

GIUSEPPE GUARINO*

Unione Europea e Trattato di Lisbona

Le idee si affollano. Potrà seguirne una esposizione disomogenea. Me ne scuso in anticipo. Parto da una citazione. Parlando a braccio, potrebbe essere non del tutto esatta. Ma mi sembra di aver letto da qualche parte che l'ambasciatore indiano all'Onu avrebbe detto: «ma questa Europa, chi crede di essere? Nella realtà, non è che una piccola penisola del grande continente asiatico!». Era nel vero o aveva torto?

La risposta dipende dal tipo di Europa che intendiamo realizzare. Nell'immediato e nel più lontano futuro.

L'immagine fa pensare a un continente che ha già dato al mondo tutto quello che poteva dare. Che è cresciuto abbastanza. Che detiene la maggior parte del patrimonio dell'umanità e vuole conservarlo senza esporlo a rischi. Che preferisce farsi ora da parte e lasciare ad altri la responsabilità delle sorti del mondo. Se questa fosse la scelta, il giudizio dell'ambasciatore sarebbe corretto. L'Europa, e per Europa intendiamo l'Unione Europea, conta circa cinquecento milioni di abitanti. Sono poca cosa al confronto del miliardo e cento milioni dell'India e del miliardo e trecento milioni e più dei cinesi. Specie se si aggiungono dai cinquecento milioni a circa un miliardo degli altri popoli che gravitano intorno ai due principali colossi asiatici. Queste economie da circa venti anni si sviluppano a una media complessiva di più del 7% annuo. Nello stesso periodo la media annua europea è di poco superiore al 2%. Dimensione e ritmo di sviluppo non sono a nostro favore.

Se si aggiungono altri dati, il discorso diventa più complesso. Con 500 milioni di abitanti l'Europa segue, è vero, sia Cina, che India. Pur tuttavia è la terza per popolazione e precede con distacco tanto gli Usa quanto ogni altra

* *Professore Emerito Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

entità politica. L'Unione Europea è prima nel Pil complessivo, superando sia pur di poco gli Usa. E precedendo con enorme distacco qualsiasi altra entità politica. Forma la più ricca area commerciale nel mondo. Se si escludono le materie prime, è prima nel commercio mondiale. La sua capacità produttiva è equivalente a quella degli Usa. Lo stesso dovrebbe dirsi per l'innovazione solo che potesse disporre di una potestà aggregativa di capitali paragonabile a quella degli Usa. È l'unico continente dove da più di due millenni il progresso e la cultura fioriscono con varietà di forme senza mai essersi interrotti del tutto. È il continente che più di ogni altro ha contribuito all'allargamento effettivo di rapporti umani sino ad abbracciare l'intero globo. Se l'Europa cresce a un ritmo inferiore a quello di altri continenti è anche perché è già cresciuta abbastanza. Possiede da tempo ciò che altri devono faticosamente ancora realizzare.

Le parole dell'ambasciatore indiano all'Onu ci fanno comprendere che esiste ed è ineludibile una scelta. Quale Europa vogliamo? Una Europa, piccola penisola del grande continente asiatico, o una Europa che, al pari degli Usa, tuttora preminenti sul piano politico, economico e militare, e con le grandi potenze asiatiche, Cina e India, sia corresponsabile della regolazione del mondo?

È una scelta che riguarda tutti noi, sia appartenenti ai 27 Stati che formano l'Unione Europea sia agli altri Stati che ai primi 27 si aggiungeranno. Se la decisione è per la seconda alternativa, bisogna cambiare le istituzioni che ci siamo date. Questo è il punto. Quelle attuali a questo effetto non sono adatte. Il problema non è essere pro-Lisbona o contro Lisbona, intendendo per Lisbona il Trattato di cui si attende la ratifica e che renderebbe di fatto per parecchi anni non modificabili le strutture vigenti. Lisbona ci fa avanzare, ma per una strada che non ha sbocco. Che non corrisponde a quelle proprie delle potenze continentali.

Mi rendo conto della gravità delle affermazioni. Diciamo che abbiamo tutti i numeri per collocarci tra i primi. E subito dopo aggiungiamo che se proseguiamo per la via intrapresa, saremo costretti a farci da parte. Dove sta la verità?

In una sede così qualificata e specializzata quali i Georgofili, sarebbe inconcepibile non cominciare l'esame dall'agricoltura. Ma per rispondere alla domanda che abbiamo posto, l'agricoltura va accantonata. Merita un discorso del tutto separato. Per l'agricoltura la disciplina comunitaria, ancora vigente, configura una organizzazione amministrativa del mercato. Un regime non solo diverso, ma in una certa misura opposto a ciò che comunemente si intende per economia di mercato. È una scelta che ha origini culturali. Vi sono regioni europee nelle quali, se si trasformasse l'agricoltura, si modificherebbe la stessa

natura dei luoghi, e con essa le tradizioni, i modi di vita, i comportamenti individuali e collettivi. Sono queste ragioni storiche, culturali, ambientali, e non l'intento di sottrarsi alla concorrenza dei produttori dei Paesi emergenti a imporre la tutela della produzione lattiero-casearia, vinicola e altre della Lombardia, della Baviera, di intere regioni della Francia, dell'Olanda, della Danimarca e altre.

Altro è il discorso per tutti gli altri settori. Per l'Europa cioè della crescita sostenibile, della concorrenza, del mercato. Le regole che qui ci siamo date limitano consapevolmente ed effettivamente lo sviluppo economico. Occorre risalire ad anni di parecchio anteriori. La larga diffusione di strumenti paramonetari di produzione privata (gli eurodollari) poneva in pericolo le monete nazionali, non più in grado di resistere agli attacchi della speculazione finanziaria internazionale. D'altra parte era impossibile limitare la circolazione dei capitali, cui si collegava la circolazione delle merci e dei servizi. Unico mezzo effettivo di difesa sarebbe stato la formazione di una area monetaria che, per le sue dimensioni, avrebbe scoraggiato ogni conato speculativo. Carli, il prestigioso Governatore della Banca d'Italia, aveva previsto con precisione, sin dalla seconda metà degli anni '70, quanto sarebbe accaduto nel decennio successivo. Aveva avvertito che la costruzione dell'area monetaria non sarebbe stata una operazione semplice e del tutto indolore. A suo supporto, in una soluzione ottimale, si sarebbe dovuto costituire un effettivo potere politico monetario. La progettazione del sistema avrebbe richiesto fantasia e autorevolezza. Sarebbe spettato ai politici provvedervi. Carli metteva in guardia dall'affidare un compito così delicato a tecnici o burocrati. L'unità monetaria esigeva omogeneità di strutture. Se le strutture dei Paesi membri fossero rimaste differenziate, l'unità effettiva dei popoli non si sarebbe mai realizzata. I divari tra gli Stati membri non sarebbero diminuiti, all'opposto sarebbero cresciuti. Come in effetti è avvenuto. L'esperienza dei sedici anni trascorsi dal 1992, data di entrata in vigore del Trattato sull'Unione Europea, lo conferma. Per l'omogeneizzazione dell'area monetaria ci si è affidati a paradigmi astratti, concretizzatisi nei cosiddetti parametri di Maastricht, cioè a limiti massimi di indebitamento annuale e di debito complessivo per i singoli Stati (rispettivamente del 3% e del 60% del Pil). Accompagnati da un vincolo assoluto di parità di bilancio per l'Unione. I parametri, in dipendenza del loro inserimento in un Trattato, hanno assunto il carattere di vincoli rigidi. Avrebbero compresso lo sviluppo dell'economia e continueranno a comprometterlo sin quando resteranno in vigore. Le imprese, realizzando utili, si dotano di liquidità e la utilizzano per i loro programmi di consolidamento e di crescita. Se esistono fattori produttivi inutilizzati o sottoutilizzati la cui incrementazione

richieda volumi di liquidità superiori a quelli realizzati con gli utili del sistema delle imprese è compito dello Stato, che disponga di sovranità monetaria e finanziaria, produrre nuova liquidità e canalizzarla nei settori e nei luoghi dove le occasioni possano meglio essere colte. In regime di libertà di movimento delle merci, dei servizi e dei capitali la creazione di liquidità da parte dello Stato incontra un limite assoluto: non deve essere tale da produrre, per effetto dell'aumento nominale dei prezzi interni, uno sbilancio commerciale non sostenibile con le riserve. Sin quando il tetto massimo non sia raggiunto la creazione di liquidità svolge la funzione fondamentale di incrementare la valorizzazione dei fattori esistenti. Lo sviluppo del Pil annuale (prodotto interno lordo) dipende dalla emersione di nuovi fattori produttivi o dalla loro creazione (come è nel caso delle innovazioni) e della migliore utilizzazione di quelli esistenti. In definitiva dalla efficienza del sistema delle imprese e della adduzione nei luoghi, settori e tempi necessari di una liquidità sufficiente per valorizzarlo.

È su questi presupposti che va valutata la disciplina accolta dall'Unione Europea in materia monetaria. La sovranità monetaria non è mai assoluta. Si sono indicati i limiti che anche una entità politica che disponga di una propria moneta deve comunque rispettare se la sua economia è inserita in un mercato aperto. L'Unione europea ha una propria moneta, l'euro. È vincolata al principio dell'apertura dei mercati. A differenza di tutte le altre economie di mercato ha ritenuto di aggiungere ai limiti che comunque sarebbero derivati dall'appartenenza a un mercato aperto, altri limiti che non vigono per i suoi competitori internazionali. La moneta, l'euro, è dell'Unione, non degli Stati. All'Unione sono stati imposti i due primi vincoli, le due regole, che il bilancio deve essere in assoluto pareggio e che la gestione della moneta deve perseguire come unico obiettivo la stabilità dei prezzi. Lo sviluppo non è un obiettivo al cui perseguimento possa concorrere la gestione delle monete. Già per questi due vincoli l'Ue si pone in una condizione diversa da quella delle entità politiche di dimensione o peso equivalenti, quali gli Usa, la Cina, l'India, e altri.

Se dall'Unione passiamo ai Paesi membri la divergenza si approfondisce. I Paesi che hanno adottato l'euro, hanno rinunciato alla moneta nazionale. Condizione che in prospettiva dovrebbe essere comune a tutti gli Stati membri. Tutti gli Stati euro sono tenuti a rispettare due limiti assoluti: il debito complessivo non può superare il 60% del Pil, l'indebitamento annuale non può superare il 3% del Pil. Il 3% in prospettiva anzi dovrebbe essere ridotto allo zero.

I due parametri sono correlati. Tuttavia conviene esaminarli separatamente. L'esperienza dimostra che le più grandi imprese politiche e i progetti in-

novativi che, sostenuti dalla mano pubblica, hanno contribuito al progresso dell'umanità (ci si riferisce ovviamente ai soli Stati a regime di mercato, quindi allo sforzo bellico degli Usa nella Seconda guerra mondiale e per sostenere il blocco dei Paesi democratici, e alle realizzazioni che ne conseguirono del trasporto aereo di grandi dimensioni e a grandi distanze, del radar, dei razzi interplanetari, della tecnologia satellitare, dei potentissimi calcolatori, della televisione, della informatica, della nanotecnologia, di internet, solo per fare esempi alla portata delle comuni conoscenze) hanno richiesto rapporti debito/Pil ben superiori al 60%, riferiti per di più a un Pil ben superiore a quello dei singoli Stati membri dell'Ue. Il Pil degli Usa corrisponde a quello dell'intera Ue. Oggi è inferiore, in periodi di alta quotazione del dollaro era superiore. Solo gli enormi capitali che tale entità di debito ha consentito di aggregare, unita alla disponibilità di spazio e alla attuazione di poderosi programmi organizzativi hanno consentito la rivoluzionaria trasformazione della società moderna a livello planetario. Il limite imposto dello 0% per l'Unione e del 60% per i singoli Stati privano l'Unione Europea, che pur disporrebbe di tutte le condizioni sostanziali, di assumere a sua volta il ruolo di grande protagonista nell'innovazione e di concorrere in pari modo al progresso collettivo mondiale. Né può valere che sommando il Pil degli Stati membri si raggiungerebbe un totale equivalente, se non superiore a quello degli Stati Uniti. Le condizioni degli Stati sono diverse e ciascuno può compiere solo gli sforzi che sono consentiti dalle sue dimensioni e dalle sue specifiche condizioni interne.

Quanto al parametro sull'indebitamento, esso è indubbiamente in funzione di quello sul debito. Il debito può crescere da un anno all'altro solo nei limiti ammessi per l'indebitamento. Se il debito complessivo malgrado tutto tendesse a crescere, lo si bloccherebbe restringendo il parametro per l'indebitamento. Sino a portarlo allo zero.

Queste prescrizioni non tengono conto delle premesse che l'economia si sviluppa se si creano nuovi fattori produttivi o si utilizzano meglio quelli esistenti e che i mezzi finanziari, prodotti degli utili delle imprese, non sempre, quand'anche si faccia riferimento al sistema delle imprese nel suo insieme, sono sufficienti allo scopo. Se ciò accade, è compito dello Stato addurre liquidità aggiuntiva. In ambito Ue se il limite nel rapporto debito/Pil viene raggiunto o superato viene impedito allo Stato lo svolgimento di tale fondamentale missione. Resterebbero opportunità nel tempo breve. Potrebbero essere colte e produrre nel corso dello stesso anno o in quello seguente frutti superiori all'onere degli interessi aggiuntivi. Ma se si restringe il parametro sull'indebitamento anche questa opportunità scompare.

L'effetto complessivo dei parametri sul debito e sull'indebitamento è che uno Stato che venga ammesso all'Unione o, ancora più, all'area euro con un debito che superi il parametro debito/Pil verserà in condizione di duratura inferiorità nel confronto degli altri Paesi membri. Avrà da sopportare un carico maggiore di interessi, con corrispondente sottrazione di risorse all'economia. Potrebbe uscire da tale condizione di inferiorità solo ove emergessero nel suo territorio, per innovazione o ritrovamenti, nuovi fattori produttivi. Ovvero, ipotesi non frequente, ove disponesse di un patrimonio di beni alienabili che corrisponda al volume del debito eccedentario. Operazione che non esporrebbe ad alcun pregiudizio se le famiglie o le imprese nazionali fossero in condizione di provvedere all'acquisto. Si produrrebbe un danno per il Paese se all'acquisto dovessero provvedere unicamente soggetti esteri.

In conclusione, per effetto dei parametri i Paesi ammessi all'Unione e specificamente all'euro con debito più elevato sono destinati a vedere la loro condizione deteriorarsi in modo progressivo nel confronto con gli Stati più forti. L'omogeneizzazione della economia, se affidata ai soli parametri, non sarebbe mai conseguita. Se poi il rapporto debito/Pil dovesse deteriorarsi per la maggioranza dei Paesi membri, ove si tenga presente l'altro vincolo che impone all'Unione il pareggio del bilancio, ne seguirebbe che l'Unione nel suo insieme sarebbe destinata a crescere in misura inferiore alle sue potenzialità. Il suo ruolo nello sviluppo e nel commercio mondiale si ridurrebbe nel confronto con le altre grandi aree commerciali del mondo.

È da aggiungere, per i Paesi che all'atto della ammissione all'Ue e all'euro presentavano un volume di debito superiore a quello ammesso, che ciò normalmente dipendeva non da circostanze casuali, ma da fattori istituzionali. I fattori istituzionali, compresi quelli patologici, sono difficili a rimuoversi. Avrebbero continuato a operare, incidendo negativamente sull'economia del paese, anche dopo l'ammissione.

Oggi riceve un certo credito l'opinione che nella valutazione del debito bisognerebbe tenere conto non solo dello Stato, ma anche delle famiglie. Sarebbe l'aggregato debito dello Stato e liquidità delle famiglie a essere decisivo. A volersi collocare su questo piano per essere coerenti occorrerebbe aggiungere anche le imprese. L'indebitamento delle imprese aggrava la situazione finanziaria complessiva più di quanto possa alleviarla la condizione finanziaria delle famiglie. Ma è l'impostazione stessa da rigettare. Lo Stato quale persona giuridica e le famiglie sono soggetti diversi. E ciascuna famiglia fa storia a sé. Bisogna poi distinguere, quanto alle famiglie, tra la ricchezza immobiliare e quella mobiliare. Nel 1992 l'Italia era il Paese con la maggiore diffusione della proprietà dell'abitazione. Se i valori immobiliari sono cresciuti e il proprie-

tario continua ad abitare nella casa di proprietà, nulla cambia. Se mai sono aumentate le spese di gestione.

Ai fini della valutazione aggregata si potrebbe tenere conto solo della ricchezza finanziaria. Questa, in Italia, è cresciuta nel periodo di forte espansione dei valori borsistici. Oggi si colloca a valori all'incirca corrispondenti a quelli del 1992. La ricchezza finanziaria delle famiglie anche se fosse consistente, e purtroppo non lo è né probabilmente lo sarà nel prossimo futuro, non avrebbe alcuna attinenza con i problemi che si collegano al debito e all'indebitamento dello Stato, che sono quelli descritti. Non li eliminerebbe, perché questi problemi riguardano un soggetto giuridico diverso, su cui incombono diverse responsabilità e che è titolare di specifiche competenze per affrontarli. Può tuttavia essere rilevante su un distinto profilo. Il debito dello Stato è per metà interno, per metà esterno. Per la parte in cui è interno quanto corrisposto per interessi ritorna all'economia del Paese. Ritorna all'economia in buona parte attraverso le famiglie. La medesima parte, nella misura in cui il debito è contratto con l'estero, provoca una perdita secca. L'Italia ha corrisposto per interessi sulla quota eccedentaria del debito a partire dal 1992, in moneta rivalutata, più di mille miliardi di euro. Escludendo la parte in cui il debito è interno, gli altri 500 miliardi di euro danno la misura dell'enorme salasso che il sistema ha subito e continuerà a subire per effetto del debito.

Al risparmio finanziario delle famiglie può tuttavia accompagnarsi in astratto una rilevante potenzialità sotto un profilo del tutto diverso.

Nel 1992 il debito dello Stato era quasi tutto interno. Al debito dello Stato corrispondeva pertanto un risparmio finanziario delle famiglie altrettanto elevato. Era pari in effetti a una volta e mezzo il debito pubblico. Nello stesso tempo lo Stato aveva il controllo della maggior parte del sistema creditizio e dell'industria italiana di maggiore dimensione. Sarebbe stato agevole abbattere in misura cospicua il debito, trasferendo con appropriate misure alle famiglie una quota importante delle partecipazioni societarie di cui lo Stato avrebbe continuato a detenere il controllo. Si sarebbero costituiti gruppi organici adeguati alla nuova dimensione globale di cui la creazione dell'area monetaria europea avrebbe anticipato i tempi. Questi erano gli obiettivi del progetto da me presentato nel 1992 quale Ministro dell'Industria. Fu contestato. In seguito abbandonato. Ne avvertiamo ora le conseguenze. In tempi recenti una operazione similare avrebbe potuto ancora compiersi, aggregando alle residue partecipazioni societarie beni immobili, di cui con regole appropriate la pubblica amministrazione avrebbe mantenuto la responsabilità esclusiva della gestione, ove necessario. Le due occasioni sono andate perdute. Sembra difficile che si ripropongano.

Per concludere sul debito, sembra quasi superfluo avvertire che il salasso annuale non esaurisce il danno che si produce per la collettività. Non lo assorbe, ma si aggiunge a quello già analizzato e che, in una visione dinamica è forse il maggiore, di porre un limite artificiale alla capacità di creare liquidità aggiuntiva nella misura necessaria per creare, con l'innovazione, nuovi fattori produttivi o per mettere a maggior frutto quelli esistenti.

Lo Stato entrato nell'area euro con debito elevato è, nella generalità dei casi, uno Stato che proviene da un periodo di intenso sviluppo. In tempi brevi ha dovuto dotarsi di infrastrutture, strade, autostrade, linee metropolitane, porti e aeroporti, reti ospedaliere, edifici scolastici, reti elettriche, telefoniche, informatiche, acquedotti, e così via. Le infrastrutture dovevano essere programmate tenendo conto anche dei futuri naturali sviluppi. Ognuna delle infrastrutture comportava forniture e servizi complementari. Quindi oneri di ammortamenti e di gestione che dovevano coprire il tutto.

Le costrizioni di bilancio e i limiti allo sviluppo si inseriscono in questo quadro. Fanno venir meno i mezzi non solo per il proseguimento dei programmi in atto, ma anche per la corretta manutenzione del capitale esistente, a partire da quello umano. Tutto comincia a funzionare male. Si assiste a un deperimento generale. Non se ne intende la ragione. Si protesta e ci si rende conto che lo stesso protestare è vano. Le proposte per risalire la china si rivelano velleitarie. Accrescono la confusione.

L'effetto combinato dei vari aspetti spiega come lo Stato, che sia entrato o entri nell'euro con debito eccessivo, difficilmente possa risalire la china e sia esposto a un inesorabile anche se lento degrado e a perdita di competitività rispetto ai Paesi membri più forti.

Le infrastrutture create e che vanno in deperimento, compresse, si ripete, quelle umane sono fattori inutilizzati. Lo Stato non può creare la liquidità aggiuntiva che sarebbe necessaria per la sola valorizzazione dell'esistente. Eppure questo sarebbe il presupposto necessario per far crescere il Pil e abbattere il debito. In astratto potrebbe provvedervi il sistema delle imprese. Ma le imprese sono non le ultime a soffrire per il durevole e gravoso salasso cui il Paese soggiace. A una condizione di debito pubblico elevato corrispondono meno lavori pubblici, meno incentivi, contenimento delle retribuzioni e delle pensioni, minori investimenti in istruzione, sanità, cultura, minore tutela del patrimonio artistico e dell'ambiente e così via. Complessivamente meno consumi, minore afflusso di liquidità in modo diretto, o indiretto tramite le famiglie, alle imprese.

Tali carenze sarebbero colmate se la funzione di creazione di liquidità aggiuntiva venisse assolta dall'Unione. Gli Eurobond, più volte invocati dal

ministro Tremonti e di recente riproposti anche da Romano Prodi, servirebbero a questo. L'Unione Europea indebitandosi anche in misura modesta, immetterebbe nel sistema una liquidità sufficiente per compensare le disuguaglianze che esistono e che vanno accentuandosi tra i vari Paesi membri, per favorirne la migliore utilizzazione dei fattori produttivi, per aggregare i capitali necessari per progetti organizzativi complessi in funzione di obiettivi produttivi di rilevante innovatività. La Germania, nota per la gestione severa e rigorosa della sua moneta, il marco, presentava all'atto dell'ingresso nell'Unione un rapporto debito/Pil pari al 40%. Poiché il Pil comunitario è circa quattro volte e più di quello della Germania, l'Unione, ispirandosi nella gestione dell'euro agli stessi criteri di tradizionale prudenza e rigore della Germania, potrebbe indebitarsi in tutta tranquillità fino ad almeno il 10% del Pil. Il volume di liquidità aggiuntiva, così raccolta, sarebbe più che adeguata per stimolare l'economia dell'intera Unione e per eliminare le difficoltà in cui versino singoli Paesi.

L'indebitamento dell'Unione è tuttavia giuridicamente impossibile. Lo stesso ministro Tremonti ha dovuto comprendere che è del tutto inutile stare lì a invocarlo. Il Trattato Ue vieta all'Unione di indebitarsi. Il suo bilancio deve essere rigorosamente in pareggio. L'Unione, come distinto soggetto giuridico, può spendere solo nei limiti delle sue risorse. Le quali provengono o dai dazi esterni o dalla quota delle risorse statali che gli Stati membri hanno deliberato di trasferire all'Unione. Gli Stati nella maggior parte, specie i maggiori, incontrano difficoltà nel rispettare i parametri. Sono per necessità restii a privarsi di risorse per trasferirle all'Unione. È da tenere presente che una buona fetta delle risorse è assorbita dal costo della organizzazione burocratica dell'Unione. Ciò significa che quando si ricevono aiuti comunitari il Paese sa che non deve ringraziare che sé medesimo. Sono risorse proprie che ritornano, per alcuni in misura minore, di quanto si è dato.

L'Ue costituisce la più grande area commerciale del mondo. La impossibilità di creare, con il proprio indebitamento (sia pur mantenuto entro limiti che non turbino la più sana e rigorosa gestione della moneta) è di pregiudizio non solo per l'Unione e per i Paesi membri ma per lo stesso sviluppo planetario. L'esperienza storica – lo abbiamo già ricordato – dimostra che i maggiori progressi conseguiti nell'ultimo mezzo secolo sono l'effetto di imponenti progetti organizzativi che in regimi democratici e di mercato, considerata l'entità dei capitali richiesti, sono realizzati solo da entità politiche di dimensione continentale. Di fatto, soltanto dagli Usa. L'Unione avrebbe tutti i titoli per affiancarsi agli Usa. Se potesse indebitarsi concorrerebbe ad alimentare il commercio mondiale e quindi lo sviluppo planetario. La adduzione di liqui-

dità aggiuntiva è una funzione essenziale. Nei limiti in cui non vi provvedono le grandi entità politiche democratiche a livello continentale, il vuoto viene colmato dalle fonti di produzione di natura privata, il cui grado di pericolosità è dimostrato dalla recente grave crisi finanziaria, o dai fondi sovrani, centri finanziari facenti capo a Stati in cui l'economia è soggetta a decisioni di governo. Il che è ancora più pericoloso.

Quale è la ragione di fondo cui si deve la stravagante originalità che impedisce all'Unione Europea, che dispone della moneta che forse oggi è la più accreditata nel mondo, l'euro, di gestirla allo stesso modo di una comune entità politica, un modo pienamente compatibile con una gestione sana e prudente pari a quella maturata nella antecedente esperienza della Germania?

Il debito della Germania ante-Unione era pari al 40% del Pil e tuttora l'affidabilità del marco era non inferiore a quella attuale dell'euro. E deve pur significare qualcosa il fatto che, con la propria moneta gestita in regime di mercato, il debito della Germania non superava il 40% del Pil. Mentre ora, pur avendo la Germania recuperato la quota originaria di commercio mondiale (10% escludendo dal calcolo le materie prime), in regime di euro il debito supera il 60% e fa fatica a rientrare nei limiti. Senza compiere forzature se ne dovrebbe arguire che la stabilità, ottenuta per via artificiale, non garantisce lo sviluppo, può addirittura pregiudicarlo. La stabilità è condizione essenziale per lo sviluppo solo se viene integrata da un potere politico adeguatamente forte e saggiamente impiegato.

Abbiamo detto "buona gestione politica". Questo è il punto. Creare liquidità, distribuirla, canalizzarla nei luoghi, nei tempi, nei settori dove l'uso ne risulti più fruttuoso, è funzione politica. È politica nel senso più stretto. In regime democratico le attribuzioni politiche postulano l'esistenza di organi che siano espressione della volontà espressa dal corpo elettorale unitario della collettività. A organi che non derivino in modo diretto o indiretto dal corpo elettorale unitario della collettività, in cui si identifica la base sociale della istituzione, non possono conferirsi in regime democratico poteri politici di carattere finale, quale è la creazione, la destinazione e la utilizzazione della liquidità aggiuntiva. L'organo che detiene il maggior potere nella Unione, è la Commissione, non il Consiglio dell'Unione, non il Consiglio, tanto meno il Parlamento. La Commissione non risponde al requisito della democraticità. I commissari sono designati dai governi degli Stati membri. I governi vantano una derivazione dal corpo elettorale, ma è una derivazione che poggia su una elezione anteriore a quella del Parlamento europeo. È come se, tenendosi le nuove elezioni, si intendesse formare il governo sulla base del voto espresso per la legislatura antecedente. Inoltre, ed è una circostanza di per sé escluden-

te, il voto su cui poggiano i governi che designano i commissari è quello dei corpi elettorali dei singoli Stati membri, non quello di un corpo elettorale che raggruppi unitariamente tutti i cittadini elettori dell'Unione. Nei regimi democratici esiste spesso una seconda camera composta dai rappresentanti degli Stati membri o dalle Regioni. Ma vi deve essere sempre un altro e più rilevante organo (presidente della Repubblica, Camera con maggiori poteri o composizione più numerosa) eletto direttamente dal corpo elettorale unitario.

La Commissione, che non risponde ai requisiti della democraticità, è purtuttavia l'unico organo a carattere permanente. Questa è la contraddizione che mina dall'interno il sistema costituzionale dell'Unione. Nell'Unione non esiste un organo a competenza legislativa generale, come invece esiste in ciascuno degli Stati membri. Per competenza legislativa va intesa quella primaria, che ha sopra di sé solo la norma costituzionale, che nel caso dell'Unione è il Trattato. L'organo legislativo primario interpreta e applica le norme costituzionali, utilizzando lo spazio ampio che la Costituzione affida alla legislazione ordinaria.

La legislazione primaria nell'Unione è ripartita tra procedimenti legislativi speciali, procedimenti legislativi ordinari, regolamenti e atti di varia denominazione di competenza del Consiglio e prevalentemente della Commissione.

Nel procedimento legislativo speciale la Commissione non interviene. La competenza appartiene al Parlamento e al Consiglio. Oggetto della procedura sono provvedimenti o questioni di rilievo costituzionale.

Nel procedimento legislativo ordinario, che comprende 77 specifiche attribuzioni, al Parlamento e al Consiglio si aggiunge la Commissione. Il ruolo della Commissione è di fatto preminente: la Commissione è titolare esclusivo del potere di proposta. Senza la proposta Parlamento e Consiglio non possono procedere.

La Commissione ha il potere esclusivo di proposta anche per altre competenze del Consiglio. Il quale, quando è prescritta la proposta della Commissione, se ne può discostare solo alla unanimità. Mentre le materie attribuite alla procedura legislativa speciale e ordinaria sono tutte specifiche, vi sono competenze legislative della Commissione a carattere generale. Attengono a settori ampi e di carattere essenziale. Non deve ingannare che gli atti con i quali la Commissione esercita le competenze portano i nomi di regolamenti, direttive o si concretizzano talvolta in comunicazioni. Sono atti di effettiva legislazione primaria. Hanno al di sopra di sé una singola norma o poche norme coordinate del Trattato, che gli atti interpretano e applicano allo stesso modo come farebbe in diritto interno la legge ordinaria rispetto a un artico-

lo della Costituzione. Le materie principali oggetto delle discipline primarie della Commissione sono la concorrenza e la procedura per i disavanzi eccessivi. Le due materie, nel loro combinato disposto, abbracciano la quasi totalità della disciplina economica nell'Unione. L'estensione della materia della concorrenza è ben nota. Ci possiamo esimere dall'entrare nei dettagli. Pur tuttavia vi è un aspetto che merita di essere segnalato. Nell'antecedente Trattato di Roma la concorrenza formava oggetto della competenza comunitaria solo in presenza di effetti sul commercio transfrontaliero. Ogni Stato era libero di disciplinare liberamente l'economia avvalendosi di incentivi e aiuti, o avvalendosi di imprese pubbliche. Tutto ciò era lecito purché non ne conseguissero riflessi sulle economie degli altri Stati. In Italia la espansione dell'amministrativizzazione dell'economia che ha trasformato il regime economico in "misto" da che in origine era di "mercato", è avvenuta per l'appunto dopo che il Trattato di Roma, cui si deve la creazione della Comunità economica europea, era entrato in vigore.

Con il Trattato dell'Atto Unico e con le circa 300 direttive che lo hanno attuato è caduta la limitazione connessa alla rilevanza transfrontaliera. Il Trattato di Lisbona ha consacrato formalmente la innovazione, definendo esplicitamente il mercato dell'Unione come "interno", quindi "unico". I mercati degli Stati non sono più separati. La Commissione, quale che sia il livello in cui si svolga la concorrenza, può intervenire e dichiarare se e quali principi della concorrenza sono violati.

Emergono peculiarità che sarebbero inconcepibili nei regimi costituzionali dei Paesi membri.

La Commissione, come si è dimostrato, dispone di un potere legislativo primario ogni volta che una materia è attribuita alla sua competenza e manchi, tra le sue competenze e il Trattato, la interposizione di una fonte superiore, un atto di legislazione ordinario o un regolamento o una direttiva del Consiglio. Alla Commissione singola norme del Trattato hanno conferito la responsabilità di interi ampi settori. Altre e numerose norme contemplano competenze della Commissione quasi per qualsiasi altra materia che rientri nella sfera delle attribuzioni dell'Unione. La Commissione, sulla base di tale conferimento è attributaria di altrettanta potestà normativa. Sommando le competenze a carattere puntuale a quelle per settori, si constata che la sua sfera di potere legislativo primario è veramente ampia, detiene una potestà normativa anche in queste materie. Nello stesso tempo la Commissione è titolare, in virtù di una attribuzione generale, del potere esecutivo. La maggior parte del potere legislativo primario e il potere esecutivo sono dunque concentrati nelle stesse mani. Ma non sarebbe stato da rispettare il principio

della divisione dei beni? Non ci è stato insegnato che è componente essenziale del regime democratico?

L'appetito viene mangiando. In proposte recenti, già formalizzate, la Commissione ha sostenuto che le conclusioni "in fatto", cui essa perviene in sede di accertamento della violazione delle regole di concorrenza, sarebbero vincolanti per gli organi giurisdizionali dei Paesi membri chiamati a giudicare in questioni di diritto soggettivo attinenti ai medesimi rapporti. Alla legislazione e alla esecuzione si aggiungerebbe la potestà giurisdizionale!

Il secondo ambito generale attribuito al potere normativo della Commissione è quello dei disavanzi eccessivi. Gli Stati devono rispettare parametri vincolanti nei rapporti tra il debito (60%) e l'indebitamento annuo (3%) e il Pil (prodotto interno lordo). Il potere di vigilare sul rispetto della norma spetta alla Commissione.

La Commissione, nell'esercizio del potere di vigilanza, ha sopra di sé la sola norma del Trattato. Suo primo compito è di interpretarla. E poiché non vi è alcuna fonte superiore specificativa della portata dell'art. 104, la Commissione si è trovata a disporre di una latissima discrezionalità nella interpretazione e applicazione di ciò che si debba intendere per "disavanzo eccessivo". Di tale discrezionalità ha fatto uso. Una interpretazione letterale e logica dell'art. 104 avrebbe imposto di dare un rilievo prioritario o quanto meno pari al parametro sul debito rispetto a quello sull'indebitamento. Viceversa la Commissione ha esercitato il suo rigore solo in materia di indebitamento, limitandosi quanto al debito a semplici richiami. Questa interpretazione per alcuni Stati, per l'Italia principalmente, è stata di irreparabile pregiudizio. All'atto di ammissione all'area euro l'Italia aveva beni nella quantità necessaria per abbattere il debito in tempi brevi. Li ha utilizzati in dosi frazionate anno per anno per fronteggiare l'indebitamento. Negli stessi anni ha sopportato il peso del debito. Deve oggi constatare che il patrimonio, mobiliare e immobiliare, per effetto dell'avvenuto depauperamento, non è più sufficiente per conseguire significativi abbattimenti del debito. Ed è troppo tardi per tornare indietro.

Al di là di quello dei singoli Stati, ai quali dovrebbero essere riconosciuti diritti risarcitori, vi è il pregiudizio per l'Unione nel suo insieme. Il numero degli Stati il cui rapporto debito/Pil ha superato il 60% è andato crescendo. Comprende oggi tutti i Paesi maggiori dell'area euro. Per tutti il rapporto si è ulteriormente e fortemente deteriorato a seguito della crisi finanziaria internazionale. Tra i Paesi euro il ritorno a rapporti di livello fisiologico sarà più difficile che per qualsiasi Paese avente sovranità monetaria. L'obbligo del rispetto del doppio parametro sul debito e sull'indebitamento ostacolerà qualsiasi manovra di stimolazione del Pil. Crescerà il debito complessivo

dell'Unione. Per gli Stati con divari più elevati riportare il debito sotto il 60% potrà risultare non solo nel breve, ma anche nel medio-lungo periodo un obiettivo del tutto improbabile. Si approfondirà di conseguenza il divario tra le economie dei Paesi membri, con effetti che si avvertiranno anche nella gestione degli affari comuni nell'Unione.

In materia di disavanzo eccessivo la Commissione, in virtù dell'art. 104 TCE, è titolare, oltre che del potere normativo primario, anche di attribuzioni esecutive. Nel testo originario dell'art. 104 queste seconde incontravano limiti. La Commissione, ove avesse ritenuto la sussistenza di una situazione di disavanzo eccessivo, avrebbe trasmesso al Consiglio un "parere". Il "parere" è atto non vincolante. Il Consiglio, in piena autonomia, avrebbe disposto di lata discrezionalità se dar seguito al parere e applicare le sanzioni. Per le quali è prescritto un apposito procedimento, ma la cui effettiva sostanza si concretizza nella formale comunicazione allo Stato che ha inizio nei suoi confronti la procedura di disavanzo eccessivo. La comunicazione influisce sull'appezzamento del mercato sui titoli di debito pubblici emessi dallo Stato. Ha effetto sui tassi di interesse.

La materia è stata ridisciplinata dall'art. 104 del TFUE, che compone il Trattato di Lisbona. Sono state introdotte modifiche quasi impercettibili. Che si traducono però in variazioni di vasta portata. Spostano il potere sanzionatorio effettivo dal Consiglio alla Commissione. Nella nuova versione la Commissione trasmette il "parere" non al Consiglio, ma direttamente allo Stato. Gli effetti sul credito dello Stato conseguono in modo immediato all'atto della Commissione. La sostituzione dalla Commissione al Consiglio è avvalorata da una prescrizione collegata. La comunicazione del parere al Consiglio forma oggetto di una "proposta". Si applica quindi la norma che consente al Consiglio di discostarsene solo alla unanimità. Se l'ipotesi non si verifica, la decisione del Consiglio conforme alla proposta della Commissione che afferma l'esistenza di un disavanzo eccessivo va "adottata senza indebito ritardo" (così recita il testo del nuovo Trattato) al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo.

Vi è un ulteriore aspetto sul quale va richiamata l'attenzione. Gli atti comunitari, alla cui emanazione la Commissione concorre con ruolo dominante e che sono di effettiva applicazione, in modo immediato (regolamenti) o per vincolo giuridico (direttive), superano il numero delle leggi ordinarie degli Stati membri. Il loro numero va annualmente crescendo. Man mano che gli atti comunitari vengono emanati l'area interna si riduce. La riduzione è irreversibile, fatto salvo il caso del tutto eccezionale che la normativa comunitaria si autoescluda espressamente dalla materia già invasa.

I politici nazionali lottano per acquisire maggiori poteri. Non si accorgono che mentre litigano spazi enormi, a dir meglio quelli dominanti, la sovranità monetaria, la sovranità finanziaria, la legislazione, specie quelli nei settori che negli Stati medesimi sono i più sensibili, vengono loro silenziosamente sottratti. Sono trasferiti a organi dell'Unione privi di legittimazione democratica, i cui titolari a differenza dei politici nazionali non hanno dovuto lottare e affrontare sacrifici per essere eletti! Non è questo un incredibile paradosso?

Molto altro ci sarebbe da dire. Ma quanto abbiamo appreso è sufficiente per farci comprendere che la questione non è se modificare queste o quelle norme, se ratificare Lisbona o non ratificarlo. È l'intero sistema che l'Europa ha prescelto a dover essere sostituito. È stato introdotto nel 1992. Sono trascorsi più di sedici anni. Non è più tempo di discussioni astratte. Ci sono i risultati. Sedici anni sono sufficienti per formulare un giudizio. Un confronto per i quattro maggiori Paesi dell'area euro (Francia, Germania, Italia, Spagna) con quanto realizzato dagli stessi nei sedici anni anteriori dà segnali tutti negativi. Lo stesso è se il confronto viene esteso ai risultati ottenuti dai membri dell'Unione che non aderiscono all'euro. Se si guarda a Paesi con caratteristiche corrispondenti al resto del mondo si ottengono dati che fanno crescere a dismisura il pessimismo. L'Europa è stata rinchiusa in una rigida armatura di acciaio. Il movimento è compresso. Le è stato imposto un disegno astratto mai sperimentato, frutto di casualità più che di razionalità. Siamo in una gabbia. Gli egoismi degli Stati membri si sono accentuati, allargati i divari tra l'una e l'altra economia. Ognuno è costretto a tutelare il proprio spazio. Più ci si agita, più ci si trova aggrovigliati. Scoppiata la grave crisi finanziaria globale si è dovuto malinconicamente prendere atto che il sistema non contempla alcuna norma atta a fronteggiare situazioni eccezionali. E se si fosse trattato di una emergenza militare?

La realizzazione di una moneta unica è stato un grandioso evento. La costituzione di una entità giuridica unitaria quale l'Unione ha rappresentato una decisione di portata storica eccezionale. Ma non potevano essere interpretati come il punto di arrivo. Dovevano formare la base per costruire un futuro consono alla millenaria missione dell'Europa. I Padri fondatori, alcuni in modo consapevole ed esplicito, altri con inconscia adesione, sognavano l'Europa quale istituzione unitaria, con un unico popolo, un unico governo, con effettivo carattere di Stato, uno Stato federale. La definizione non deve spaventare. Non vi sono alternative. Bisogna uscire dal circolo chiuso nel quale ci siamo imbottigliati. Nell'attuale ordinamento non vi è nessun organo che disponga dell'insieme di poteri coordinati, che costituiscono il presupposto necessario per sedersi da pari a pari con i governanti delle altre aree

continentali per concorrere a migliorare gli assetti del mondo. Nessun organo li potrà avere se nell'Unione non verrà instaurato un vero regime democratico, i cui organi di governo derivino in modo diretto o indiretto da un corpo elettorale nel quale l'intero popolo europeo si esprima con volontà unitaria. Quanto ai singoli Stati membri la loro dimensione li colloca a livello mondiale compresi i maggiori, non esclusa la Germania, in una posizione non più che media. La Germania nel confronto con tutti gli Stati del globo risulta meno che 60^a per dimensione territoriale, appena 14^a per popolazione. La precedono con distacco Stati emergenti con economie in forte dinamismo. Cina e India già la superano per effettivo potere di acquisto. La speranza che Germania o Francia o l'UK singolarmente possano in un futuro riacquistare un ruolo da protagonista quale esercitato in passato è illusoria. La prospettiva è invece assolutamente realistica per l'Europa. Il primato mondiale dell'Europa nel commercio dei beni, dei servizi, dei redditi conferma l'importanza e la vitalità del mercato interno. Ciò che manca all'Europa è solo la capacità di esprimersi, come accade invece per gli Usa, per la Cina, per l'India, con una unica voce. Una voce che sarebbe possente e autorevole. È di tale voce che occorre dotarsi. Una costituzione federale, nelle condizioni attuali, è la soluzione indispensabile. Non se ne vedono altre. È interesse non solo di noi europei, ma del resto del mondo che vi si provveda. Un obiettivo non facile, perché gli egoismi e la miopia degli Stati sono ancora forti. Perché la Commissione, il più forte degli organi europei, per la sua stessa dinamica interna non potrà non remare contro. Sono i cittadini a dover reagire. Ricollegandoci alle antiche radici ideali, alla plurimillennaria responsabilità storica, il traguardo potrà essere raggiunto. Purché vi si accinga animati da passione, consapevolezza, determinazione, sapienza.

RIASSUNTO

L'Unione europea ha titoli per collocarsi al primo posto tra i grandi Stati del mondo. Terza per popolazione, supera nel PIL gli USA e distanzia tutti gli altri. Per innovazione, cultura media, tradizione millenaria occupa una posizione di eminenza. Pur tuttavia è emarginata. A che si deve? La relazione con argomentazione analitica e ritmo stringente dimostra come vi siano connessioni tra sviluppo, sovranità monetaria e finanziaria, organizzazione del potere politico. L'Unione dispone della moneta, che tra tutte è la più accreditata nel mondo, l'euro. Ma ha rinunciato alla sovranità sia monetaria, che finanziaria. L'euro è rigidamente vincolato al principio della stabilità. Tra i suoi obiettivi non è compreso lo sviluppo. I poteri normativi ed esecutivi sono principalmente concentrati nella Commissione. È un organo privo di derivazione democratica. Per esercitare la funzione di guida, che ha svolto per secoli e che corrisponderebbe alle sue effettive capacità,

l'Unione dovrebbe dotarsi di un governo politico, con poteri di sovranità monetaria e finanziaria non dissimili da quelli di cui dispongono i governi degli USA e della Cina. Dovrebbe riassuntivamente trasformarsi in uno Stato federale con un presidente che sia eletto dal corpo elettore unitario del popolo europeo e un governo che sia responsabile verso il Parlamento o nei confronti di un Presidente a sua volta eletto dal popolo.

ABSTRACT

The European Union has, in principle, qualifications for placing itself at the top, amongst the greater national entities in the world. Third for its population, its GDP is higher than that of the USA, widely overcoming all other. The EU has a position of prominence, for innovative capacity, cultural standards, millenary tradition of civilization.

However, in the fact, EU has a marginal role in the world scene. Why this happens ?

This report , through analytical considerations and convincing argumentations, aims at stressing the interconnection between economic growth, monetary and financial sovereignty, and the political governance. The Union disposes of a currency, the Euro, which is at the moment the most appreciated throughout the world. But it has in fact relinquished its monetary, and financial, sovereignty. The Euro is wholly constrained to a principle of nominal stability. The growth and welfare of member countries are not included among the objectives of the Monetary Union. The Commission concentrates in itself most of executive and normative power. This organ is not the result of an emanation from a democratic process. In order to exert a leadership, which might correspond to its traditions and capabilities, the Union should be endowed with a political government, whose power, in the terms of its monetary and financial sovereignty, ought not to be dissimilar from those owned by the Governments of the USA and of China.

In summary, the Union should be transformed into an effectively Federal State, with a Parliament elected by the whole body of European electorate and a Government responding to the Parliament or to a President, both expressions of the democratic choice of that electorate.

