 373-416; S. IVIC, D. RAMIRO TROITIÑO, *Digital sovereignty and identity in the European Union: A challenge for building Europe*, in *European Studies*, 2/2022, pp. 80-109.

transfrontaliera dei metadati può avvenire soltanto entro un quadro di garanzie equivalenti e controllabili<sup>130</sup>. Più dettagliatamente, i giudici di Lussemburgo hanno fissato un “nucleo duro” di tutele da salvaguardare nell’ipotesi in cui gli Stati membri o il legislatore UE intervengano sulle comunicazioni, riaffermando la necessità di agire in maniera proporzionata nel rapporto tra sorveglianza pubblica e protezione dei diritti. Sul versante interno, la Corte ha delimitato l’impiego «generalizzato e indiscriminato» delle informazioni di traffico e di localizzazione per ragioni di sicurezza, fissando condizioni rigorose per la *data retention*, allo scopo di bilanciare le esigenze sicurezza nazionale con la tutela delle libertà fondamentali<sup>131</sup>.

Nel quadro europeo, la costruzione della sovranità digitale si è quindi sviluppata mediante un insieme coordinato di interventi normativi, orientati a conformare l’esercizio dell’autorità pubblica nello spazio tecnologico. In tale prospettiva, la regolazione dei dati – delineata dal “*Data Governance Act*” e dal “*Data Act*” – ha fissato i criteri essenziali per il riutilizzo delle informazioni detenute dal settore pubblico, disciplinando l’operato degli intermediari e

---

<sup>130</sup> Più in generale sul tema, D. INNERARITY, *European Digital Sovereignty*, in A. BONGARDT, F. TORRES (a cura di), *The Political Economy of Europe’s Future and Identity*, Firenze-Lisbona, 2023, pp. 286-292; A. IANNUZZI, *La “governance” europea dei dati nella contesa per la sovranità digitale: Un ponte verso la regolazione dell’intelligenza artificiale*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, 1/2021, pp. 31-52; I. DE VIVO, *Sfide esistenziali e resilienze identitarie nella geopolitica informazionale: L’identikit europeo tra sovranità e costituzionalismo digitale*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna Online*, Speciale 1/2024, pp. 168-189; F. FERRI, *Transizione digitale e valori fondanti dell’Unione: Riflessioni sulla costituzionalizzazione dello spazio digitale europeo*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2/2022, pp. 277-326; G. METAKIDES, *A Crucial Decade for European Digital Sovereignty*, in H. WERTHNER, E. PREM, E. LEE, C. GHEZZI (a cura di), *Perspectives on Digital Humanism*, Cham, 2022, pp. 219-225

<sup>131</sup> Così, ad esempio, CGUE, cause riunite C-293/12 e C-594/12 dell’8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland*; CGUE, causa C-362/14 del 6 ottobre 2015, *Schrems I*; CGUE, cause riunite C-203/15 e C-698/15 del 21 dicembre 2016, *Tele2 Sverige c. Watson*; CGUE, causa C-311/18 del 16 luglio 2020, *Schrems II*; CGUE, causa C-511/18 del 6 ottobre 2020, *La Quadrature du Net*. Per un commento mirato, R. COSTELLO, *Everything is illuminated?*, in *European Papers: A Journal on Law and Integration*, 2/2020, pp. 1045-1059; V. ZENOVICH, *Intorno alla decisione nel caso Schrems: la sovranità digitale e il governo internazionale delle reti di telecomunicazione*, in *Il Diritto dell’Informazione e dell’Informatica*, 4-5/2016, pp. 683-696; A. ALPINI, *La sovranità digitale europea*, in *TIGOR*, 2/2022, pp. 144-152; M. NINO, *Le prospettive internazionali ed europee della tutela della privacy e dei dati personali dopo la decisione Schrems della Corte di giustizia UE*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 4/2016, pp. 755-787; J. PAREWYCK, *Application of Charter Rights to data protection and effective remedy beyond EU borders*, in *Review of European Administrative Law*, 1/2023, pp. 87-102.

l'accesso ai dati industriali, al fine di riequilibrare le asimmetrie tra utenti e grandi operatori e promuovere la circolazione delle risorse informative<sup>132</sup>. Parallelamente, l'Unione ha costruito un regime organico delle piattaforme digitali, fondato su obblighi graduati e meccanismi di attuazione sovranazionale: il “*Digital Services Act*” e il “*Digital Markets Act*” sono intervenuti sull'organizzazione dei mercati e sul comportamento dei *gatekeepers*, mentre a livello giurisprudenziale la CGUE ha elaborato soluzioni volte a conciliare libertà economica, responsabilità degli intermediari e, soprattutto, tutela dei diritti umani<sup>133</sup>.

La stessa logica informa la regolazione dell'intelligenza artificiale. Il c.d. “*AI Act*” adotta esplicitamente un modello di governo preventivo del rischio tecnologico, nel quale l'Unione sceglie di dirigere lo sviluppo dei sistemi algoritmici fin dalla fase iniziale di progettazione, assumendo come parametri vincolanti i valori costituzionali e le libertà fondamentali. Il divieto di pratiche incompatibili con tali principi e l'imposizione di obblighi stringenti per i sistemi cosiddetti “ad alto rischio” mostrano chiaramente come l'innovazione venga

---

<sup>132</sup> Regolamento (UE) 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2023, riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828. Per un commento, si confrontino W. KERBER, *Governance of IoT Data: Why the EU Data Act will not fulfill its objectives*, in *GRUR International*, 2/2023, pp. 120-135; A. CHOMCZYK PENEDO, *The Regulation of Data Spaces under the EU Data Strategy: Towards the “Actification” of the Fifth European Freedom for Data?*, in *European Journal of Law and Technology*, 1/2024, pp. 1-26; F. CASOLARI, C. BUTTABONI, L. FLORIDI, *The EU Data Act in context: A legal assessment*, in *International Journal of Law and Information Technology*, 4/2023, pp. 399-412.

<sup>133</sup> Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE. Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828. In dottrina si leggano anche M.L. CHIARELLA, *Digital Markets Act and Digital Services Act: New rules for the EU digital environment*, in *Athens Journal of Law*, 1/2023, pp. 33-58; A. TURILLAZZI, M. TADDEO, L. FLORIDI, F. CASOLARI, *The digital services act: an analysis of its ethical, legal, and social implications*, in *Law, Innovation and Technology*, 1/2023, pp. 83-106; P. LAROCHE, A. DE STREEL, *The European digital markets act: A revolution grounded on traditions*, in *Journal of European Competition Law and Practice*, 7/2021, pp. 542-560; P. AKMAN, *Regulating competition in digital platform markets: A critical assessment of the framework and approach of the EU Digital Markets Act*, in *European Law Review*, 1/2022, pp. 85-114. Tra le decisioni della Corte di giustizia si rimanda esemplarmente a CGUE, causa C-18/18 del 3 ottobre 2019, *Glawischmig-Piesczek c. Facebook*; CGUE, causa C-360/10 del 16 febbraio 2012, *SABAM c. Netlog*; CGUE, causa C-507/17 del 24 settembre 2019, *Google v CNIL (Territorial scope of de-referencing)*.

assoggettata a criteri di legalità, trasparenza e sorveglianza<sup>134</sup>. Infine, con riferimento alla disciplina della *cybersecurity* e dell'identità digitale, la Direttiva 2022/2555 e il Regolamento 2024/1183 definiscono in termini analitici le precondizioni necessarie per l'effettivo esercizio dei diritti e dei servizi transfrontalieri, intervenendo organicamente su attestazioni e servizi fiduciari, innalzando il livello comune di protezione delle reti e dei sistemi informativi all'interno dell'Unione e rafforzando gli obblighi di gestione del rischio<sup>135</sup>.

A questo punto, la rilettura in chiave sistematica dei principi costituzionali, nazionali ed europei, in materia di digitalizzazione consentono di svolgere alcune considerazioni più ampie in termini di sovranità.

*In primis*, l'inserimento dell'Italia in reti sovranazionali di sicurezza cibernetica e di tutela dei dati non ha affatto implicato una rinuncia alla sovranità (digitale), ma ne ha semplicemente ridefinito le modalità di esercizio, coerentemente con la natura transfrontaliera delle problematiche e delle minacce ad essa sottese. Anche in questo ambito, la potestà statale non coincide con una forma obsoleta di autarchia, ma si manifesta come scelta costituzionalmente orientata di allocazione delle funzioni, in un contesto di fortissima interdipendenza tecnologica<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i Regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le Direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828. Per una prima panoramica, si vedano I. KUSCHE, *Possible harms of artificial intelligence and the EU AI Act: Fundamental rights and risk*, in *Journal of Risk Research*, 1/2024, pp. 1-14; L. EDWARDS, *The EU AI Act: A summary of its significance and scope*, in AA.VV., *Artificial Intelligence (the EU AI Act)*, London, 2021, pp. 4-22; G. CONTISSA, F. GALLI, *La governance della "disinformazione aumentata" tra Digital Services Act e AI Act*, in *Federalismi.it*, 15/2025, pp. 126-156 ss.

<sup>135</sup> Nonostante l'assenza di una giurisprudenza della Corte di giustizia direttamente applicativa del Regolamento (UE) 2024/1689, della Direttiva (UE) 2022/2555 e del Regolamento (UE) 2024/1183, tali strumenti si collocano in evidente continuità con un filone consolidato in materia di protezione dei diritti fondamentali nell'ambiente digitale. Le pronunce della Corte in tema di trattamenti automatizzati, discriminazioni indirette, sicurezza delle reti e tutela giurisdizionale effettiva hanno progressivamente chiarito che le tecnologie digitali non sono neutrali e che la loro regolazione preventiva costituisce una condizione di legittimità dell'azione pubblica. In questo senso, *AI Act*, NIS2 ed eIDAS2 positivizzano in forma sistemica principi già emersi nella casistica europea, confermando una concezione della sovranità sovranazionale come capacità di orientare l'innovazione attraverso il diritto.

<sup>136</sup> Per alcune suggestioni relative alla trasformazione del concetto di sovranità, C. AMALFITANO, F. FERRI, *Transizione digitale e dimensione costituzionale dell'Unione europea: Tra principi, diritti e valori*, in R. TORINO, S. ZORZETTO (a cura di), *La Trasformazione Digitale in Europa. Diritti e Principi*, Torino, 2024, pp. 1-34; D. LAMBACH,

Questo assetto riflette una concezione della sovranità come capacità di coordinamento e non come accentramento esclusivo. L'Unione europea stabilisce una normativa comune direttamente applicabile, ma lascia spazio ai Paesi membri per l'attuazione e il controllo. La sovranità funge cioè come centro di assegnazione del potere: l'UE non esaurisce tutte le funzioni attribuite agli Stati, semplicemente costruisce un sistema di regole, che ridefiniscono l'ampiezza delle competenze nazionali e, allo stesso tempo, crea spazi di autonomia decisionale per autorità indipendenti e reti di cooperazione<sup>137</sup>.

Secondo questa accezione generale, più che come esercizio diretto della forza, la sovranità si declina come capacità di sancire i presupposti giuridici, che definiscono la disciplina di una data materia, regolamentandone le condizioni strutturali e i fattori abilitanti. In questa logica, l'autorità pubblica si funzionalizza e si distribuisce, senza dissolversi. Ne discende che il governo dei dati e delle piattaforme si concreta nella capacità di imporre obblighi giuridici alla progettazione tecnica, mantenendo il primato del diritto sui flussi informatici. L'automazione amministrativa diventa compatibile con lo Stato costituzionale di diritto quando resta inserita in un quadro di regole che assicuri la trasparenza e la sindacabilità. In assenza di tali condizioni, gli algoritmi – giacché non rappresentano strumenti neutri o di mera esecuzione, ma costituiscono piuttosto una forma di normatività incorporata, in grado di orientare l'esercizio del potere pubblico – rischiano di trasformarsi in fattori di opacità o di deresponsabilizzazione istituzionale, inverando una forma surrettizia di spossamento del potere pubblico<sup>138</sup>.

---

L. MONSEES, *Beyond sovereignty as authority: the multiplicity of European approaches to digital sovereignty*, in *Global Political Economy*, 1/2025, pp. 71-88; A. Simoncini, *Sovranità e potere nell'era digitale*, in O. POLLICINO, T.E. FROSINI, E. APA (a cura di), *Diritti e Libertà in Internet*, Milano, 2017, pp. 19-38; J. POHLE, R. NANNI, M. SANTANIELLO, *Unthinking digital sovereignty: A critical reflection on origins, objectives, and practices*, in *Policy and Internet*, 4/2024, pp. 665-671; G. SUFFIA, *La sovranità digitale europea: Conquiste e sfide*, in *Geopolitica*, 2/2019, pp. 1-9.

<sup>137</sup> La sovranità digitale dell'UE, dunque, si manifesta attraverso l'integrazione di diverse razionalità regolatorie, diritti fondamentali, concorrenza, mercato, in un unico orizzonte. Per conferma cfr. sentenza CGUE, causa C-252/21 del 4 luglio 2023, *Meta Platforms*.

<sup>138</sup> Analogamente, si rinvia a C. BICKERTON, N. BRACK, R. COMAN, A. CRESPIY, *Conflicts of sovereignty in contemporary Europe: A framework of analysis*, in *Comparative European Politics*, 3/2022, pp. 257-274; A. PATRONI GRIFFI, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del diritto costituzionale europeo*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna Online*, 1/2015, pp. 99-110; T. VERELLEN, *European sovereignty now? A reflection on what it means to speak of "European sovereignty"*, in *European Papers*, 1/2020, pp. 307-318; S. CASSESE, *Democrazia e Unione europea*, in *Giornale di Storia costituzionale*,

In secondo luogo, la sovranità si emancipa dal dominio statale sui beni e si riqualifica come funzione prevalentemente regolativa. La disciplina nazionale e soprattutto europea conforma i mercati e le infrastrutture digitali, concentrandosi primariamente sull'accesso, l'interoperabilità dei sistemi e il rischio. In questa chiave, il diritto è chiamato a svolgere una funzione di mediazione, assicurando che l'innovazione resti coerente con le esigenze di partecipazione, controllo e imputazione, che qualificano gli ordinamenti democratici. Si tratta in buona sostanza di una sovranità procedurale, esercitata attraverso la definizione delle architetture istituzionali entro cui la tecnologia può essere utilizzata<sup>139</sup>. All'interno del processo di integrazione europea, l'esperienza italiana mostra quindi come la sovranità digitale debba essere ripensata come una categoria emergente attraverso cui l'ordinamento ridefinisce le condizioni di esercizio del potere pubblico, in funzione di garanzia e al riparo da pressioni politiche di breve periodo<sup>140</sup>.

A questo riguardo, la giurisprudenza sovranazionale, costituzionale e amministrativa hanno avuto modo di chiarire che la sovranità digitale non può tradursi in un discorso identitario, né in una segmentazione tecnologica della cittadinanza, né tantomeno in una selezione indiretta dei destinatari dell'azione amministrativa, basata su competenze, dotazioni tecniche o condizioni socio-economiche; essa implica invece un dovere di inclusione, che subordina le

---

1/2002, pp. 1000-1009; N. BRACK, R. COMAN, A. CRESPI (a cura di), *Understanding Conflicts of Sovereignty in the EU*, Abingdon, 2021.

<sup>139</sup> Così, esemplarmente, G. MOBILIO, *La co-regolazione delle nuove tecnologie, tra rischi e tutela dei diritti fondamentali*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 1/2024, pp. 245-270; E. CLOOTS, *National identity, constitutional identity, and sovereignty in the EU*, in *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 2/2016, pp. 82-98; F. CASOLARI, *La tutela dei valori dell'Unione europea e le prerogative sovrane degli Stati membri: Quale limitazione?*, in *Unione Europea e Diritti*, 1/2025, pp. 1-17; R. BELLAMY, *Sovereignty, post-sovereignty and pre-sovereignty: three models of the state, democracy and rights within the EU*, in R. BELLAMY (a cura di), *Constitutionalism and democracy*, London, 2017, pp. 547-570; C. SCHEPISI, *Diritti fondamentali, principi democratici e rule of law: Quale ruolo e quale responsabilità per gli Stati nella regolazione dell'intelligenza artificiale*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 1/2022, pp. 41-66.

<sup>140</sup> Sulla sovranità come condizione di esercizio del potere pubblico, *ex plurimis* P. GUERRIERI, *Sovranità digitale europea*, *Policy Brief*, 14/2025, pp. 1-6; C. MIK, *State sovereignty and European integration: A study in public international law, EU law, and constitutional law*, in N. WALKER (a cura di) *Sovereignty in Transition*, Oxford, 2006, pp. 367-401; C.E. PAVEL, *The European Union and diminished State sovereignty*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 4/2022, pp. 596-603.

Istituzioni europee, il legislatore e la PA alla realizzazione di sistemi interoperabili, trasparenti e non discriminatori<sup>141</sup>.

In piena continuità con queste premesse concettuali la sovranità digitale si declina allora come linea di demarcazione geopolitica e infrastrutturale, per effetto della quale l'ordinamento determina quali *assets* informativi richiedono presidi rafforzati e quali possono essere gestiti con maggiore flessibilità, per meglio garantire la continuità dell'azione pubblica. Si tratta di una forma, per così dire, "riflessiva" di esercizio dell'autorità, in cui il potere si autolimita al fine di garantire che le trasformazioni sistemiche restino compatibili con i presupposti democratici su cui si sono storicamente retti gli Stati moderni, preservando la riconducibilità delle decisioni a centri di imputazione giuridica e prevenendo le diseguaglianze<sup>142</sup>.

#### 4.3 *La sovranità digitale nei Balcani occidentali: il caso della Bosnia-Erzegovina*

Le criticità evidenziate in apertura si accentuano con particolare nitore nei contesti statali in transizione, storicamente caratterizzati da pervasive influenze allogene o connotati dalla significativa presenza di attori privati transnazionali. Per esempio, nel caso dei Balcani occidentali – regione geografica limitrofa all'Unione europea e composta da democrazie in piena transizione – la sovranità è stata a lungo condizionata da interventi esterni di natura parastatale. In chiave costituzionale, tale configurazione si è tradotta in una distribuzione frammentata e parcellizzata delle competenze regolatorie e in una allocazione del potere decisionale tra molteplici livelli di governo, spesso in assenza di gerarchie chiare e di meccanismi efficaci di coordinamento<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> Un'amministrazione integralmente digitalizzata che presupponga capacità tecniche non universalmente diffuse rischia di trasformare l'innovazione in un fattore di esclusione, producendo una nuova forma di diseguaglianza sostanziale non meno rilevante di quelle tradizionali. Per un approfondimento giurisprudenziale: CGUE, causa C-432/05 del 13 marzo 2007, *Unibet*; CGUE, causa C-279/09 del 22 dicembre 2010, *DEB* nonché CGUE, causa C-83/14 del 4 settembre 2015, *CHEZ*. Sul versante interno, si rimanda invece a C. cost. sent. 432/2005; C. cost. sent. 80/2010; C. cost. sent. 275/2016, nonché Cons. St. sent. 2270/2019; Cons. St. sent. 8472/2019; Cons. St. sent. 8/2020.

<sup>142</sup> Per un ulteriore approfondimento si leggano ad esempio G. DI COSIMO, *Ricorsi della sovranità*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 1/2018, pp. 271-281; G. GUZZETTA, *L'Unione europea e il problema della sovranità: Quesiti oziosi, conclusioni sbrigative e dilemmi cruciali*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, 1/2013, pp. 5-29; O. CHESSA, *Dentro il Leviatano*, 2020, pp. 64 ss.

<sup>143</sup> In ordine alle interferenze di attori parastatali e potenze straniere sull'assetto costituzionale della Bosnia si confrontino per tutti M. DABROWSKI, Y. MYACHENKOVA, *The Western Balkans on the road to the European Union*, in *Bruegel Policy Contribution*, 4/2018, pp. 1-23; R. PANAGIOTOU, *The Western Balkans between Russia and the European Union: perceptions, reality, and impact on enlargement*, in *Journal of Contemporary*

Nel contesto attuale, quindi, in cui la competizione per il controllo delle infrastrutture digitali alle corporazioni multinazionali private non è ancora stata completamente risolta neppure da parte di Stati economicamente avanzati e democraticamente solidi, *a fortiori*, la penisola balcanica si colloca in una posizione di strutturale incertezza<sup>144</sup>. La possibilità che i grandi operatori privati si ritirino dai mercati locali, infatti, condiziona intrinsecamente la regolamentazione del settore. Sebbene questa vulnerabilità venga spesso spiegata in termini prettamente economici, detta subordinazione di fatto riverbera anche sul piano giuridico, giacché riflette una reale difficoltà da parte degli Stati di imporre scelte normative e garantire l'accesso ai servizi tecnologici, restando politicamente responsabili. In simili condizioni, il rischio di una "uscita regolatoria" da parte delle grandi multinazionali private induce le Istituzioni statali a rinunciare all'esercizio dei propri poteri normativi, generando forme di auto-contenimento, che riverberano negativamente sulle funzionalità digitali, sull'innovazione e, in ultima istanza, sulla tutela dei diritti<sup>145</sup>.

#### 4.3.1 Frammentazione costituzionale e governance digitale

In questo contesto già particolarmente complesso, la Bosnia-Erzegovina occupa una posizione ancora più particolare, che non trova veri e propri paralleli a livello comparato. *In primis*, la Costituzione nazionale non scaturisce da un processo interno, ma è incorporata in un accordo internazionale di pace – il "General Framework Agreement for Peace" del 1995 – il cui obiettivo primario era porre fine al conflitto armato iniziato nel 1992<sup>146</sup>. Dopo la dissoluzione della Jugoslavia, in un

---

*European Studies*, 2/2021, pp. 219-233; D. JOVIĆ, *Accession to the European Union and perception of external actors in the Western Balkans*, in *Croatian International Relations Review*, 24/2018, pp. 6-32.

<sup>144</sup> Per una disamina più approfondita di queste debolezze strutturali, si rimanda ai contributi di H. KORKUT, M. MULALIĆ, *Implications of Dayton Peace Agreement on current political issues in Bosnia-Herzegovina*, in *SDU Journal of Social Sciences*, Special Issue, 2012, pp. 107-117; G. TUATHAIL, J. O'LOUGHLIN, D. DJIPA, *Bosnia-Herzegovina ten years after Dayton: Constitutional change and public opinion*, in *Eurasian Geography and Economics*, 1/2006, pp. 61-75; J. MARKO, *Ethnopolitics and constitutional reform in Bosnia-Herzegovina*, in O. LISTHAUG, S. RAMET (a cura di), *Bosnia and Herzegovina since Dayton: Civic and Un-civic Values*, Ravenna, 2013, pp. 49-80.

<sup>145</sup> A. ISANOVIĆ, *The Regime of Digital Coloniality*, Frankfurt am Main, 2021.

<sup>146</sup> Con riguardo alla dimensione eteronoma della Costituzione bosniaca, M. HANSON, *Warnings from Bosnia: The Dayton agreement and the implementation of human rights*, in *The International Journal of Human Right*, 3-4/2000, pp. 86-104; S. KUKURUZ, *General framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina and sociological functions of the Constitution of Bosnia and Herzegovina as the basis of de-stabilization and dis-functionality of the State*, in *Uprava*, 2/2021, pp. 83-124; R. CAPLAN, *Assessing the Dayton Accord: The*

ambiente segnato da scontri fratricidi violentissimi, l'urgenza di fermare le ostilità prevalse su ogni altra considerazione di ordine istituzionale e il disegno costituzionale fu subordinato all'esigenza primaria di prevenire la ripresa degli scontri<sup>147</sup>.

Ne risultò una struttura federale altamente asimmetrica e complessa. Lo Stato è articolato in due entità, la Federazione di Bosnia-Erzegovina e la Republika Srpska, cui si aggiunge il Distretto di Brčko, dotato di uno statuto autonomo. La Federazione è ulteriormente suddivisa in dieci cantoni mentre la Republika Srpska presenta un apparato centralizzato; Brčko, dal canto suo, costituisce un'unità amministrativa separata, provvista di propri organi legislativi, esecutivi e giudiziari<sup>148</sup>.

Le attribuzioni statali risultano costituzionalmente circoscritte e comprendono, tra l'altro, la politica estera, il commercio internazionale, la gestione doganale, i trasporti e il controllo del traffico aereo, la disciplina delle telecomunicazioni, la cooperazione penale internazionale e inter-entità, la politica monetaria, l'adempimento degli obblighi internazionali, l'immigrazione e il diritto di asilo, tutte le attribuzioni residuali restano conferite alle entità. Una simile distribuzione delle funzioni ha prodotto conseguenze significative, specie in periodi di crisi, per cui, di base, l'elevato livello di decentramento ha spesso favorito risposte divergenti e scarsamente coordinate<sup>149</sup>.

---

*structural weaknesses of the general framework agreement for peace in Bosnia and Herzegovina*, in *Diplomacy and Statecraft*, 2/2000, pp. 213-232.

<sup>147</sup> Sull'assetto federale della Bosnia-Erzegovina a seguito degli accordi di Dayton, si vedano *ex multis* F. ARAS, *A Constitution for peace: Federalism and consociationalism in Bosnia and Herzegovina*, in *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo*, 3/2020, pp. 127-134; N. POBRIĆ, *Elements of ethnic federalism in the Bosnia and Herzegovina constitutional system*, in *Dialogue International Edition*, 7-8/1998, pp. 99-104; J. WOELK, *Forced together, never sustainable? Post-conflict federalism in Bosnia and Herzegovina*, in *University of Kansas Law Review*, 2/2022, pp. 251-274.

<sup>148</sup> Circa la suddivisione amministrativa della Repubblica e le sue inevitabili implicazioni costituzionali, S. KEIL, *Federalism as a tool of conflict-resolution: The case of Bosnia and Herzegovina*, in *L'Europe en Formation*, 1/2012, pp. 205-218; B. NURKIĆ, E. SKREBO, *Prospect of abuse of constitutionalism in Bosnia and Herzegovina: Constitutional identity and the constituent peoples*, in *Comparative Southeast European Studies*, 2/2025, pp. 154-180. Tra i contributi più risalenti F. MORRISON, *The Constitution of Bosnia-Herzegovina*, cit.

<sup>149</sup> Così, C. ARVANITOPOULOS, N. TZIFAKIS, *Implementing reforms in Bosnia and Herzegovina: The challenge of the constitutional process, in European view*, 1/2008, pp. 15-22; V. PERRY, *Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina: Does the road to confederation go through the EU?*, in *International Peacekeeping*, 5/2015, pp. 490-510; R. HAYDEN, *Democracy without a demos? The Bosnian constitutional experiment and the*

Tale asimmetria è stata ulteriormente accentuata anche dalle differenze interne alle due entità e dalla compresenza di organi statali e distrettuali dotati di competenze analoghe, che risultano in un numero eccezionalmente elevato di livelli di governo in rapporto alla popolazione. A questo quadro si sovrappone l'Ufficio dell'Alto Rappresentante, organismo di livello internazionale incaricato della supervisione civile dell'Accordo di Dayton e dotato di poteri incisivi – c.d. i “*Bonn Powers*” – che comprendono la destituzione dei funzionari eletti, l'adozione di leggi e la modifica autoritativa delle Costituzioni della Federazione di Bosnia-Erzegovina e della Republika Srpska<sup>150</sup>.

Il modello costituzionale è inoltre caratterizzato da numerosi meccanismi di veto fondati sulla rappresentanza dei tre “popoli costitutivi” e delle due entità. Sono previste quote rigide nei principali organi di governo, con l'effetto di garantire l'equilibrio collettivo, spesso a discapito della stabilità e dell'efficienza decisionale. A livello sia statale sia federale, infatti, capita sovente che il dissenso nelle Camere alte paralizzi l'attività normativa; nel ramo esecutivo, invece, blocchi analoghi hanno spesso impedito il conferimento di incarichi giudiziari<sup>151</sup>.

A questo si aggiunge un ulteriore profilo di criticità sistemica. La giurisprudenza CEDU ha più volte censurato la struttura costituzionale bosniaca, in ragione della disparità di trattamento per l'accesso alle cariche elettive, riservato ai cittadini non appartenenti ai “popoli costitutivi”. La mancata osservanza di tali pronunce, dovuta in prevalenza al sostanziale disaccordo sulle riforme da intraprendere, mantiene in vigore un assetto che privilegia l'accomodamento etno-politico rispetto all'eguaglianza individuale e alla tutela dei diritti, con conseguenze rilevanti in termini di integrazione e legittimazione democratica<sup>152</sup>.

---

*intentional construction of nonfunctioning States, in East European Politics and Societies, 2/2005, pp. 226-259.*

<sup>150</sup> In merito alla configurazione e all'estensione dei poteri del c.d. “Alto Rappresentante”, anche con precipuo riferimento al mandato di Paddy Ashdown, si rinvia per tutti a M. SKRBIC, *Bosnia: Ban the Bonn Powers?*, in *Transitions Online*, 4/2005, pp. 1-5; T. BANNING, *The “Bonn Powers” of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a legal figment*, in *Goettingen Journal of International Law*, 2/2014, pp. 259-302; C. EBNER, *The Bonn powers–still necessary?*, in *Der Donauraum*, 3-4/2004, pp. 59-82.

<sup>151</sup> Per un approfondimento sull'assetto federale della Bosnia, si vedano più in particolare i contributi di M. SAHADŽIĆ, *2019 global review of constitutional law: Bosnia and Herzegovina*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2/2020, pp. 591-595; J. MARKO, *Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina 2005-06*, in *European Yearbook of Minority*, 1/2005, pp. 207-218; Z. MESKIC, N. PIVIC, *Federalism in Bosnia and Herzegovina*, in *Vienna Journal on International and Constitutional Law*, 4/2011, pp. 597-617.

<sup>152</sup> Sul ruolo della CEDU e sul significato della protezione dei diritti umani in Bosnia, I. MILINKOVIC, *The universal protection of human rights and Eastern Europe: Bosnia and*

In questo scenario grandemente frammentato, l'autorità pubblica nel settore digitale viene ripartita tra Stato ed entità, mentre soggiace anche a vincoli esterni e meccanismi di veto, che rafforzano la distanza tra titolarità formale del potere normativo ed effettiva capacità di esercizio delle funzioni. Più specificamente, il livello statale vanta competenze esclusive e dispone di autorità proprie in materia di comunicazioni, protezione dei dati personali, concorrenza, tutela dei consumatori e proprietà intellettuale; le singole entità, invece, conservano significativi spazi regolatori in tema di media e informazione, istruzione e infrastrutture pubbliche, servizi di *e-government*, diritto penale e civile applicabile all'ambiente digitale, gestione amministrativa delle nuove tecnologie, sanità digitale e sicurezza interna<sup>153</sup>

In Bosnia, dunque, non esiste un quadro normativo organico, dedicato precipuamente alla regolazione digitale. Le discipline settoriali vigenti, come le disposizioni contro i cybercrimini, la protezione dei dati personali, le telecomunicazioni o la concorrenza, derivano in larga misura da obblighi eterodiretti di armonizzazione – soprattutto con l'*acquis* europeo e il GDPR – ma non sono aggregate in una politica pubblica coerente. Detto diversamente, manca una disciplina organica o un *corpus* unitario che strutturi la sovranità digitale come materia regolamentata in modo indipendente a livello nazionale<sup>154</sup>.

---

*Herzegovina*, in *Central European Journal of Comparative Law*, 6/2025, pp. 333-360; D. FELDMAN, *European Human Rights and Constitution-building in a Post-conflict Society: the Case of Bosnia and Herzegovina*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 7/2005, pp. 101-134; B. KREŠIĆ, *Protection of Human Rights under the European Convention on Human Rights in Central Europe: Bosnia and Herzegovina*, in *European Integration Studies*, 2/2025, pp. 279-324.

<sup>153</sup> Sul riparto di competenze in materia tecnologica e digitale, si confrontino tra i numerosi saggi, P. DUKIĆ, *Legal Framework for Protection against High-Tech Crime in Bosnia and Herzegovina. Analysis of Strategic Goals and the Possibility of Harmonization with the European Cyber Security Strategy*, in *Revija za Kriminologiju i Krivično Pravo*, 2/2023, pp. 45-67; L. ROLJIĆ, *The status and perspectives of eGovernment in Bosnia and Herzegovina*, in *Acta Economica*, 6/2007, pp. 167-192; S. DELALIĆ, N. TANDIR, S. KOMIĆ, *Contemporary challenges of Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo, 2024, pp. 151 ss.

<sup>154</sup> Similmente, A. VRANIC, E. TAHIROVIC, S. CENGIC, *Public sector governance in Bosnia and Herzegovina*, in M. ZULFIU ALILI, A. PAJAZITI (a cura di), *Exploring Dimensions of Public Management, Policy, and Administration across Diverse Sectors*, Tetovo, 2024, pp. 38-51; A. HOXHAI, *The EU rule of law initiative towards the Western Balkans*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 1/2021, pp. 143-172; A. ĐIPA, L. TURULJA, *Digital inclusion and digital divide in the context of Bosnia and Herzegovina*, in Ł. TOMCZYK, F. GUILLÉN-GÁMEZ, J. RUIZ-PALMERO, A. HABIBI (a cura di), *From Digital Divide to Digital Inclusion: Challenges, Perspectives and Trends in the Development of Digital Competences*, Singapore, 2024, pp. 39-57.

Questa carenza non è il sintomo di un'inerzia legislativa volontaria, ma è espressione di una condizione di debolezza, legata all'esercizio del potere regolatorio. Lo Stato mantiene formalmente la competenza in ambito digitale, ma non è in grado di sviluppare un'autonoma capacità normativa nella sfera tecnologica, che risulta invece dispersa tra livelli di governo o soggetta a regole transnazionali. Nella sua dimensione sostanziale, quindi, la sovranità digitale risulta sì esternalizzata ma non si configura ancora come un progetto ordinamentale nazionale, dotato di una *accountability* democratica<sup>155</sup>.

#### 4.3.2 L'avvicinamento agli standard UE

Alla riferita fragilità strutturale dei mercati e all'assenza di alternative tecnologiche interne, si accompagna pure l'incidenza sistemica di attori regionali e globali, che sovente interferiscono nella definizione delle politiche pubbliche statali. Piuttosto che elaborare strategie regolatorie in forma indipendente, i governi dell'area tendono storicamente ad adottare modelli già sperimentati in altri ordinamenti. I meccanismi attraverso cui soggetti privati e potenze straniere esercitano la propria influenza sono costituzionalmente rilevanti non tanto per la loro provenienza, quanto perché operano al di fuori dei circuiti ordinari di vigilanza democratica. Quando le agende regolatorie nazionali vengono plasmate da dipendenze finanziarie, tecnologiche e politiche, le Istituzioni domestiche conservano una competenza formale, ma perdono il controllo delle decisioni<sup>156</sup>.

L'influenza cinese si è manifestata soprattutto attraverso la cooperazione economica in settori quali infrastrutture, finanza e agricoltura, talora descritta come strategia di indebitamento strutturale legata al finanziamento di grandi opere. Episodi recenti hanno mostrato eloquentemente come simili dinamiche

---

<sup>155</sup> Circa una possibile riconfigurazione della sovranità in ambito digitale nel sistema bosniaco, *ex plurimis*, L. TURČILO, *Media in Bosnia-Herzegovina: Pluralism and professionalism between political influences and a divided society*, in N. DASKALOVA, H. SITTIG (a cura di), *Three Decades Later: The Media in South East Europe*, 2021, pp. 39-68; A. HOZIC, *Democratizing media, welcoming big brother*, in K. JAKUBOWICZ, M. SÜKÖSD (a cura di), *Finding the Right Place on the Map*, Bristol, 2008, pp. 145-163; S. PETROVIĆ, B. VLAŠKI, *The influence of digital technologies on some traditional principles of litigation and administrative procedure in entity laws of Bosnia and Herzegovina*, in *Journal of Ethics and Legal Technologies*, 2/2024, pp. 163-194.

<sup>156</sup> In questo senso, J. BECKER, *The European Union and the Western Balkans*, in *South-East Europe Review for Labour and Social Affairs*, 1/2008, pp. 7-27; A. PERKOVIĆ, *The European Union and the democratization process of the Western Balkans: A critical perspective*, in *Southeastern Europe*, 1/2014, pp. 112-133; A. PETRIČUŠIĆ, *Regional cooperation in the Western Balkans-a key to integration into the European Union*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 1/2005, pp. 213-233.

incidano profondamente sulla capacità decisionale di diversi Stati balcanici, rendendo non trascurabile il rischio di nuove forme di condizionamento<sup>157</sup>.

La Federazione russa, invece, esercita la propria influenza geopolitica principalmente nel settore energetico, anche attraverso investimenti diretti, in particolare in Serbia, Bosnia-Erzegovina e Montenegro, oppure offrendo il proprio sostegno ad alcuni movimenti regionali, al fine di promuovere, in via mediata, riforme legislative che possano facilitare la presenza straniera e incidere sulla configurazione dei diritti e sulla distribuzione dei poteri pubblici<sup>158</sup>.

Anche la Turchia costituisce una presenza significativa, in virtù di legami storici, investimenti infrastrutturali e cooperazione militare con alcuni Stati della regione. Analogamente, i Paesi del Golfo hanno intensificato la propria presenza economica e mediatica nella penisola, attraverso investimenti nel settore alberghiero, nella difesa, nei trasporti e nella comunicazione<sup>159</sup>.

Ciò che rileva sul piano giuspubblicistico è che i governi nazionali si mostrano strutturalmente permeabili a influenze esterne, le quali, operando attraverso canali differenziati, generano incentivi all'accentramento decisionale. L'intervento di questi attori nella regolazione digitale tende pertanto a attenuare la linea di confine tra autorità pubblica e condizionamenti extra-sistemici, incidendo sui meccanismi di *accountability*. La disciplina delle tecnologie digitali emerge così come uno spazio in cui la sovranità non viene formalmente trasferita, ma viene

---

<sup>157</sup> Sui rapporti geopolitici tra Bosnia e Cina, si manda per tutti a A. HAXHIXHEMAJLI, *The western Balkans and China's digital silk road: Keen strategic cooperation or cautious limited engagement*, in *Re-Think*, 1/2025, pp. 5-20; A. HUSKIĆ, *Bosnia and Herzegovina: Abandoned by the West, embraced by the East?*, in F. BIEBER, N. TZIFAKIS (a cura di), *The Western Balkans in the World*, London, 2019, pp. 83-107; A. VANGELI, A. BOJINOVIĆ FENKO, F. KOČAN, *Doomscrollers by day, gamers by night: Patching digital sovereignty in the Western Balkan States amid US-China technological rivalry*, in *Journal of Contemporary European Studies*, 1/2025, pp. 1-23.

<sup>158</sup> Circa le relazioni tra Balcani occidentali e Federazione russa, J. AHIĆ, K. HODŽIĆ, *The war in Ukraine and challenges for the national security of Bosnia and Herzegovina*, in Aa.Vv., *How to deal with uncertainties in increasingly complex environment?*, Skopje, 2023, pp. 61-80; A. ROGAČ, S. DARMANOVIĆ, *Russian Digital Footprint in the Western Balkans*, Podgorica, 2022; M. VRBETIĆ, *Protecting Dayton's shared governance by countering faux narratives of Russia's influence in Bosnia and Herzegovina*, in *National Security and the Future*, 1/2024, pp. 213-286

<sup>159</sup> Per tutti si vedano O. DURSUN-OZKANCA, *Turkey and the European Union: Strategic partners or competitors in the Western Balkans?*, in *Journal of Regional Security*, 1/2016, pp. 33-54; G. NOUTCHEVA, S. AYDIN-DÜZGİT, *Lost in Europeanisation: The western Balkans and Turkey*, in T. BÖRZEL, T. RISSE (a cura di), *From Europeanisation to Diffusion*, London, 2020, pp. 59-78; M. ŠOROVIĆ, *Importance and role of Turkey in the western Balkans*, in *Research in Social Change*, 2/2018, pp. 83-104.

progressivamente delegata e si trasforma attraverso processi di autolimitazione, depoliticizzazione ed esternalizzazione, che riorganizzano l'esercizio del potere pubblico in situazioni di dipendenza, trasferendo la responsabilità. In assenza di un processo di integrazione europea credibile e coordinato, non può quindi escludersi che alcuni Stati balcanici – condizionati da logiche esogene – possano orientarsi verso modelli di controllo pubblico più incisivi nel settore digitale, impiegando tali tecnologie come mezzi per rafforzare la propria autorità politica<sup>160</sup>.

Proprio per contrastare questa possibile deriva, numerosi Paesi della regione hanno adottato normative modellate sul modello europeo di *governance* digitale, soprattutto in materia di protezione dei dati personali, con rimando esplicito al GDPR. Analogamente, le legislazioni nazionali sulla concorrenza si sono chiaramente ispirate al diritto dell'Unione e, nel caso bosniaco, la legislazione nazionale ha previsto espressamente la possibilità per le autorità domestiche di ricorrere alle decisioni della Commissione e alla giurisprudenza europea, per valutare i singoli casi<sup>161</sup>.

Dopo una fase di relativa inattività, anche l'Unione europea ha rinnovato il proprio interesse nei confronti dell'area balcanica, soprattutto a seguito del vertice di Brdo del 2021 e della guerra in Ucraina. Il timore di una crescente influenza di attori stranieri ha determinato una riattivazione del processo di allargamento, confermata nelle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2022. Ad eccezione del Kosovo – il cui *status* resta ancora controverso – tutti gli altri Stati balcanici hanno avviato dei negoziati di adesione. Questo coinvolgimento, pur condizionato da ragioni strategiche, ha prodotto effetti giuridici rilevanti: il diritto

---

<sup>160</sup> Su questi mutamenti della sovranità, J. EBERLE, L. MONSEES, *Digital sovereignty and Central and Eastern Europe: Agency, structural disadvantage and digital politics at EU's (semi-)periphery*, in *Journal of Contemporary European Studies*, 1/2026, pp. 1-12; M. GRŽINIĆ, *Foreword: Questioning digital technologies, forensics, and human rights law*, in A. ISANOVIĆ (a cura di), *The Regime of Digital Coloniality*, Francoforte sul Meno, 2021, pp. 7-12; L. MORONI, N. MUFTIĆ, *Democratic governance of cybersecurity in Italy and Bosnia and Herzegovina between comparisons and perspectives*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2/2026, pp. 455-473.

<sup>161</sup> In merito all'incidenza del diritto dell'Unione sul sistema bosniaco in materia digitale, *ex multis*, H. TAHIR, N. MUFTIĆ, *Regulation of Audiovisual Media in Bosnia and Herzegovina. An overview: Is the cure worse than the disease?*, in G. GERGELY, E. LAZAR (a cura di), *Media Regulation during the COVID-19 Pandemic: A Study from Central and Eastern Europe*, Cambridge, 2023, pp. 124-149; R. DOMM, *Next steps on Bosnia-Herzegovina: key elements to a revised EU strategy*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, 1/2011, pp. 53-67; M. ĐURIĆ DŽAKIĆ, *Bosnia and Herzegovina and the European Union—Still far away from integration*, in *Časopis o Društvenom i Tehnološkom Razvoju*, 2/2021, pp. 31-40.

e le politiche dell'Unione ora incidono in misura crescente sulle scelte regolatorie<sup>162</sup>.

Ma vi è di più. L'adeguamento normativo nel settore digitale rientra tra i requisiti da soddisfare per l'adesione all'UE ed è costantemente monitorato dalla stessa Commissione, attraverso relazioni periodiche a cadenza annuale<sup>163</sup>. In questa prospettiva, un ruolo centrale è svolto dagli "Accordi di stabilizzazione e associazione", che impongono obblighi giuridici progressivi di armonizzazione legislativa e di apertura commerciale, cui si aggiungono strumenti di assistenza tecnico-finanziaria, destinati a sostenere le riforme istituzionali, e la partecipazione a quadri regionali di cooperazione economica, che rafforzano ulteriormente l'incidenza dell'Unione sulla conformazione delle politiche pubbliche dei Paesi balcanici<sup>164</sup>.

Tale processo produce una ricollocazione di segmenti rilevanti della funzione normativa, dal momento che le scelte fondamentali in materia digitale vengono elaborate in via sistematica al di fuori del circuito politico nazionale e solo successivamente vengono recepite attraverso obblighi di armonizzazione. Anche nei Balcani occidentali, dunque, la sovranità digitale si configura, *mutatis mutandis*,

---

<sup>162</sup> Così, A. ČAKAL, L. RAMIC-MESIHOVIC, *Bosnia and Herzegovina in the European Union integration process: Systemic limitations to progress in the rule of law*, in *MAP Social Sciences*, 4/2024, pp. 137-148; D. ERALP, *Politics of the European Union in Bosnia-Herzegovina: Between conflict and democracy*, Lanham, 2012; J. WOELK, D. GALIĆ, T. SEKULIĆ, *Bosnia and Herzegovina and European Union integration: The constitutional impact of accession to the European Union*, in M. SAHADŽIĆ, D. BANOVIĆ, D. BARBARIĆ, G. MARKOVIĆ (a cura di), *Citizens, Constitution, Europe: Glossary of Essential Constitutional Concepts in BiH*, Sarajevo, 2023, pp. 457-461.

<sup>163</sup> In vista dell'adesione di nuovi Stati all'Unione europea, i criteri di Copenhagen richiedono, sul piano politico, la stabilità istituzionale e la tutela dei diritti fondamentali, a livello strutturale, un'economia di mercato funzionante e, sotto il profilo normativo, la capacità di dare attuazione effettiva al diritto dell'Unione. In dottrina, I. VELIĆ, *Copenhagen criteria and western Balkan candidate countries for membership in European Union: The case of Bosnia and Herzegovina*, in *Zbornik Radova Ekonomskog Fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, Special Issue, 2018, pp. 278-312; D. OMERDIC, *Bosnia and Herzegovina in the process of fulfilling the Copenhagen's political criteria: Progress or stagnation*, in *Societal Perspectives: Journal of Legal Theory and Practice*, 2/2015, pp. 27-45; D. DUDLEY, *European Union membership conditionality: The Copenhagen criteria and the quality of democracy*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, 4/2020, pp. 525-545.

<sup>164</sup> Con riguardo agli strumenti di dialogo tra Bosnia e UE, cfr. K. NIELSEN, D. ŠILJAK, *Bosnia and Herzegovina and European integration: Obstacles and challenges*, Sarajevo, 2022, pp. 88 ss.; A. BABUNA, *European integration, Bosnia-Herzegovina and stability in the western Balkans*, in *Perceptions: Journal of International Affairs*, 2/2014, pp. 1-32; S. BLAGOVCANIN, *The EU as state builder in the process of European integration-the case of Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo, 2016, pp. 48 ss.

come dominio teleologicamente orientato, in cui le decisioni, benché restino formalmente attribuibili agli organi statali, non derivano da una discrezionalità esclusiva sulle politiche tecnologiche. Piuttosto, le scelte qualificanti sono il precipitato giuridico di un intreccio tra pressioni esercitate da potenze regionali e globali, dipendenze infrastrutturali nei confronti delle grandi piattaforme, frammentazioni costituzionali interne e obblighi di armonizzazione europea. In un simile contesto, l'esercizio del potere pubblico non viene completamente soppresso, ma rimane comunque condizionato e la funzione normativa può esercitarsi soltanto entro margini ristretti, spesso in forma per così dire "reattiva", attraverso il recepimento di modelli regolatori elaborati altrove.

Questa configurazione esprime una trasformazione costituzionale, per effetto della quale la titolarità delle competenze permane nominalmente in capo agli Stati, mentre l'indirizzo sostanziale delle politiche pubbliche viene prima definito e poi sviluppato in base a regole esterne giuridicamente incorporate. Alle autorità nazionali spetta il compito di mediare istituzionalmente tra quadri regolatori diversi e strutture di attribuzione del potere, cercando di preservare i circuiti democratici e garantendo il sindacato giurisdizionale. La vicenda balcanica mostra, dunque, in modo paradigmatico come, nei sistemi caratterizzati da un marcato pluralismo e da un'endemica fragilità istituzionale, la sovranità digitale assuma un carattere prevalentemente adattivo, più che espansivo o conflittuale, qualificandosi non come dominio tecnologico autosufficiente, bensì come capacità della Costituzione di governare le interdipendenze, mediante una redistribuzione delle competenze e una ridefinizione delle relative responsabilità<sup>165</sup>.

## 5. Le intersezioni costituzionali tra sovranità monetaria e sovranità digitale

L'interazione tra sovranità monetaria e sovranità digitale non deve essere intesa come la mera sovrapposizione di due ambiti regolativi, ma come un mutamento costitutivo della forma giuridica del potere. Più che ambiti materiali distinti, politica monetaria e *governance* digitale rappresentano manifestazioni convergenti di una medesima trasformazione costituzionale, che coincide con la graduale separazione tra titolarità formale del potere pubblico e condizioni tecniche della sua conduzione<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> In questo stesso senso, cfr. a titolo di esempio, L. KADLECOVÁ, *Cyber sovereignty: The future of governance in cyberspace*, Stanford, 2024, pp. 63 ss.; I. JUSUFI, *Cyber as sovereignty space: state transformation in the periphery of Europe*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 3/2023, pp. 641-654; L. BAJRAMI, *Dilemmas of the Foreign Policy of Small States in the Western Balkans: Between Integration and Geopolitical Insecurity*, in *Balkan Research Journal*, 2/2025, pp. 85-91.

<sup>166</sup> Sulla sovrapposizione tra sovranità monetaria e sovranità digitale nel contesto dell'Unione economica e monetaria europea, C. PFISTER, *Monetary sovereignty in the*

La digitalizzazione della moneta configura la valuta come un istituto giuridico la cui efficacia dipende intrinsecamente da infrastrutture tecnologiche soggette a regole di produzione, spostando il baricentro dell'imputazione e del sindacato costituzionale dalla decisione all'organizzazione. Ne deriva che la sovranità si riqualifica come capacità dell'ordinamento di costruire e governare l'ecosistema che rende possibile l'esercizio del potere<sup>167</sup>. Nell'ordinamento europeo, tale fenomeno è particolarmente evidente sia perché la funzione monetaria nell'eurozona è competenza esclusiva dell'UE, sia perché i meccanismi tramite cui si esplicano le attribuzioni dell'Unione sono sempre più mediati da catene tecnologiche di fornitura e da piattaforme digitali, che introducono nuovi rischi, nuove dipendenze e nuovi spazi di normazione tecnica<sup>168</sup>.

Il nesso tra queste due dimensioni emerge con particolare evidenza dalla combinazione di tre elementi: la natura esclusiva della competenza monetaria dell'Unione europea, la regolamentazione sovranazionale delle condizioni tecniche, che consentono la circolazione sicura delle informazioni e dei dati rilevanti ai fini del sistema monetario – come attestato anche dal NIS2 e dal “Regolamento sulla resilienza operativa digitale” – e, infine, la qualificazione delle

---

*digital currency era*, in F. ZATTI, R. BARRESI (a cura di), *Digital Assets and the Law. Fiat Money in the Era of Digital Currency*, London, 2024, pp. 35-66; M. BURSI, *Euro Digitale: una questione di sovranità*, in *Federalismi.it*, 24/2023, pp. 1-31; F. GAMBINO, *Euro digitale e corso legale della moneta*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 3/2024, pp. 743-753.

<sup>167</sup> Per un'introduzione al problema, J. BLASCHCZOK, *Monetary Sovereignty in the EU and the Digital Euro*, in *Common Market Law Review*, 3/2025, pp. 833-878; D. MAFFEIS, *Monete digitali e banche centrali*, *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 11/2022, pp. 153-166; F. MATTASSOGLIO, *Euro digitale, bitcoin e stablecoins*, in *Moneta e Credito*, 1/2025, pp. 11-25; E. BARUCCI, *Euro digitale: Una sfida da vincere nell'interesse di tutti*, Milano, 2023, pp. 43 ss.; G. HORVÁTH, *Monetary Sovereignty and Central Bank Digital Currency*, in *Public Finance Quarterly*, 4/2022, pp. 539-552.

<sup>168</sup> M. PETRACCO GIUDICI, F. DI GIROLAMO, *Central bank digital currency and European banks' balance sheets*, in *Joint Research Centre Technical Report*, 1/2023, pp. 1-23; A. MOOIJ, *European central bank digital currency: The digital euro. What design of the digital euro is possible within the European central bank's legal framework?*, in *BRIDGE Network Working Paper Series*, 14/2021, pp. 1-37; S. HEIDEBRECHT, *How and why EU Institutions Promote the Digital Euro: The Politics of a Central Bank Digital Currency*, in *Journal of Common Market Studies*, 2025, pp. 1-23; H. NABILOU, *Testing the waters of the Rubicon: the European Central Bank and central bank digital currencies*, in *Journal of Banking Regulation*, 4/2020, pp. 299-314; D. ZETZSCHE, J. SINNIG, *The EU approach to digital currencies*, in *Law and Contemporary Problems*, 2/2024, pp. 157-190.

infrastrutture critiche come interesse pubblico primario, secondo la disciplina del perimetro di sicurezza cibernetica<sup>169</sup>.

Da questo punto di vista, l'idea di una “*central bank digital currency*” rende immediatamente percepibile un problema che nella moneta tradizionale restava sullo sfondo: l'architettura del mezzo di pagamento incorpora anche le scelte normative e viceversa, poiché è la stessa disciplina europea e nazionale a vincolare l'autorità pubblica alla protezione delle condizioni materiali di esercizio della funzione. Di conseguenza, non si tratta unicamente di decidere se introdurre o meno un nuovo strumento, ma occorre anche determinare quali diritti e quali doveri questi nuovi meccanismi di pagamento dovranno produrre nello spazio economico e nei rapporti tra individui, intermediari e autorità pubbliche. Sovranità monetaria e sovranità digitale convergono<sup>170</sup>.

Coerentemente con tali premesse, la proposta di “Regolamento sull'euro digitale” delinea già *in nuce* un sistema di servizi di pagamento, circondato da limiti di detenzione e di transazione, volti a contenere i rischi strutturali e a ridurre le criticità in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo, spostando sul terreno della normazione tecnico-esecutiva una componente storicamente essenziale della moneta<sup>171</sup>.

---

<sup>169</sup> In questa stessa prospettiva, *ex plurimis* P.G. CHIARA, R. BRIGHI, *La dimensione della “resilienza” nel diritto UE della cybersicurezza*, in *Ragion pratica*, 2/2024, pp. 405-426; D. CLAUSMEIER, *Regulation of the European Parliament and the Council on digital operational resilience for the financial sector (DORA)*, in *International Cybersecurity Law Review*, 1/2023, pp. 79-90; M. PIGNATTI, *La cybersecurity nella digitalizzazione del settore finanziario*, in *Teoria e Critica della Regolazione Sociale*, 2/2024.

<sup>170</sup> Sul rapporto tra sovranità monetaria e governo dei dati e delle infrastrutture, si rimanda *ex multis* a E. MARTINO, *Monetary sovereignty in the digital era. The law & macroeconomics of digital private money*, in *Computer Law and Security Review*, 52/2024, pp. 1-13; G. MATTARELLA, *La disciplina del disegno dell'euro digitale e la sua impronta sui documenti, la privacy e l'inclusione della finanza*, in *Rivista di Diritto Bancario*, 4/2023, pp. 389-418; C. CHIA, E. HELLEINER, *Central bank digital currencies and the future of monetary sovereignty*, in *Finance and Space*, 1/2024, pp. 35-48; G. ALPA, *Il mercato unico digitale*, in *Contratto e Impresa Europa*, 1/2021, pp. 1-23; S. DONNELLY, F. RÍOS CAMACHO, S. HEIDEBRECHT, *Digital sovereignty as control: The regulation of digital finance in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 8/2024, pp. 2226-2249.

<sup>171</sup> Così, ad esempio, C. CHIA, *Technology and monetary sovereignty: Understanding motivations for central bank digital currencies*, in *Competition and Change*, 5/2024, pp. 683-700; G. BOSI, *Euro digitale e dintorni giuridici*, in *Banca, Impresa, Società*, 2/2022, pp. 219-250; U. BINDSEIL, R. SENNER, *Revisiting national, economic, and monetary sovereignty*, in *SSRN Paper Series*, 3/2025, p. 1-113; C. PAGLIARIN, *La moneta sovrana nella rivoluzione permanente delle nuove tecnologie: aspettando l'euro digitale*, in M. BOLOGNARI, F. CAMPIONE, G. CIVELLO, A. FERRATO, M. SARZO (a cura di), *Annuario del Dipartimento di*

In questa prospettiva, si sviluppa chiaramente un primo nesso di ordine costituzionale. La moneta digitale – diversamente dal contante – richiede regole di funzionamento, che incidono direttamente sui diritti, producendo effetti distributivi<sup>172</sup>. La politica monetaria contemporanea si rende effettiva anche attraverso un insieme di piattaforme tecnologiche, che consentono la gestione del denaro. La sovranità, pertanto, coincide anche con la supervisione dell'ecosistema digitale, che assicura le condizioni materiali, affinché la valuta possa circolare liberamente: chi gestisce simili apparati governa indirettamente anche la moneta<sup>173</sup>.

Il tradizionale problema dell'imputazione richiede allora di distinguere tra *accountability* delle scelte monetarie, definita dal quadro dei Trattati e dal modello di indipendenza delle Banche centrali, e sindacabilità delle decisioni tecniche relative a *standard*, modalità di accesso e sicurezza, che invece incidono sui diritti fondamentali e richiedono adeguati presidi democratici e giurisdizionali<sup>174</sup>.

---

*Diritto pubblico, internazionale e comunitario*, Vol. 1, Padova, 2023, pp. 405-424. F. RIGANTI, *Euro digitale oltre la "clausola" di stabilità: Frontiere di innovazione finanziaria e "principio" di inclusione sociale*, in *Banca, Impresa, Società*, 3/2023, pp. 581-614.

<sup>172</sup> Circa la relazione tra moneta digitale e protezione dei diritti, G. GIMIGLIANO, M.C. DEL BARRIO ARLEO, *Central Bank Digital Currencies and the European Framework for Payments: Friends or Foes?*, in F. ZATTI, R. BARRESI (a cura di), *Digital Assets and the Law. Fiat Money in the Era of Digital Currency*, London, 2024, pp. 278-296; R. BUCKLEY, D. ARNER, D. ZETSCHE, A. DIDENKO, L. VAN ROMBURG, *Sovereign digital currencies: reshaping the design of money and payments systems*, in *Journal of Payments Strategy and Systems*, 1/2021, pp. 7-22; C.A. PETIT, *Central Bank Digital Currency and the Treaty Mandate of the European Central Bank*, in F. ANNUNZIATA, C. HADJEMMANUIL, B. JOOSEN, *Central Bank Digital Currency: The Birth of the Digital Euro*, London, 2025, pp. 71-101.

<sup>173</sup> Si vedano *amplius* J. CULLEN, *Economically inefficient and legally untenable: Constitutional limitations on the introduction of central bank digital currencies in the EU*, in *Journal of Banking Regulation*, 1/2022, pp. 31-41; A. DIDENKO, R. BUCKLEY, *The evolution of currency: Cash to cryptos to sovereign digital currencies*, in *Fordham International Law Journal*, 4/2019, pp. 1041-1095; G. GEORGIU, *Cryptocurrency challenges sovereign currency*, in *World Economics*, 1/2020, pp. 117-141; A. SHCHAULIN, A. KHARLANOV, N. GUMAR, *Main trends in the development of institutions ensuring the financial sovereignty of the country through digital currencies*, in *Economic Consultant*, 2/2023, pp. 73-83; M. AGLIETTA, N. VALLA, *The sovereignty of money and its historical transformations: The invention of central bank digital money in the 21st century and its geopolitical consequences*, in *Revue d'économie financière*, 4/2021, pp. 181-190.

<sup>174</sup> Circa il rapporto tra sovranità e controlli democratici, non soltanto nel dominio digitale, si rinvia a S. TEITT, *Sovereignty as responsibility*, in T. DUNNE, C. REUS-SMIT (a cura di), *The Globalization of International Society*, Oxford, 2017, pp. 325-344; J. PETERSON, *The European Union: Pooled sovereignty, divided accountability*, in *Political Studies*, 3/1997, pp. 559-578; L. GLANVILLE, *The antecedents of "sovereignty as*

Nella misura in cui la validità pratica della moneta dipende dalla continuità, dall'affidabilità e dalla sicurezza di sistemi digitali complessi, la relativa funzione non può più essere separata dalla *governance* e dal controllo giurisdizionale di tali architetture. Se le infrastrutture monetarie sono affidate ad autorità indipendenti, il loro funzionamento non può essere integralmente sottratto a forme adeguate di sindacato democratico-giuridico, proprio perché da esse dipendono l'effettività dei diritti, la tenuta dei mercati e la fiducia dei consociati<sup>175</sup>. Così, la stabilità dei prezzi – che i Trattati hanno elevato a obiettivo politico primario dell'Unione – assume una valenza ulteriore e diversa rispetto all'accezione macroeconomica, arrivando ad includere anche la continuità operativa dello stesso ordine monetario<sup>176</sup>.

Proprio qui entra in gioco il secondo nesso costituzionale legato all'esercizio della sovranità digitale. L'amministrazione pubblica deve essenzialmente gestire il rischio, salvaguardando la tenuta dei sistemi informativi e vigilando costantemente sui gestori tecnologici. È precisamente questa la logica di strumenti come il "Regolamento DORA" che disciplina «*la resilienza operativa digitale per il settore finanziario*», introducendo dispositivi di accertamento sui fornitori ICT<sup>177</sup>.

Un'interruzione dei sistemi regolatori o un malfunzionamento prolungato delle piattaforme incidono infatti sull'effettività stessa degli istituti giuridici; in tal senso,

---

*responsibility*”, in *European Journal of International Relations*, 2/2011, pp. 233-255; C. SABEL, W. SIMON, *Accountability without sovereignty*, in G. DE BÚRCA, J. SCOTT (a cura di), *Law and New Governance in the EU and the US*, London, 2006, pp. 400-421; S. WILLIAMS, *Sovereignty and accountability in the European Community*, in R. O'KEOHANE, S. HOFFMANN (a cura di), *The New European Community*, London, 2019, pp. 155-176.

<sup>175</sup> In relazione al rapporto tra *governance* e sovranità si rimanda più approfonditamente a T. RISSE, *Governance under limited sovereignty*, in M. FINNEMORE, J. GOLDSTEIN (a cura di), *Back to Basics: State Power in a Contemporary World*, Oxford, 2013, pp. 78-104; K. JAYASURIYA, *Globalization, law, and the transformation of sovereignty: The emergence of global regulatory governance*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2/1999, pp. 425-455; M. SENN, *Sovereignty: Some critical remarks on the genealogy of governance*, in *Journal on European History of Law*, 1/2010, pp. 9-13; G. SMITH, M. NAÍM, *Altered states: Globalization, sovereignty, and governance*, Ottawa, 2000, pp. 74 ss.; R. MÜLLER, *Governance, governmentality and project performance: The role of sovereignty*, in *International Journal of Information Systems and Project Management*, 2/2019, pp. 5-17.

<sup>176</sup> In generale, C. GUARNIERI, *Sovranità, debito e politica*, in *Il Mulino*, 2/2020, pp. 288-294; M. FERRERA, *Integrazione europea e sovranità sociale dello stato-nazione: dilemmi e prospettive*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 3/2000, pp. 393-421; L. BUFFONI, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità*, in *Rivista AIC*, 2/2016, pp. 1-33.

<sup>177</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2022/2554 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, relativo alla resilienza operativa digitale per il settore finanziario, che modifica i regolamenti (CE) n. 1060/2009, (UE) n. 648/2012, (UE) n. 600/2014, (UE) n. 909/2014 e (UE) 2016/1011

le alterazioni e gli incidenti tecnici, che colpiscono i meccanismi di *settlement*, non possono essere qualificati come semplici disservizi, ma mettono in luce come, negli ordinamenti contemporanei, la funzione pubblica non possa più essere scissa dalla tecnologia, che ne consente l'esecuzione. In tale contesto, la questione costituzionale interessa soprattutto l'allocazione dell'autorità pubblica, allorché l'infrastruttura tecnica attraverso cui si esercita il potere normativo è controllata da soggetti privati<sup>178</sup>.

Questo passaggio amplia inevitabilmente il contenuto tipico della sovranità, intendendola sia come competenza politico-normativa sia, principalmente, come capacità infrastrutturale di prevenire i rischi derivanti dalle vulnerabilità tecnologiche, garantendo l'affidabilità e la sicurezza dei sistemi su cui si fonda l'autorità statale. La tecnica, in altri termini, agisce come fattore di riconfigurazione costituzionale. In questo senso, l'autorità sovrana si identifica con la capacità dell'ordinamento di costruire le cornici regolatorie, entro cui l'autorità può esercitarsi secondo criteri di legalità, ragionevolezza e proporzionalità, correggendo le disfunzioni intrinsecamente collegate alla razionalità tecnica<sup>179</sup>.

Nel contesto dell'Unione economica e monetaria e – per altra via – in ordinamenti vincolati come quello bosniaco, la gestione della moneta mostra una sovranità funzionale, in cui la disponibilità politica è limitata in nome della stabilità; la digitalizzazione radicalizza questa traiettoria, nel senso che non importa chi possiede materialmente le infrastrutture, ma conta chi ne governa la funzione e ne assicura la conformità ai principi fondamentali dello Stato di diritto. La sovranità si riconfigura così in via definitiva come categoria di imputazione, che attiene alla continuità del sistema, alla tutela dei diritti e alla prevenzione dei rischi, garantendo affidabilità, sicurezza e conformità ai principi dello Stato di diritto. Da questo punto di vista, non rileva tanto la titolarità delle infrastrutture o la

---

<sup>178</sup> Così ad esempio T. BARBEREAU, L. WEIGL, N. POCHEP, *Financial Regulation, Political Context, and Technology in the European Union*, in G. FRIDGEN, T. GUGGENBERGER, J. SEDLMEIR, N. URBACH (a cura di), *Decentralization Technologies: Financial Sector in Change*, Cham, 2024, pp. 19-46; D. SZESCILO, *Challenging Administrative Sovereignty: Dimensions of Independence of National Regulatory Authorities Under the EU Law*, in *European Public Law*, 1/2021, pp. 191-216; I. WOJTYCZKA, W. SĘDKOWSKI, *Cyber competence creep in the European Union: Opportunities and threats for cybersecurity*, in *Warsaw East European Review*, 1/2025, pp. 111-121.

<sup>179</sup> In questa prospettiva, si rimanda a G. NAGLIERI, *Sovranità monetaria nell'era digitale: Criptovalute, monete digitali e il futuro delle banche centrali*, in *Democrazia e Sicurezza*, 2/2023, pp. 93-119; P. CUNLIFFE, *Sovereignty and the Politics of Responsibility*, in C. BICKERTON, P. CUNLIFFE, A. GOUREVITCH (a cura di), *Politics without Sovereignty*, London, 2006, pp. 53-71; E. PÉREZ CARRILLO, *Cybersecurity in European Financial Institutions: New Grounds for Corporate Governance Reform*, in *European Business Law Review*, 7/2023, pp. 1133-1166.

possibilità di riattivare a piacimento le leve monetarie e tecnologiche, quanto piuttosto il governo degli apparati tecnici e la loro sottoposizione a regole pubbliche<sup>180</sup>.

## 6. Qualche osservazione conclusiva: la sovranità come “governo dei vincoli”

Sebbene in presenza di basi normative e apparati istituzionali profondamente diversi, l'analisi comparativa dell'esperienza italiana e della realtà bosniaca consente di individuare una traiettoria comune: la sovranità non si manifesta più come dominio esclusivo e autosufficiente sugli strumenti decisionali, bensì come capacità dell'ordinamento di distribuire le competenze, preservare i circuiti dell'*accountability* democratica e riorganizzare giuridicamente le previsioni provenienti dall'esterno in contesti di interdipendenza organica<sup>181</sup>.

Nei Balcani occidentali, la disciplina degli strumenti tecnologici e il regime monetario sono stati tradizionalmente connotati da condizioni di debolezza strutturale e da perduranti esigenze di pacificazione post-bellica. In questo quadro, gli ordinamenti nazionali hanno faticato – e per molti versi faticano tuttora – a sviluppare misure autonome<sup>182</sup>. Ne sono derivati due settori ampiamente contesi, in cui le decisioni politiche sono il risultato di complesse mediazioni tra istanze concorrenti sia interne che esterne. In tali contesti, le limitazioni della sovranità attraverso parametri esogeni hanno svolto una funzione di stabilizzazione, contenendo i conflitti e garantendo la credibilità del sistema giuridico<sup>183</sup>.

Per converso, nel modello italiano, gli etero-vincoli digitali e monetari si sono innestati su un ordinamento già abbondantemente integrato nell'Unione europea e dotato di meccanismi giuridici ampiamente strutturati, in grado di preservare, con ragionevole continuità, l'imputazione democratica delle decisioni, lo scrutinio giurisdizionale e l'armonizzazione normativa. Anche in questo caso, la sovranità nazionale e l'autorità pubblica non vengono esercitate attraverso il recupero di un potere illimitato, ma si estrinsecano tramite tecniche capaci di orientare la politica economico-monetaria e lo sviluppo tecnologico, riequilibrando i rapporti di forza e garantendo tendenzialmente il confronto parlamentare nel rispetto dei diritti<sup>184</sup>.

---

<sup>180</sup> Sul concetto di sovranità come responsabilità e come continuità del sistema di riferimento si rinvia preliminarmente a quanto sostenuto da F. DENG, *From “Sovereignty as Responsibility” to “the Responsibility to Protect”*, in *Global Responsibility to Protect*, 4/2010, pp. 353-370; A. ETZIONI, *Sovereignty as responsibility*, in *Orbis*, 1/2006, pp. 71-85; A. GETACHEW, *The limits of sovereignty as responsibility*, in *Constellations: An International Journal of Critical & Democratic Theory*, 2/2019, pp. 225-240.

<sup>181</sup> N. WALKER, *The variety of sovereignty*, cit.

<sup>182</sup> J. WOELK, *Forced together, never sustainable*, cit.

<sup>183</sup> J. COHEN, *Globalization and sovereignty*, cit.

<sup>184</sup> S. CASSESE, *Democrazia e Unione europea*, cit.

In entrambi i casi, dunque, la titolarità del potere statale permane formalmente in capo agli ordinamenti domestici, ma il suo concreto esercizio viene progressivamente limitato da dipendenze infrastrutturali e *standard* esterni. Ne emerge una definizione rinnovata della sovranità, secondo cui l'autorità statale deve intendersi come capacità sistemica di incorporare eventuali condizionamenti e disciplinare l'intervento di attori privati e sovranazionali, distribuendo le competenze e mantenendo forme trasparenti di sindacato democratico e giurisdizionale. La sovranità non viene abolita, ma si riorganizza come funzione di canalizzazione e legittimazione del potere pubblico<sup>185</sup>.

Questa riallocazione svolge una funzione razionale e strategica rispetto a trasformazioni che eccedono la capacità regolatoria dei singoli Stati. Un'azione coordinata a livello sovranazionale permette di avversare in maniera più efficace posizioni dominanti, che sul piano meramente interno sarebbero difficilmente contrastabili<sup>186</sup>. Tuttavia, una riconfigurazione della sovranità, che non sia contestualmente assistita anche da adeguate garanzie democratiche, può produrre un indebolimento complessivo del sistema, specie quando le decisioni non sono pienamente controllabili, perché assunte da organi tecnici collocati al di fuori dei confini nazionali e secondo logiche puramente efficientistiche<sup>187</sup>.

Quando decisioni intrinsecamente valoriali – quali il bilanciamento tra libertà e sicurezza, il grado di rischio accettabile o la distribuzione dei costi dell'innovazione – vengono ridefinite in via esclusiva sulla base di parametri tecnici, il dibattito democratico viene compresso in maniera quasi inevitabile, trasformando il dissenso in disfunzione o in arretratezza<sup>188</sup>. In questo ambito, la sovranità, pur formalmente preservata, viene di fatto esercitata, attraverso dispositivi, che limitano la possibilità di rinegoziare le scelte fondamentali e si trasforma in una nuova forma di dipendenza, che colma vuoti di potere interni<sup>189</sup>. Ne discende conclusivamente che, nei sistemi costituzionali contemporanei, la sovranità non coincide più con la disponibilità immediata degli strumenti decisionali, ma deve essere ricostruita come capacità dell'ordinamento di determinare le condizioni giuridiche di esercizio del potere, tramite regole, istituzioni e responsabilità, che garantiscano sempre la legittimazione democratica e il controllo giurisdizionale<sup>190</sup>.

---

<sup>185</sup> J.H.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, cit.

<sup>186</sup> D. INNERARITY, *European Digital Sovereignty*, cit.

<sup>187</sup> D. GRIMM, *Sovranità: Origine e futuro di un concetto chiave*, cit.

<sup>188</sup> O. CHESSA, *La scomparsa della sovranità*, cit.

<sup>189</sup> R. BIN, *La sovranità nazionale e la sua erosione*, cit.

<sup>190</sup> G. PALOMBELLA, *Costituzione e sovranità*, cit.