

GIUSEPPE GUARINO

EURO

VENTI ANNI DI DEPRESSIONE

1992-2012

PARTE PRIMA  
L'ANALISI SISTEMICA FORMALE

I  
IL TEMA

1. La media di crescita del PIL nei quattro decenni dal 1950 al 1990 è stata rispettivamente del 3.86% per la Francia, del 4.05% per la Germania, del 4.36% per l'Italia. Quella degli USA negli stessi decenni del 3.45%. (I dati del periodo anteriore al 1991 costituiscono elaborazioni su dati Maddison. I dati 1991-2000 e 2001-2010 sono quelli del F.M.I. riprodotti in Economic Report del Presidente degli Stati Uniti, 2010).

La popolazione dei tre Paesi europei (per la Germania si deve tenere conto della sola Repubblica Federale di Germania) era all'epoca di circa 180 milioni di abitanti. Un po' meno dei due terzi di quella degli USA. Gli USA dal termine del conflitto mondiale erano incontestabilmente la maggiore potenza non solo politica e militare, ma anche economica nel mondo. I tre Paesi, i maggiori dell'Europa continentale, nel quarantennio l'avevano superata nello sviluppo, collocandosi ai primi posti, singolarmente e come gruppo, tra i Paesi democratici occidentali.

2. L'Unione europea è stata costituita negli anni 1991-1992. Il 17 e 28 febbraio 1986 era stato stipulato il Trattato detto Atto Unico Europea. Era entrato in vigore il 1° luglio 1987. La sua attuazione, necessaria perché acquistasse effettivo vigore, si sarebbe perfezionata il 1° gennaio 1993.

L'AUE aveva realizzato "l'unione economica" creando il "mercato unico europeo". Era la prima parte di un progetto che la "unione monetaria" avrebbe completato. All'unione monetaria avrebbe provveduto un distinto trattato. Le necessarie trattative politiche si conclusero fra il settembre ed il

dicembre 1991. A fine dicembre il testo del nuovo trattato era pronto. Il trattato sull'Unione Europea fu sottoscritto il 7 febbraio 1992 a Maastricht (città dalla quale avrebbe preso il nome). Entrò in vigore il 1° novembre 1993.

3. Un rallentamento del ritmo di sviluppo dei Paesi europei era stato avvertito sin da prima del TUE. Negli anni 1984-89 la media della Francia era scesa al 2.7%, quella della Germania al 2.6%, quella dell'Italia al 3%. Le percentuali dei primi sei anni di vigore del TUE dettero risultati impietosi. La Francia scendeva all'1.7%, la Germania all'1.4%, l'Italia che fino a quel tempo era stata la prima delle tre, passò all'ultimo posto.

Il periodo 1992-1998 per i Paesi dell'area euro, di cui i tre Paesi maggiori avevano deciso di far parte, non fu considerato significativo, perché retto da una disciplina transitoria, quella contenuta nel Prot. n. 6 del Trattato, mirante a realizzare condizioni di omogeneità tra i Paesi che avrebbero gestito in comune la nuova moneta, l'euro.

4. In concomitanza con il lancio dell'euro (1.1.1999) entrò in vigore il Regolamento n. 1466/97. Il Regolamento 1466/97 ha retto l'intero periodo sino al 6 dicembre 2011.

Se i dati dal 1992 al 1998 erano stati impietosi, quelli dal 1999 al 2011, se confrontati con gli anni anteriori al TUE, non possono che essere giudicati drammatici. La media dei tredici anni è scesa per la Francia all'1.61%, per la Germania all'1.32%, per l'Italia allo 0.68%. Una caduta vorticale. Le previsioni per il 2012 sono sconfortanti.

5. In una tabella dei peggiori risultati riscontrati nelle economie del mondo nel periodo 2000-2009, pubblicata nel Pocket World in Figures, 2012, dell'Economist (pag.46) figurano otto Paesi dell'area euro. Nell'ordine, Malta (3°), Italia (4°), Portogallo (5°), Germania (8°), Francia

(13°), Grecia (15°), Belgio (17°), Spagna (19°), nonché due Paesi membri dell'Unione, ma non partecipanti all'euro, Danimarca (6°) e UK (6°).

L'Unione europea e l'euro avevano suscitato le più grandi speranze. I risultati sono stati deludenti. Le condizioni dell'Europa si riflettono sull'intero mondo. L'Europa è il principale importatore dagli USA. E' uno dei principali importatori ed insieme esportatori della Cina. Se il mercato europeo non tira, le economie USA e cinese ne soffrono. E' l'andamento mondiale ad esserne alterato.

6. Le condizioni dell'Europa, dunque, interessano tutti. Le principali competenze del mondo si offrono a risolvere i suoi problemi. Premi Nobel dell'economia, Capi di Stato, Ministri del Tesoro, esperti delle amministrazioni dei Paesi più evoluti. Quasi ogni giorno siamo bombardati da riflessioni, suggerimenti, ricette precise. Ma fino ad oggi la "causa" delle condizioni patologiche dell'Europa, che abbraccia ormai un periodo di venti anni, non sembra sia stata individuata.

7. L'autore di queste pagine è stato professore universitario di diritto ed anche avvocato. E' sorto in lui il dubbio che la causa della patologia vada ricercata in dettagli delle discipline che si sono succedute nella regolazione dell'area euro e dell'Unione. Esaminando le normative, applicate nei singoli periodi, è pervenuto ad acquisizioni inattese. Questo saggio le espone. In una prima parte vengono proposte questioni sinora non sollevate. Segnano i binari degli svolgimenti successivi.

Il saggio, dunque, non è di economia. Né è politico. E' un saggio giuridico in senso stretto. Come è per tutte le tesi giuridiche, le verità che si espongono non sono assolute. L'autore ha cercato di essere obiettivo, sottraendosi a polemiche e ad influenze ideologiche.

## II

### E' OBBLIGATORIA LA PARTECIPAZIONE ALL'EURO?

8. La prima questione da affrontare è se la partecipazione all'euro per i Paesi dell'Unione fosse e sia obbligatoria o facoltativa. Se l'evoluzione delle istituzioni avesse corrisposto al disegno originario la risposta sarebbe stata semplice. Oggi è delicata.

Il disegno europeo ebbe origine nel vertice dell'AJA del lontano 1969. Vi fu lanciata l'idea dell'Unione "economica e monetaria". Il Piano Werner indicò che si sarebbe potuto attuarlo in più tappe. Sul fronte monetario, con un procedimento lento, gradatamente più stringente, si sarebbero fissati limiti massimi di oscillazione nei rapporti di cambio tra le monete dei Paesi membri. Intorno ai primi degli anni novanta si sarebbe passati ad un sistema di cambi fissi. In pratica alla moneta unica. A parte si sarebbe provveduto per il mercato. L'AUE (17 e 28 febbraio 1987) realizzò l'Unione economica. Le economie dei Paesi europei avrebbero formato un mercato unico, nel quale tutti i fattori della produzione, persone, merci, servizi, imprese, capitali (compresi quelli a breve) avrebbero circolato liberamente. Era stato previsto per l'attuazione dell'AUE l'emanazione di 286 direttive. L'AUE avrebbe ricevuto piena attuazione a partire dal 1°1.1993.

9. All'Unione monetaria avrebbe dovuto provvedere il Trattato sull'Unione europea (TUE, stipulato il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993). La realizzazione del mercato richiedeva il concorso di competenze prevalentemente tecniche. La Commissione, presieduta da Jacques Delors, vi provvide con puntualità. Dimostrò alta competenza. Per la moneta si andava a toccare il tema delicato della sovranità. Alle decisioni finali concorsero i massimi responsabili politici dei Paesi. In pochi giorni furono adottate decisioni che avrebbero condizionato la nuova istituzione e

le collettività che le avrebbero accettate. Pöhl, autorevole governatore della Bundesbank, aveva espresso il convincimento che contemporaneamente all'Unione monetaria dovesse esservi quella politica (1991). L'idea non ebbe seguito. Parlare di federalismo, allora come ora, era come evocare il diavolo. La Germania non avrebbe peraltro rinunciato al marco se non fosse stata introdotta per la nuova moneta una disciplina che garantisse la "stabilità dei prezzi". Il primo ministro inglese, Signora Thatcher, comprese che regole rigide, applicate alla moneta, avrebbero condizionato l'economia. Comunicò che a tali condizioni l'UK non avrebbe partecipato all'Unione. Come si era ritenuto che non si poteva fare a meno della Germania, così si giudicò che non si potesse fare a meno dell'UK. Fu concesso all'UK di non entrare nell'Unione. Una clausola, lo "opting out", le avrebbe consentito di adottare l'euro se e quando lo avesse voluto. La Danimarca, con clausola diversa, ottenne quanto era stato concesso all'Inghilterra. La Svezia, che sarebbe entrata nell'Unione in data di poco posteriore all'entrata in vigore del TUE, fu esentata "di fatto" dall'euro.

10. Il progetto originario della "unione politica e monetaria" avrebbe dovuto poggiare su due pilastri, l'unione economica e l'unione monetaria. Le decisioni prese nei riguardi dell'UK, della Danimarca, poi della Svezia, mandarono in frantumi il secondo pilastro. Oggi nel mercato unico circolano undici (11) monete con valore legale. Dieci (10) di altrettanti Paesi che fanno parte dell'Unione, ma hanno conservato la moneta nazionale e con essa la sovranità fiscale. Una (1), quella dei diciassette (17) Paesi che hanno adottato l'euro come moneta "comune".

11. Si risponde alla domanda. Nel progetto originario, l'adozione dell'euro sarebbe stato un obbligo per tutti. Era necessaria per dar vita alla moneta "unica". Una volta accettato che singoli mercati dell'Unione potessero conservare la propria moneta, la questione della partecipazione

all'euro, se obbligatoria o facoltativa, diventa problematica. Elementi concordanti conducono oggi a rispondere che il TUE l'ha risolta in favore della facoltatività. Gli artt. 109 K, nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6, l'art. 109 L, nn. 1, 3, 4 ed altri del TUE, distinguono gli Stati in due gruppi. Gli Stati senza deroga e gli Stati con deroga.

Della specie degli Stati con deroga avrebbero fatto parte tutti i nuovi ammessi. Il TUE non impone quale condizione per l'ammissione all'Unione la preesistenza delle condizioni per l'ammissione all'euro o un termine entro il quale dimostrarla. L'art. 109 K, n. 2, con riguardo agli Stati con deroga stabilisce che ogni due anni si verifichi se le condizioni per l'euro sono maturate. Ma non è fissato un periodo massimo trascorso il quale l'ammissione all'euro non è più conseguibile.

12. Dal testo dell'art. 109 K, n. 3 del TUE si deduce che tutte le norme del Trattato si applicano a pari titolo agli Stati senza deroga o con deroga, fatti salvi quelli dei quali l'articolo espressamente esclude l'applicabilità agli Stati con deroga. Sono quelli attinenti alla BCE (né avrebbe potuto essere diversamente posto che gli Stati con deroga esercitano gli stessi poteri nei confronti della propria banca centrale nazionale) e poche norme che attenuano per quelli in deroga le sanzioni per disavanzo eccessivo.

Gli Stati con deroga accedono alla totalità delle funzioni di governo e di alta amministrazione dell'Unione. I loro cittadini accedono agli uffici burocratici dell'Unione allo stesso titolo di quelli degli Stati senza deroga.

Decisivo poi un ultimo argomento che emerge dalla disciplina della convergenza, cui gli Stati euro si sono sottoposti, quelli con deroga od esentati "no".

13. La risposta a questo punto può essere anticipata, salvo a trarne poi le conseguenze. Lo "status" di deroga è una qualificazione di genere in tutto

corrispondente a quella dello “status” senza deroga. La facoltatività della scelta tra i due “status” non potrebbe ragionevolmente essere negata.

### III

#### CARATTERE TEMPORANEO DELLA DISCIPLINA DI CUI AL PROT. N. 6 TUE

14. Una seconda questione, tuttora inesplorata, è se ai criteri di convergenza di cui al protocollo n. 6 TUE, il Trattato abbia attribuito carattere di disciplina temporanea o permanente. La risposta del TUE è testuale.

L’art. 109 J regolava il passaggio dalla seconda alla terza fase. Perché si adottasse l’euro sarebbe stato necessario che la maggioranza degli Stati membri avesse dimostrato di soddisfare determinate condizioni. Il termine per l’esame veniva fissato al 31 dicembre 1996. Ove fosse stato giudicato utile, lo scrutinio (e così avvenne) avrebbe potuto essere tenuto entro il 1° luglio 1998.

Le condizioni da soddisfare erano quattro e venivano indicate nello stesso art. 109 J. Che aggiungeva: “I quattro criteri esposti nel presente paragrafo ed i *periodi* pertinenti durante i quali devono essere rispettati sono definiti ulteriormente in un protocollo”. Sarebbe stato quello contraddistinto con il n. 6.

Il protocollo, per ogni criterio, individua con esattezza il periodo di durata.

Il primo criterio ha per oggetto il tasso medio di inflazione, che non avrebbe dovuto superare di oltre 1.5 quello dei tre Stati membri con i migliori risultati. La condizione avrebbe dovuto essere osservata per un periodo di un anno antecedente all’esame. Una durata quindi che si sarebbe necessariamente esaurita con lo scrutinio (art. 1).



Il secondo criterio consisteva nel non avere in corso un procedimento per disavanzo eccessivo. L'ammissione allo scrutinio era di per sé prova che la durata si era esaurita (art. 2).

Terzo criterio. La assenza di grosse tensioni nella ottemperanza allo SME (sistema monetario europeo) da verificarsi "per almeno due anni prima dell'esame". L'essersi assoggettato all'esame e l'averlo superato erano di per sé prova che l'efficacia del criterio si era esaurita (art. 3).

Il quarto ed ultimo criterio consisteva in un tasso di interesse su titoli di Stato a lungo termine che non avesse ecceduto di oltre due punti percentuali quello dei tre Stati più virtuosi. La verifica avrebbe dovuto riferirsi ad un anno prima dell'esame. L'aver superato l'esame era anche qui prova che la durata prevista dal criterio si era esaurita (art. 4).

15. Le norme regolatrici dei criteri di convergenza, l'art. 109 J ed il protocollo n. 6, erano dunque norme temporanee. La loro efficacia alla data della scadenza e con il superamento dell'esame si era esaurita. L'art. 109 J era compreso nel Capo 4° del Titolo IV del Trattato, dedicato alla politica economica e monetaria. Era intitolato: "Disposizioni temporanee".

Con l'effettuazione dello scrutinio per il passaggio all'euro, con l'accertamento della prescritta maggioranza e con la indicazione degli Stati ammessi, la fase transitoria si era chiusa. Il protocollo n. 5 e le disposizioni in esso contenute hanno cessato di avere effetto dal 3 maggio 1998, giorno in cui, terminato lo scrutinio, furono prese le decisioni definitive per l'adozione dell'euro, la cui data di lancio veniva contestualmente fissata al 1° gennaio 1999.

16. Il TUE, tolto il Prot. n. 6, non conteneva altre norme ad efficacia temporanea. Cessata l'efficacia del Protocollo, prendeva vigore la disciplina generale regolante la specifica materia, da identificarsi nell'art. 104 C, il cui primo comma recita: "Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici

eccessivi”. Seguono i parametri circa l’indebitamento e il debito nei rapporti con il PIL. La dizione non consente dubbi.

Indebitamento e debito sono leciti ai sensi dell’art. 104 C TUE fino a quando non si superino i limiti massimi fissati dai parametri. Leciti ai sensi dell’art. 104 C, ma un “diritto” ed insieme un “dovere”, ai sensi del fondamentale art. G.4. L’art. G.4 indica un fine principale, la stabilità dei prezzi, al quale sono funzionali le finanze pubbliche e le condizioni monetarie sane, a loro volta garantite dai limiti dell’indebitamento e del debito. Ma “fatto salvo” questo obiettivo, spetta agli Stati attuare, oltre le politiche generali delle comunità (art. 3, G.4 e G.2), politiche “proprie” in funzione degli obiettivi della “crescita sostenibile, rispettosa dell’ambiente, del più elevato livello di occupazione e di protezione sociale, del miglioramento del tenore e della qualità della vita”, ed altro (art. G.2).

17. A conferma di quanto si ricava dall’analisi sistemica, si può aggiungere, ed è conferma definitiva dell’esattezza delle conclusioni, che l’art. 104 C è compreso nel Capo I del Titolo VI, intitolato “*Politica economica*”.

#### IV

#### DIRITTO DEGLI STATI MEMBRI DELL’UNIONE DI RECEDERE DALL’EURO

18. Avevamo anticipato che la risposta al quesito sul se le norme del Protocollo n. 6 avessero efficacia duratura o temporanea avrebbe consolidato la risposta al primo quesito circa la non obbligatorietà della partecipazione all’euro.

Il testo sottoscritto e ratificato dal TUE esclude che la moneta unica fosse condizione necessaria per la sopravvivenza dell’Unione. Alla moneta unica si sarebbe addivenuti solo se entro un termine prefissato un gruppo di

Stati membri il cui numero non fosse inferiore alla maggioranza, si fosse assoggettato ad uno scrutinio diretto a verificare le condizioni ritenute sufficienti e necessarie per il lancio di una moneta comune. Questo e non altro. Il protocollo individuava condizioni di virtuosità ed esigeva che gli Stati che avessero voluto partecipare alla gestione della moneta, dimostrassero di averle conseguite.

Ciò chiarito, come si sarebbe potuto ammettere che, mentre tutti indistintamente gli Stati membri, compresi quelli la cui ammissione fosse stata giustificata, come in seguito è effettivamente accaduto, più con ragioni “politiche” che con quelle economiche, fruissero di discrezionalità politica nel gestire la propria economia entro i limiti massimi stabiliti dall’art. 104 C, ne venissero esclusi gli Stati per definizione “virtuosi”? Da doversi considerare tali innanzitutto gli Stati assunti a modello per gli aspiranti all’euro, ma anche gli altri che si erano assoggettati alle costrizioni della convergenza e che, superato l’esame, avevano dimostrato di avere acquisito caratteristiche corrispondenti a quelle dei “virtuosi”?

19. Accertato che la partecipazione all’euro non è adempimento di un “dovere”, ma il frutto di una scelta volontaria, va tratto il corollario che lo Stato membro, come non era obbligato a parteciparvi, così non potrebbe essere obbligato a continuare a far parte dell’eurozona, quando non vi trovi più convenienza o quando comunque giudichi più conveniente disporre di una propria moneta. Nessun problema si porrebbe per l’euro fin quando gli Stati disposti ad avvalersene costituiscano la maggioranza degli Stati membri. Se la maggioranza venisse meno, la funzione dell’euro si esaurirebbe. Non quella dell’Unione, unificata dal “mercato comune”.

V

1998

## VERSO UNA NUOVA DISCIPLINA

20. Nel 1998, rispetto al 1991, molto era cambiato nel mondo. Due vastissime aree economiche, corrispondenti ai due Stati. Cina ed India, erano in pieno rigoglio. La Russia si era ripresa. Gli Stati dell'Asia centrale, che si erano staccati dall'URSS, erano ricchi di materie prime e di materiale atomico. Si stavano rapidamente trasformando. Nuove economie si affermavano in varie parti del mondo. La straordinaria pervasività della tecnologia informatica attraeva volumi sempre più consistenti di investimenti privati, non solo in USA, ma anche in altre parti del mondo. La tecnologia informatica stava trasformando i costumi collettivi nell'intero pianeta. Il commercio mondiale cominciò a svilupparsi alla media del 5% annuo. La creazione privata di liquidità internazionale, il fenomeno che nei primi anni '70 per la repentinità dei suoi spostamenti da una valuta all'altra, era stata all'origine del progetto della Unione politica e monetaria, svolgeva ora una funzione positiva concorrendo ad alimentare la crescita del commercio internazionale. Avvalendosi di metodi e di istituti anche di tipo nuovo (i derivati), forniva liquidità dove le esigenze lo richiedevano ed i limiti posti dalle formali regolazioni degli Stati non avrebbero consentito di arrivare. L'Unione europea aveva svolto un ruolo importante. Come il grande mercato continentale americano, creatosi lo Stato federale, aveva dato una spinta alla crescita delle imprese finanziarie, bancarie ed industriali, che superarono ben presto per dimensioni ed importanza quelle europee, comprese le maggiori, così la formazione del vasto e ricco mercato europeo operò come spinta propulsiva per le imprese che, a partire da quelle americane, da internazionali si trasformarono in transnazionali. L'apporto propulsivo originava da due specifiche norme del TUE: l'adempimento prioritario posto a carico degli Stati, di impegnarsi formalmente ad applicare

il principio della libera circolazione dei capitali a breve e l'autovincolo impostosi dall'Unione a sostenere la riduzione delle tariffe doganali (art. 18 TUE).

21. Tutto dunque preannunciava l'arrivo di una nuova era, di cui l'Europa unita sarebbe stata uno dei grandi "motori". Accadde invece qualcosa di inatteso. La Commissione formulò una proposta, il Parlamento espresse il suo parere, il Consiglio adottò una posizione comune, il Parlamento europeo adottò la sua decisione ed il 7 luglio 1997 approvò definitivamente il testo del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio. Per una parte riguardante le procedure per disavanzo eccessivo si integrava con altro regolamento, di eguale data (n. 1467/97).

Il regolamento 1466/97 introduceva un nuovo istituto, l'adozione da parte di ogni Stato di un programma a medio termine. Sarebbe stato di tipo diverso per gli Stati senza deroga e per gli Stati con deroga. La distinzione tra le due specie veniva dunque definitivamente formalizzata. Per gli Stati con deroga (o esentati) il programma veniva denominato di "convergenza" e sarebbe stato funzionalizzato alla vigilanza da esercitarsi sulla convergenza. Quello per gli Stati senza deroga sarebbe stato denominato di "stabilità". Il programma di stabilità introduceva una novità assoluta, l'obbligo di raggiungere a medio termine un saldo del bilancio della pubblica amministrazione "prossimo al pareggio o in attivo". Il programma, da sottoporsi alla commissione, non doveva limitarsi all'emanazione dell'obiettivo. Doveva indicare tutti i fattori che avrebbero condotto al risultato, con la precisa indicazione delle loro caratteristiche e dei tempi. Scostamenti sensibili dal programma avrebbero dato adito alla procedura per disavanzo eccessivo.

22. Nel procedimento di formazione del regolamento due circostanze richiamano l'attenzione. A fine 1996 era divenuto chiaro che lo scrutinio

sulla convergenza sarebbe stato effettuato solo in prossimità della data ultima, che l'art. 109 J TUE, art. 4, aveva indicato nel 1° luglio 1998. Una buona parte degli Stati era indietro nel processo di convergenza. Sorse il dubbio che il conseguimento delle condizioni corrispondenti a quelle dei Paesi più virtuosi, in quanto frutto di un impegno eccezionale, potesse essere più apparente che reale. Quindi non sarebbe stato “duraturo”. Proponendo in anticipo l'adozione del regolamento gli Stati, che avessero temuto di non superare lo scrutinio, se non avessero concorso con i loro rappresentanti (in Commissione, in Consiglio, in Parlamento), alla adozione del reg. 1466/97 avrebbero dato segno di debolezza. Il regolamento serviva anche a far comprendere a tutti che risultati di mera forma non sarebbero stati ammessi. Il regolamento fissava la sua data di entrata in vigore al 1° luglio 1998, giorno immediatamente anteriore all'ultimo utilizzabile per lo scrutinio. Undici degli Stati interessati superarono l'esame il 3.5.1998. La Grecia conseguì l'ammissione l'anno successivo. L'adesione al regolamento fu formalmente volontaria. Sostanzialmente, almeno per alcuni degli Stati membri, coatta. Ottenere consensi formalmente volontari, sostanzialmente coatti, è un metodo che anche in seguito sarebbe stato praticato.

## VI

### IL REGOLAMENTO 1466/97

#### ANALISI FORMALE

23. Sono stati già riferiti i dati degli eccezionali progressi economici dei tre Stati, Francia, Germania, Italia nei quaranta anni dal 1950 al 1990 e si è ricordato come un fenomeno di decelerazione nella economia dei tre Paesi fosse iniziato prima del TUE. Costituivano l'effetto dei vincoli del serpente monetario (1972), poi dello SME, che corrispondevano alle due prime tappe del Piano Werner. Poteva darsi per scontato che nei sei anni della convergenza il rallentamento della economia dei tre Paesi si sarebbe

accentuata. Le misure del Protocollo n. 6 non avevano avuto come obiettivo l'anticipazione della crescita sostenibile. Rispondevano ad una esigenza temporanea, quella di realizzare condizioni omogenee di base tra i Paesi che avrebbero dovuto gestire in comune la nuova moneta. Non fa meraviglia pertanto che nei sei anni dal 1993 al 1998 i risultati dei tre Paesi siano risultati in discesa. Sono quelli riferiti dell'1.7% di media per la Francia, dell'1.4% per la Germania, dell'1.3% per l'Italia. Questa era la situazione quando entrò in vigore il Regolamento 1466/97. Ma erano stati anche gli anni della esplosione della economia mondiale.

Che vi fosse una attesa che l'Europa vi prendesse parte è dimostrato dallo stesso regolamento 1466/97 che non si contentava della "crescita sostenibile" preannunciata dal TUE. Prometteva, anzi prevedeva (art. 3) una crescita "vigorosa, sostenibile e favorevole alla creazione di posti di lavoro". E' accaduto invece l'opposto e con una tale evidenza da rendere impossibile negarne la connessione con il regolamento. Il regolamento 1466/97 è rimasto in vigore sino al 6 dicembre 2011. Nei tredici anni di sua applicazione (1999/2011) la media di crescita è stata dell'1.61% per la Francia, dell'1.32% per la Germania, dello 0.68% per l'Italia. Nella ricerca della causa della sofferenza dell'area euro il reg. 1466/97 diviene un "sospettato".

24. Il regolamento n. 1466/97 ha svolto la funzione di disciplina a "regime". E' rimasto in vigore per tredici anni. Lo sarebbe ancora se non fossero sopravvenuti il reg. 1175 del 2011 e subito dopo il Fiscal Compact (2.3.2012). La esatta identificazione della disciplina introdotta dal reg. 1466/97 è essenziale.

Nell'art. 3 il Regolamento precisa che il fattore che produrrà la crescita "vigorosa, sostenibile, favorevole alla creazione di posti di lavoro" è la "stabilità dei prezzi". La precisazione è immediatamente preceduta da un'altra. "Base essenziale" della stabilità dei prezzi è "il programma di

stabilità”. Passando al comma successivo, il n. 2, il regolamento spiega cosa intende effettivamente per “programma di stabilità”. Un saldo prossimo al pareggio o a medio termine in una “*situazione*” di bilancio della pubblica amministrazione. L’espressione “situazione” non è adoperata a caso. Significa che il risultato deve essere conseguito in modo “durevole”.

Il “pareggio” non deve formare oggetto di un semplice “proposito”. Nel programma devono essere indicati in modo specifico ed esatto i dati economici e strutturali su cui ci si basa nonché il tempo complessivo e quello intermedio in cui si produrrà. Il programma deve essere sottoposto alla Commissione. La Commissione dovrà valutarlo e ne monitorerà annualmente l’attuazione. Lo scostamento dal programma, se sensibile, comporterà l’avvio del procedimento per disavanzo eccessivo.

Se lo Stato si trova in una “situazione” di saldo in pareggio o in attivo, sarà tenuto a non modificarla. Se nell’attualità è lontano dal pareggio, dovrà introdurre misure di rigore per realizzarlo. Nel primo caso lo Stato potrà lamentare un “lucro cessante” qualora si verificano occasioni di sviluppo che lo Stato non può cogliere. Se la situazione è quella di una bilancia in passivo, lo Stato deve sottrarre risorse a settori o a fattori, per destinarli ad altri giudicati produttivi.

25. Sul piano formale, la parte del regolamento 1466/97 dedicata agli Stati senza deroga (cioè a quelli “euro”) sostituisce il doppio criterio, di un divario massimo consentito nel tasso di inflazione e nel tasso di interesse dei titoli pubblici a lungo termine, con un criterio unico, la parità del bilancio. Il criterio previgente era temporaneo, quello nuovo permanente. Nel criterio anteriore erano contenuti due elementi di flessibilità: il metro della virtuosità era del tutto astratto. Era legato al comportamento concreto di almeno tre Stati. Per il tasso di interesse, avrebbe contato anche l’apprezzamento dei mercati. Il metro di valutazione imposto dal regolamento risulta invece in tutti gli aspetti rigido. L’ambito di flessibilità che la nozione di “posizione di



bilancio” avrebbe consentito viene a cadere per effetto delle informazioni che gli Stati sono tenuti a fornire a sostegno del programma.

## VII

IL REG. 1466/97

ANALISI DEL MERITO

MANCANZA DI SPIEGAZIONI

IL MARCO E L'EURO

26. La ragione dell'adozione di una disciplina “a regime”, più rigida di quella temporanea (sarebbe stato normale che accadesse il contrario) non è spiegata. Manca ogni spiegazione del salto logico che viene compiuto identificando la base essenziale della stabilità dei prezzi nella parità del bilancio. Sono due cose diverse.

Gli Stati sono organismi complessi, che operano in un mondo complesso. In ogni organismo tutte le componenti, a partire dagli uomini che ne costituiscono l'elemento base, sono in perpetuo movimento. La variazione delle singole parti e del tutto è continua e si verifica in ogni singolo istante. Il movimento incessante può essere compresso, ma non scompare mai, nemmeno nello Stato il cui carattere totalitario sia assoluto. Il mercato è di per sé un organismo in movimento continuo. In una economia di mercato aperto in libera concorrenza, quale è quello dell'Unione (TUE, G.4), il movimento, in uno spazio ampio quale quello del mercato unico, raggiunge gradi di variabilità molto elevati. La stabilità dei prezzi in tale condizione è un obiettivo, che per essere realizzato richiede un monitoraggio continuo delle variazioni e l'adozione tempestiva di misure specifiche, anche minime, normalmente anzi minime, anche se talvolta altamente impegnative, che concorrano a ricercare in modo continuo condizioni favorevoli alla stabilità. La stabilità del marco poggiava su due grandi pilastri, il Governo federale e la Bundesbank i cui complessivi poteri

abbracciavano ogni aspetto che potesse essere rilevante per la stabilità. Agivano in coordinato e disponevano di poteri di gestione, di lata discrezionalità, sconfinanti talvolta nella discrezionalità politica. Governo federale e Bundesbank potevano variare l'obiettivo ultimo, rispetto al quale la stabilità avrebbe assunto egualmente ruolo di strumento. A meno che i rappresentanti tedeschi degli organi comunitari non siano incorsi in macroscopici errori la responsabilità del reg. 1466/97 non potrebbe essere attribuita alla Germania. A maggior ragione, a nessuno in particolare degli Stati della zona euro.

27. L'affermazione del regolamento che la parità del bilancio, base essenziale della stabilità dei prezzi, avrebbe prodotto una "crescita vigorosa, sostenibile e favorevole alla creazione di posti di lavoro" (art. 3) non è suffragata da documentazione probatoria. Il che contrasta con la sana tradizione comunitaria che aveva fatto procedere le più importanti riforme (Piano Werner, Rapporto Cecchini, 1992 e l'importante documento "One market, one money" del 1990) da studi preparatori di alto livello. Le previsioni del Rapporto Cecchini, che prevedeva un aumento medio nel PIL a medio termine fino al 6% secondo gli Stati a seguito della eliminazione anche fisica delle barriere doganali e quella del "One market, one money" di un aggiuntivo 0.7% annuo per la eliminazione dei costi di transazione, si sono rivelate corrette. Se ne è avuta conferma nel 2004 con l'ampliamento del mercato a seguito della ammissione di nuovi Stati.

Su quali basi si è attribuito ad una innovazione così radicale, quale l'obbligo per gli Stati di conseguire a tempo medio un durevole bilancio in pareggio, l'effetto di una crescita "vigorosa" in assenza di un qualche studio che avvalorasse le previsioni?

VIII  
IL REG. 1466/97  
I PRECEDENTI CONTRARI  
ANCORA SUL MERITO

28. Una spiegazione tecnica sarebbe stata tanto più necessaria in quanto non esiste nessun precedente storico di Stati che, per perseguire obiettivi di crescita, si siano rigidamente vincolati al rispetto della parità del bilancio. Al contrario, alla base di tutte le fasi di più fervida innovazione tecnica e sviluppo economico, si rinvencono politiche di indebitamento. Roosevelt, appena scoppiata la guerra in Europa, non esitò a far ricorso all'indebitamento sia per i finanziamenti che venivano concessi all'Inghilterra che li utilizzava per acquistare mezzi militari e prodotti alimentari negli USA, sia per mettere in cantiere il programma di riarmo, che avrebbe permesso agli USA, dopo l'attacco giapponese di Pearl Harbor, di affermare la propria superiorità navale nel Pacifico. Fu ancora l'indebitamento a sostenere il progetto Manhattan, straordinaria impresa organizzativa che portò alla realizzazione della bomba atomica. Ed avrebbe dischiuso al mondo l'era nucleare. Negli anni dal 1941 al 1946 il rapporto debito/PIL USA passò dal 50.4% al 121.7%.

Nel 1982, Reagan eletto Presidente su un programma di riduzione della spesa pubblica e di contenimento del ruolo dello Stato, a partire dal secondo anno del suo mandato, si ispirò ad una politica di forte indebitamento (20 punti in otto anni, passando dal 32.5% al 53.1%) per attuare i programmi di guerra spaziale. La ricaduta politica, militare, nella economia e nei costumi è stata enorme. La impostazione e l'effettivo inizio di attuazione del programma contribuirono alla implosione dell'URSS, allo sgretolamento del blocco collettivista, alla riunificazione delle due Germanie. I finanziamenti militari furono determinanti per la piena maturazione della rivoluzione informatica che, raggiunto un grado di

pervasività di gran lunga superiore, per dimensione e tempi, di quello di qualsiasi altra antecedente innovazione, avrebbe trasformato i costumi e i rapporti economici, oltre che politici nel mondo.

29. Possono verificarsi eventi improvvisi ed eccezionali, la cui dimensione e relativi costi non siano preventivabili. Fronteggiare l'evento in questi casi risponde ad un'esigenza assoluta. La spesa va sostenuta anche se per la sua dimensione è prevedibile il suo riassorbimento in tempi brevi. L'esempio che viene comunemente addotto è quello di un attacco militare estero. L'entità della spesa in tal caso è determinata, indistintamente dall'aggressore. E' una osservazione di Hamilton (Federalist, nn. 31-32) che ne trasse la conseguenza che, in uno Stato sovrano, non può mancare un organo che, in caso di eventi eccezionali, non disponga di poteri la cui ampiezza possa estendersi sino a quella massima per fronteggiare l'aggressione. Se non sono percorribili altre vie, il ricorso all'indebitamento è indispensabile. Un'eccezionalità della spesa può connettersi ad un programma infrastrutturale in corso. Se non lo si completasse i costi già sostenuti risulterebbero inutilizzati, il fattore produttivo rappresentato dall'opera andrebbe disperso. Potrebbe trattarsi anche di un programma militare in stato di avanzata esecuzione. La famosa distinzione tra legge in senso formale ed in senso sostanziale nacque da un caso simile alla guerra. Bismarck aveva bisogno di finanziamenti aggiuntivi per il piano di rafforzamento militare, che avrebbe condotto alla vittoria contro la Francia ed alla costituzione dell'Impero. La maggioranza del Reichstag era contraria. L'ipotesi corrispondeva al vincolo del bilancio in pareggio imposto con norma generale. La tesi di Laband, giurista tedesco, divenuto per tali tesi famoso, consentì in quel caso di aggirare l'ostacolo. In condizioni corrispondenti (anche se per finalità meno aggressive) la zona euro dovrebbe rimanere ferma al palo cui si è legata.

30. Anche ad ammettere che da un punto di vista astratto il vincolo della parità del bilancio in singole situazioni e in singoli periodi può rivelarsi utile, è certo che non lo può essere indistintamente in tutti i casi ed in tutti i tempi. La liquidità che si immette in un sistema economico svolge le medesime funzioni dell'acqua o del concime che si impiegano nella coltivazione delle rose, perché nascano e raggiungano il livello di qualità proprio della loro specie. La quantità e la qualità dell'acqua e del concime variano secondo le specie, i luoghi, le stagioni, le condizioni della pianta, il suo grado di sviluppo. Acqua e concime in misura insufficiente recano danno, così come lo creano se sono in eccesso. La liquidità aggiuntiva è utile, anzi indispensabile, se esistano fattori inutilizzati o la cui valorizzazione può essere incrementata. Anche in tal caso la liquidità sarebbe utile solo se pervenisse specificamente, sia pure in modo indiretto, ai fattori valorizzandi, e se vi pervenga nella quantità necessaria e nel tempo adatto. Un grande Governatore della Banca d'Italia, Donato Menichella, veniva fortemente criticato dal Tesoro americano, dai membri del governo italiano, dai sindacati e dagli imprenditori, perché, incamerati gli aiuti del Piano Marshall, tardava a spenderli. Sembrava volesse tesaurizzarli. Intendeva invece evitare che venissero impiegati "a pioggia", disperdendosi. Attendeva che le imprese industriali più importanti, i cui impianti erano stati danneggiati dalla guerra od erano obsoleti, fossero pronte per rinnovarli. Quando ciò avvenne, largheggiò. L'erogazione fu immediata. Fu riconosciuto all'Italia il merito di avere utilizzato gli aiuti del Piano Marshall in modo più proficuo ed efficace di qualsiasi altro Paese. Per la storia, Menichella sarebbe stato onorato con il conferimento dell'Oscar per la migliore valuta e con l'Oscar per il banchiere centrale con i maggiori successi, conferiti entrambi dal Financial Times nel 1960.

Non basta dunque incrementare in modo generalizzato la spesa o aiutare il commercio o le p.m.i.. Bisogna individuare le singole specie di

fattori produttivi valorizzabili e far pervenire ad essi, nella quantità e nei modi necessari, la nuova liquidità.

Quanto vale per la erogazione di una liquidità, vale allo stesso modo per la sua riduzione. Il contenimento della spesa attuata in base a criteri astratti (uno dei casi è quello dei tagli lineari), può avere effetti disastrosi. Se ci sono i chirurghi e mancano gli anestesisti, le operazioni chirurgiche non sono possibili. La riduzione quantitativa della spesa, di cui sia la qualità che i tempi siano imposti sulla base di criteri astratti, non può dare alcuna certezza dei risultati.

31. L'analisi dello strumento introdotto dal reg. 1466/97 per produrre la crescita, porta ad escludere che alla base del regolamento vi siano stati interessi, malizia, o l'avversione nei confronti di altri o di qualcuno in particolare degli Stati membri. Quando si pongono domande di questo tipo tutti guardano dalla parte del Paese più forte ed influente, la Germania. Si deve escludere in modo fermo e con convinzione che la Germania c'entri in qualche maniera. La Germania aspirava ad una moneta simile al marco. Il regolamento n. 1466/97 ha accolto una disciplina della moneta opposta. La Germania, il più importante dei tre Paesi considerati, è quella che per l'elevato livello raggiunto nello sviluppo tecnologico e produttivo e per la quota detenuta nel commercio mondiale, più di ogni altro Paese europeo avrebbe potuto trarre vantaggio dalla straordinaria accelerazione dello sviluppo mondiale. La Germania aveva già subito un danno poco percepibile ma certo, nel periodo della convergenza. Concorrendo, direttamente o indirettamente a formare l'elemento di riferimento di cui agli artt. 3 e 4 del Protocollo n. 6, era stata obbligata a rinunciare ad avvalersi della discrezionalità consentita in materia di bilancio dall'art. 104 C TUE ed era stata costretta a restare ferma al nastro di partenza mentre tutti i suoi competitori mondiali correvano veloci verso i nuovi traguardi.

La Germania, con una popolazione di poco più di 60 milioni di abitanti, fino a tutti gli anni '80 deteneva una quota elevatissima del commercio mondiale, il 10%. L'ha conservata per un decennio. Nel 2000 se ne è registrata una caduta, all'8.5%. Come Stato modello, era il primo a dover rispettare le costrizioni imposte dal protocollo n. 6. Terminata la fase della convergenza avrebbe potuto riacquistare l'originaria capacità di movimento. Il regolamento 1466/97 l'ha bloccata. La sua quota del commercio mondiale è stata incisa. Nel PIL è stata superata dalla Cina. Nel PIL pro-capite è preceduta dalla Francia. Non a caso nella percentuale di decelerazione determinatasi dal 1991 al 1998 il risultato della Germania è peggiore di quello della Francia. La percentuale delle risorse in dollari, nei venti anni dal 1992, è sensibilmente diminuita nel confronto sia con la Francia, che con l'Italia. La Germania detiene la percentuale più elevata nel commercio infracomunitario (23%). E' un vantaggio che è insieme uno svantaggio. Gli Stati euro si impoveriscono, cala la domanda, cadono le importazioni dalla Germania.

Escluso dunque che la soluzione adottata dal regolamento 1466/97 sia imputabile alla Germania o ad un qualsiasi altro Paese membro, sia dell'area euro sia di quella più ampia dell'Unione, non resta che concludere che la responsabilità (o il merito, se vi fosse stato un risultato di crescita), va attribuita esclusivamente alla Commissione. Il Presidente ed i membri della Commissione all'epoca in carica, o gli alti dirigenti dei settori competenti, data l'importanza della questione, non mancarono di spiegare su quali fondamenta sia stato adottato il rigore della stabilità ancorata al pareggio, di cui al reg. 1466/97. Sarebbe adempiere ad un dovere di correttezza. O forse ad un dovere istituzionale

IX  
IL REG. 1466/97  
ILLEGITTIMO O ILLECITO?

32. Sulle ragioni di merito che possono addursi contro il vincolo della parità di bilancio introdotto dal reg. 1466/97 sono da attendersi dissensi. Ma tutto viene assorbito dalla questione giuridica. Ogni giurista sa che le interpretazioni non sono mai certe. Ma in questo caso il margine di dubbio appare obiettivamente minimo. La questione è che il regolamento 1466/97 viola il Trattato. La conclusione a questo punto si salda con la prima, già trattata. La regolamentazione sulla convergenza, di cui al protocollo n. 6, aveva carattere temporaneo. Ha cessato di avere vigore il 3.5.1998, data dello scrutinio che aveva accertato la sussistenza delle condizioni per passare alla terza fase, o a tutto voler concedere, il 1° 1.1999, data del lancio dell'euro.

Cessato il vigore del Protocollo n. 6, a tutti gli Stati dell'Unione sono divenuti a pari titolo applicabili le disposizioni dell'art. 104 C, che fissando limiti non superabili, in modo implicito ma sicuro, garantiscono a tutti gli Stati il diritto di utilizzare per le loro politiche economiche l'indebitamento fino al 3% e un debito complessivo fino al 60%. E' un diritto, cui corrisponde anche il dovere di avvalersene se, a parere dello Stato, è utile per realizzare migliori condizioni di crescita e di benessere.

Il regolamento 1466/97 sostituisce al 3% il pareggio. Il fatto che il pareggio sia imposto a medio termine non muta le conclusioni. L'art. 104 C è una norma di carattere permanente. Gli Stati membri hanno diritto di spingersi, nell'adottare le loro politiche economiche, sino al 3% oggi, domani e sempre, fin tanto che l'art. 104 sia in vigore.

Il regolamento ha ricevuto applicazione immediata. Tutti gli Stati senza deroga sono stati assoggettati alla costrizione di ridurre il rapporto debito/PIL in atto per avvicinarlo al PIL a partire dal 1° luglio 1998 laddove



l'art. 104 C, lett. a), fa obbligo agli Stati di attuare una riduzione dell'indebitamento "solo" se il rapporto superi il valore di riferimento, cioè il 3%. Quando il rapporto sia disceso al 3%, ogni obbligo di ulteriore riduzione cessa.

33. Pur dichiarando la massima disponibilità a valutare qualsiasi altra tesi, il contrasto del reg. 1466/97 con il TUE, a meno che esistano altri provvedimenti non conosciuti, può darsi per certo. Quale la conseguenza: illegittimità o inesistenza? Il TUE è un Trattato internazionale. I Trattati internazionali possono essere modificati o con la procedura che in essi sia espressamente prevista o con un nuovo Trattato internazionale stipulato tra gli stessi Stati. Gli organi interni dell'Unione, in assenza di una specifica espressa attribuzione, erano carenti di potere. L'ipotesi che ricorre è quindi quella della carenza assoluta di potere, quindi della inesistenza. L'applicazione del regolamento si qualifica conseguentemente non come "illegittimità", bensì come "illiceità".

34. La imposizione dell'obbligo di diminuire allo 0% il rapporto indebitamento/PIL ha prodotto danni ai singoli Stati, all'intera zona euro ed all'Unione nel suo complesso. Ha chiuso l'economia dei Paesi euro in una gabbia, il cui spazio è andato continuamente restringendosi, mentre tutti i Paesi competitori e le loro imprese si espandevano nell'immenso mercato unificato del mondo.

La qualifica di "illecito" da attribuirsi alla applicazione del reg. 1466/97 dà adito alla azionabilità diretta del danno.

Come quantificare il danno, nei confronti di chi fa valere la propria pretesa, può azionare la pretesa che non si intende affrontare. Peraltro la prospettazione di eventuali danni non è superflua. Può rivelarsi utile nella ricerca di una via di uscita, quale fattore coadiuvante nella ponderazione delle ragioni delle parti.

X  
IL REGOLAMENTO 1466/97  
CONTRASTO CON I TRATTATI  
VIOLA IL PRINCIPIO DEL MERCATO

35. Nel procedimento di accertamento del disavanzo eccessivo vi era una falla. E' rimasta aperta. Ha attenuato la portata del reg. 1466/97 ed ha salvato l'Europa da effetti depressivi più gravi. La "illiceità" del reg. 1466/97 non è limitata al contrasto diretto e formale con l'art. 104 TUE. Il regolamento contraddice principi fondamentali.

Bisogna risalire alla *ratio* dell'art. 104 C, inquadrando la norma nello spirito e nella logica del sistema. I punti chiave sono il principio di sussidiarietà, la disciplina del coordinamento, il principio del mercato aperto ed in libera concorrenza.

Il principio di sussidiarietà comporta che, dove lo Stato può agire, l'Unione si astenga dall'intervenire (art. G.3, TUE n. 5 TUE). L'Unione a differenza degli Stati non è un soggetto ad ambito "indefinito". Persegue politiche comuni solo nei casi e nei modi stabiliti. In via generale le politiche appartengono alla competenza degli Stati. All'Unione spetta il coordinamento. Sui mezzi con i quali deve effettuarsi il coordinamento il TUE è chiaro. Sono gli Stati a dover produrre i risultati, non l'Unione. Il coordinamento va pertanto realizzato dall'Unione nei risultati (v. art. 103, nn. 3 e 4). I poteri utilizzati dall'Unione per attuare il coordinamento sono le direttive (art. G.4, p. 4, n.3). In materia di politiche economiche, precisa l'art. 121 TFUE, che riprende l'art. 99 del TUE, si procede con "indirizzi di massima".

Terza componente è il mercato. Se il regime è di mercato aperto, e in libera concorrenza (TUE, G.4, n. 3), tutti gli operatori attivi nello Stato, persone fisiche e giuridiche, le seconde quale ne sia la specie, sono soggetti attivi nel mercato. Riversano nel mercato il prodotto delle loro attività e ne

ricavano risorse. I ricavi dei prodotti ceduti servono per la sopravvivenza del produttore. Nella misura in cui i ricavi superino i costi, finanziano nuove attività. Se il soggetto intravede l'esistenza di fattori che possano essere valorizzati o meglio utilizzati, qualora non disponga di altre risorse, si rivolge al mercato creditizio o finanziario formulando una richiesta di credito. Il credito è concesso valutando il merito della richiesta e l'affidabilità del richiedente. Per lo Stato la questione è un po' più complessa. Lo Stato ricava le risorse di cui ha bisogno con prelievi autoritari (imposte, tasse, contributi obbligatori) sui soggetti presenti nel territorio. Le disponibilità dei soggetti dipendono in modo diretto o indiretto dalle attività riversate nel mercato e nei profitti conseguiti. Tra gli operatori privati e lo Stato vi è differenza. La pressione autoritaria sui soggetti direttamente o indirettamente operanti sul mercato, in linea di principio non supera una misura, non predeterminabile in astratto, ma che risulta in concreto dal contesto del singolo sistema economico e dai rapporti, attivi e passivi, diretti o indiretti, tra lo stesso sistema ed ogni altro con il quale il primo sia in contatto. Se la pressione fiscale si spinge al di là del livello della normale tollerabilità, la compressione che si determina sui soggetti, presenti ed operanti nel sistema, indebolisce le loro potenzialità operative sul mercato; se la pressione è bassa la capacità dei soggetti attivi sul mercato ed anche lo Stato ne traggono beneficio.

Vi è una seconda differenza tra lo Stato e gli altri soggetti. I beni ed i servizi prodotti dallo Stato, se di carattere effettivamente pubblico, non hanno un prezzo di mercato. Per realizzarli lo Stato normalmente si avvale indirettamente del mercato. Ma il bene finale (ambiente, cultura, assistenza, sanità, ordine pubblico, condizioni generali di benessere, ecc.) non è valutabile in termini di prezzo. In più la produzione di beni e servizi pubblici non ha tempi in tutto corrispondenti a quello del prelievo fiscale. Lo Stato, come qualsiasi soggetto attivo, può intravedere l'esistenza di fattori la cui utilizzazione possa essere incrementata. Può non disporre nel

momento in cui occorrono delle risorse necessarie. Nel lungo o medio periodo è possibile acquisirne con opportune operazioni strutturali. Nel tempo breve, no. Gli resta poi la stessa possibilità che sussiste per i privati. Rivolgersi al mercato bancario o finanziario. I mercati valuteranno, per concedere il credito, il merito della richiesta ed il merito dello Stato richiedente.

Il ricorso al credito può essere determinato anche da circostanze favorevoli o all'opposto dalla necessità. Lo Stato non può sottrarsi, nell'esercizio delle sue funzioni, alla creazione di beni ed erogazione di servizi che caratterizzano la sua funzione. In caso di necessità ed urgenza o di una opportunità che non si ripresenterebbe, lo Stato si rivolge al mercato. Otterrà crediti se l'investimento lo giustifichi e se lo Stato viene riconosciuto come debitore affidabile. Lo Stato prudente si riserverà una quota del credito, spendibile per fronteggiare esigenze impreviste.

36. Ogni Stato, per consistenza del suo patrimonio e per l'entità delle risorse finanziarie, supera qualsiasi soggetto economico giuridicamente radicato nel suo territorio. Il vincolo alla parità del bilancio ne limita l'accesso al mercato. Se il bilancio sia in pareggio o si presentassero occasioni di sviluppo, lo Stato che potrebbe avvalersene ricorrendo al credito, ne viene impedito. Ne deriverebbe indebitamento. Se lo Stato non è in pareggio a maggior ragioni l'accesso al credito viene bloccato anche in presenza di fattori sopravvenuti o solo ora individuati che si presterebbero a fruttuoso e rapido sviluppo.

37. Parametri patrimoniali o di indebitamento per il sistema bancario troppo stretti si riflettono sulla economia del Paese.

La restrizione della capacità finanziaria dello Stato si riflette sulle banche e direttamente e indirettamente sul Paese.

Posto che lo Stato in ogni sistema statale è il principale operatore sul mercato, la limitazione della sua capacità finanziaria, che può assumere in concreto anche il carattere di blocco, altera il fisiologico funzionamento del sub-sistema rappresentato dal suo mercato. E' il principio del mercato ad essere violato. Che con il TUE sia venuta meno l'Unione monetaria si è già detto. Con il reg. 1466/97 è stato leso in ogni sub-sistema statale il principio di mercato. Anche l'obiettivo del "mercato unico" ne è stato compromesso. I Paesi membri dell'euro non potrebbero correttamente considerarsi partecipi di un "unico" mercato, perché la realtà, quale determinata dal reg. 1466/97, ci presenta un insieme di mercati giustapposti, diversamente alterati in corrispondenza al grado di compressione della capacità finanziaria del suo principale operatore.

38. La violazione del principio del mercato provoca la violazione di altri due principi fondamentali su cui poggia il sistema UE. Se la capacità finanziaria ne viene limitata o compressa fino ad un punto in cui la si può considerare soppressa, viene compromessa in modo corrispondente la capacità dello Stato di progettare ed attuare le politiche economiche indispensabili per realizzare gli obiettivi che agli Stati vengono attribuiti dal TUE. Terza conseguenza, corollario delle prime due, è che l'Unione viene privata della sua funzione peculiare che consiste nell'indicare agli Stati gli obiettivi e di omogeneizzare le politiche sulla base dei risultati conseguiti o conseguibili.

## XI

### IL TRATTATO DI LISBONA

#### IL REG. 1175/2011 (1)

39. Il 1° dicembre 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona, che comprende il Trattato sull'Unione ed il Trattato sul funzionamento

dell'Unione Europea. L'art. 126 TFUE riproduce testualmente l'art. 104 TUE, nella parte in cui definisce il “disavanzo eccessivo” e fissa i limiti che gli Stati non devono superare nei rapporti del debito e dell'indebitamento con il PIL. L'art. 126 TFUE conferma che l'art. 104 C TUE era rimasto ininterrottamente in vigore e che quindi tutti gli Stati, ed a maggior ragione quelli che avevano superato lo scrutinio per l'ammissione all'euro, avevano il “diritto” di avvalersene. L'art. 126 TFUE conferma in modo non contestabile che per dodici anni (tale era il tempo trascorso dal 1° luglio 1998, data di entrata in vigore del reg. 1466/97) si era vissuto in un regime di “illiceità”.

40. Il Trattato di Lisbona era sotto gli occhi di tutti. Il contrasto tra il regolamento e l'art. 126 del TFUE sarebbe venuto a galla. Occorreva eliminare il reg. 1466/97. A distanza relativamente breve dall'entrata in vigore del TFUE (1.12.2009) la Commissione in data 29.9.2010 formulò una proposta di regolamento recante la formale sostituzione, quindi l'abrogazione per incompatibilità tra le nuove norme e quelle anteriori, delle clausole essenziali del reg. 1466/97. Il nuovo regolamento è stato approvato con la “procedura legislativa ordinaria” di cui all'art. 289 TFUE. La proposta della Commissione è stata trasmessa ai Parlamenti nazionali, è stato ascoltato il parere della Banca centrale europea, il Parlamento europeo ha espresso la sua posizione il 28 settembre 2011. Il Consiglio dell'Unione ha adottato la sua decisione il giorno 8 novembre 2011. Il nuovo regolamento è entrato in vigore, con il numero (UE) 1175/2011 il 6 dicembre 2011.

## XII

### IL REG. 1175/2011

#### ATTI SUCCESSIVI SI SOVRAPPONGONO

41. Mentre l'iter del reg. 1175/2011 faceva il suo corso gli organi dell'Unione entravano in agitazione. Si dava avvio ad un indirizzo sostanzialmente opposto. Elencare gli atti e le date risulterà utile quando si dovrà accertare se e quale delle norme del nuovo regolamento siano tuttora in vigore.

Il 1° luglio 2010, entrato in vigore il TFUE, la Commissione formula la proposta per il regolamento (sarebbe stato il n. 1175/2011) che avrebbe dovuto sostituire la disciplina del reg. 1466/97.

Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo approva un documento che sarebbe stato denominato "Europlus". Enunciò principi che avrebbero portato al Trattato internazionale Fiscal Compact, di cui si parlerà in seguito.

Il 20 maggio 2011 la BCE dà il suo parere alla proposta della Commissione del 1° luglio 2010 (quella del reg. n. 1175/2011).

Il 23 novembre 2011 la Commissione formula una nuova proposta, da approvare con la procedura legislativa, avente ad oggetto "*Il rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro*". La proposta non cita l'art. 126 TFUE. Il suo contenuto si ispira a principi del tutto diversi da quelli della proposta del 1° luglio 2010, il cui procedimento era tuttora in corso.

Il 28 novembre 2001 il Parlamento europeo determina la sua "posizione" sulla proposta della Commissione del 1° 7.2010.

L'8 novembre 2011 il Consiglio a sua volta prende la sua "decisione" sulla proposta della Commissione del 1° 7.2010.

Il 16 novembre 2011 il reg. 1175/2011 viene pubblicato. Entra in vigore il 6 dicembre 2011.

Il 2.3.2012, 25 sui 27 Stati che compongono l'Unione Europea sottoscrivono un Trattato internazionale per disciplinare i rapporti interni alla zona euro. Nella premessa il Fiscal Compact (questa la denominazione data al Trattato) richiama una proposta della Commissione per un nuovo regolamento, formulata il 25 novembre 2011, e dichiara di accoglierla favorevolmente.

42. Tra il 1° luglio 2010 ed il 2 marzo 2012 sono stati adottati dalle istituzioni europee, in buona parte in contemporanea, atti ispirati ad orientamenti diversi, anzi contrapposti. Nella interpretazione degli atti si impone un rigore ancora maggiore. Conviene a questo effetto suddividere l'esame del reg. 1175/2011 in due parti. Nella prima ci si occuperà esclusivamente del suo rapporto con il reg. 1466/97. Nella seconda si valuterà se ed in quale misura gli atti, successivi alla sua entrata in vigore, di cui alcuni rifacentesi ad altri atti anteriori, possano influire sulla sua attuazione.

### XIII

ERRORI DEL REG. 1466/97

SUA ABROGAZIONE

ESAME DEL REG. 1175/2011

43. Il regolamento n. 1466/97 aveva introdotto un nuovo istituto, la presentazione di un "programma" a medio termine e lo aveva funzionalizzato all'obiettivo di "una situazione di bilancio della pubblica amministrazione con un saldo prossimo al pareggio o in attivo". Il regolamento 1175/2011 ha mantenuto in vita l'obbligo della presentazione di un programma a medio termine. Ha funzionalizzato il programma ad un



obiettivo diverso. Il punto 6 del nuovo regolamento “*sostituisce*” i paragrafi 1, n. 1 e 2 lett. a) (oltre che altre lettere) con nuove disposizioni, che conviene riprodurre testualmente. Si sottolineeranno i termini ai quali si collegano le modificazioni introdotte alla disciplina precedente.

La lett. a) del nuovo testo dice: a) “il paragrafo 1 è *sostituito* dal seguente: “*1. Ciascuno Stato membro partecipante presenta al Consiglio e alla Commissione le informazioni necessarie ai fini dell’esercizio periodico della sorveglianza multilaterale di cui all’articolo 121 TFUE nella forma di un programma di stabilità, che costituisce una base essenziale per la sostenibilità delle finanze pubbliche e conseguentemente per la stabilità dei prezzi, per una crescita forte e sostenibile e per la creazione di posti di lavoro*”.

La lettera b) stabilisce: “*l’obiettivo di bilancio a medio termine e il percorso di avvicinamento a tale obiettivo per il saldo delle pubbliche amministrazioni in percentuale del PIL, il percorso previsto per il rapporto debito delle amministrazioni pubbliche/PIL, il tasso programmato di crescita della spesa pubblica, compresi gli stanziamenti corrispondenti agli investimenti fissi lordi, in particolare tenendo presenti le condizioni e i criteri per determinare la crescita della spesa ai sensi dell’articolo 5, paragrafo 1, il tasso programmato di crescita delle entrate pubbliche a politiche invariate e la quantificazione delle misure discrezionali programmate in materia di entrate*”.

Si noterà, con riguardo alla lett. a) che “la base essenziale” viene riferita non alla “stabilità dei prezzi” ma alla “sostenibilità delle finanze pubbliche e conseguentemente per la stabilità dei prezzi”. E con riguardo alla lett. b) che anziché al “pareggio” il saldo del bilancio è collegato ad un complesso di elementi, in particolare ad una percentuale del PIL (il che di per sé esclude il pareggio), al rapporto debito/PIL, al tasso programmato di crescita della P.A., agli stanziamenti corrispondenti agli investimenti fissi lordi, alla congruità ed ai criteri per la determinazione della crescita della

spesa, al tasso programmato di crescita nonché alla quantificazione delle misure programmate in materia di entrate.

La differenza tra i due regolamenti del 1997 e del 2011 sta sostanzialmente in questo. Il reg. 1466/97, con riguardo ad un sistema altamente complesso, quale è la economia di un Paese, determina una specifica alternativa (il pareggio) in merito ad uno solo degli elementi compositivi del tutto (il saldo del bilancio), la assume a regola caratterizzata da assoluta rigidità, le attribuisce la funzione di fattore costrittivo di tutte le altre componenti del sistema complesso. Nel reg. 1175/2011 l'obiettivo non è rigido, non è predeterminato, non è identico per tutti. Completa la disciplina, svolgendo un ruolo importante, il criterio dell'art. 5, n. 1, del regolamento 1175/2011.

Nel reg. 1175/2011 la base è più larga, consiste nella sostenibilità delle finanze pubbliche. L'obiettivo viene determinato partendo dalle situazioni concrete del singolo Stato nel dato momento, nonché dai dati afferenti a tutti gli aspetti essenziali. I dati vengono valutati non solo nell'attualità, ma anche nella loro proiezione programmata. Crescita e creazione di posti di lavoro, che nel reg. 1466/97 erano del tutto scomparsi, nel 2011 concorrono alla determinazione dell'obiettivo della sostenibilità delle finanze pubbliche.

Queste le differenze sostanziali. Dal punto di vista formale sarebbe sufficiente ed assorbente la testuale sostituzione con altri del tutto diversi dei commi del n. 2 del reg. 1466/97, che contenevano la intera specifica disciplina del contenuto del programma.

44. Il reg. 1175/2011 non si contenta di aver sostituito i commi del reg. 1466/97 che menzionavano il “saldo del bilancio in pareggio o in attivo”, che costituiva il fulcro dell'antecedente sistema, ma enuncia sullo stesso un giudizio esplicito e severo. Nel corso dei primi dieci anni dell'unione economica e monetaria sono stati “commessi errori”, si legge nel punto 8

delle sue premesse. I primi dieci anni sono identificabili in quelli successivi al 1.1.1999, data del lancio dell'euro e della effettiva applicazione del reg. 1466/97. L'attestazione proviene dallo stesso organo, la Commissione, cui si deve la disciplina riguardante l'euro. E' una attestazione convalidata dalla Banca Centrale europea, dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione, massima istituzione dell'Unione, che tutti sono intervenuti nel procedimento di approvazione. Altamente significativa è la dichiarazione che alla enunciazione si è pervenuti sulla base della "esperienza acquisita".

#### XIV

#### TASSI FISSI IRREVOCABILI

45. Prima di chiudere il discorso sul reg. 1466/97 occorre fare un passo indietro. Il 31 dicembre 1998 il Consiglio determinò i tassi fissi tra le monete dei Paesi dell'Unione e conseguentemente il tasso con il quale ciascuna moneta si sarebbe confrontata con l'euro. La decisione avrebbe avuto una portata che sarebbe andata molto al di là degli aspetti monetari.

I beni e le attività presenti nel territorio di ogni specifico Paese erano stati fino a quel momento valutati applicando la moneta nazionale. La decisione del Consiglio operava di fatto una stima della totalità dei patrimoni, mobiliari ed immobiliari, esistenti nel Paese. Il valore della moneta nazionale si era tuttavia modificato, in alcuni casi crescendo in altri diminuendo, tra la data della sottoscrizione del TUE ed il 1° gennaio 1999. Sono prospettabili alcune questioni. Se la competenza o la determinazione del cambio spettasse ai Governi degli Stati membri. Non sarebbe stato viceversa necessario che fossero i Parlamenti a decidere sui metodi di stima e sui criteri da osservarsi nella determinazione? Sembra che alla stima si sia addivenuti in base a riunioni informali tra i Governi e/o tra le banche centrali interessate. Non si sarebbero dovuti fissare criteri di carattere generale per garantire parità di trattamento? La stima sembra sia stata

riferita ai valori del 1998. Posto che gli Stati membri per sei anni si erano assoggettati alla disciplina della convergenza e ne avevano riportato effetti differenziati nella loro economia e nella loro moneta, non sarebbe stato coerente con i principi della coesione prendere in considerazione una serie di elementi sicuramente influenti, quali il danno subito, l'entità dello sforzo compiuto, il concorso di circostanze imprevedibili e produttive di effetti non evitabili né facilmente riassorbibili, ed altri? Non si sarebbe potuto comunque non tenere conto della disciplina che a partire dalla stessa data sarebbe entrata in vigore, quella del reg. 1466/97?.

La Commissione, alla quale si doveva la proposta originaria del regolamento e che non poteva ignorare gli effetti costrittivi, avrebbe dovuto far rilevare, nell'interesse non tanto dei singoli Stati, quanto della zona euro ed anche dell'Unione, sugli effetti che sarebbero derivati accogliendo l'una piuttosto che l'altra ponderazione tra le monete.

A questa domanda intenzionalmente non si dà risposta. Si determinerebbero risentimenti, polemiche tardive. Sarebbero fonti di nuove incertezze in un momento delicato, in cui si richiedono nervi saldi e analisi obiettive. Le questioni a suo tempo non poste e che consapevolmente vengono qui lasciate irrisolte, potrebbero riproporsi nel caso in cui uno Stato membro decidesse di passare, come è nel suo diritto, dalla categoria dei partecipanti all'euro a quella dei membri dell'Unione, ma non dell'eurozona. Bisognerà, se l'ipotesi si concretizzasse, fissare il cambio tra la rinata moneta nazionale e l'euro. Riprendere i temi non affrontati nel 1998 potrebbe rivelarsi utile nella nuova determinazione per meglio ponderare le ragioni delle parti.

## XV

### DELIBERA DELLA COMMISSIONE DEL 23 NOVEMBRE 2011 N. 2011/0385 (COD)

46. Si è ricordato che il 23 novembre 2011, mentre il reg. 1175/2011 stava per entrare in vigore, la Commissione prendeva l'iniziativa di una nuova proposta legislativa per modificarlo. Il Fiscal Compact, atto che si esaminerà tra poco, dichiara nella premessa di “accogliere favorevolmente la proposta legislativa per la zona euro avvenuta il 23 novembre 2011”. Nella realtà il Fiscal Compact se ne differenzia. Non risulta che la procedura di cui alla proposta del 23 novembre 2011 abbia avuto seguito.

Si può passare quindi direttamente all'esame del Fiscal Compact.

## XVI

### ESAME DEL FISCAL COMPACT

#### CONTRASTO CON I TRATTATI E CON IL DIRITTO DELL'UNIONE

47. Il Fiscal Compact è un atto singolare. E' un Trattato di diritto internazionale stipulato il 2 marzo 2012 da 25 sui 27 Stati che compongono l'Unione europea. Ha come unico oggetto la introduzione di una nuova disciplina per la zona euro, cui si aggiungono disposizioni per gli Stati non partecipanti o persino altre per gli Stati che il nuovo Trattato non hanno sottoscritto.

Anche per il Fiscal Compact si esamineranno i contenuti dei singoli articoli. Seguiranno riflessioni di carattere generale.

48. L'art. 1, co. 1, riconferma gli obiettivi dell'Unione Europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale. Per conseguirli si propone di “rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, a potenziare il coordinamento delle loro

politiche economiche”. Nei tredici anni di applicazione della disciplina introdotta dal reg. 1466/97 i risultati, come si è avuto modo di ricordare, erano stati negativi al di là di ogni pessimistica previsione. Le medie annue del PIL erano state del +1.64% per la Francia, del +1.32% per la Germania, dello 0.68% per l’Italia. Ci si sarebbe atteso che la Commissione e gli Stati se ne preoccupassero, ne ricercassero le cause, adottassero misure atte ad evitare che il fenomeno si aggravasse. Le espressioni adoperate nell’art. 1 denotano invece che non si intendesse variare gli indirizzi osservati. Si volle al contrario “rafforzarli”.

49. Sul piano della tecnica giuridica si nota che si continua a parlare di “Unione economica e monetaria”, quindi di unione monetaria, come se esistesse. Alla data del Fiscal Compact l’unione monetaria risultava abbandonata ormai da venti anni (il TUE, che aveva introdotto la distinzione tra Stato senza deroga e Stato con deroga, con loro monete, era stato stipulato il 7 febbraio 1992) ed il Fiscal Compact non contiene alcuna disposizione dalla quale si desume un intento di riassumerla. L’UK, inoltre, che fa parte dell’Unione e che non figura tra i 25 stipulanti del Fiscal Compact è titolare di una moneta concorrente dell’euro, la sterlina. Su quali basi si parla ancora di Unione monetaria?

Da un punto di vista puramente tecnico, appare criticabile che si usi una espressione “governance” che non viene specificamente definita.

50. L’art. 2 stabilisce che il Fiscal Compact va “applicato e interpretato conformandolo ai Trattati su cui si fonda l’Unione europea, in particolare all’art. 4, n. 3, TUE e al diritto dell’Unione europea, compreso il diritto procedurale”. L’art. 2, nel punto 2, ripete che *“il Trattato si applica nella misura in cui è compatibile con i Trattati su cui si fonda l’Unione europea e con il diritto dell’Unione europea. Esso non pregiudica la competenza dell’Unione in materia di unione economica”*.

A parità di contenuti si rileva che, a rigore, nella dizione del comma 1 la “interpretazione” avrebbe dovuto procedere la “applicazione”.

Quanto al contenuto dell’art. 2 non possono esservi dubbi. Il Fiscal Compact non può applicarsi nella parte in cui risulti contrario ai Trattati ed al diritto interno dell’Unione europea. Il Trattato che disciplina la materia del Fiscal Compact sono i due Trattati, che compongono il Trattato detto di Lisbona, cioè sia il Trattato sulla Unione europea, sia quello sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE).

Il “diritto pertinente” dell’Unione europea è l’Atto di legislazione ordinaria, reg. 1175/2011.

51. Nell’art. 3 si richiamano obblighi fatti salvi degli Stati, ed altri che vengono aggiunti a quelli del diritto europeo. Sono (lett. a), la posizione del bilancio della P.A. in pareggio o in attivo e (lett. b), l’obbligo di rispettare il principio con un “saldo strutturale”. Si precisa che l’obiettivo è “specifico” per il singolo Paese. Si determina un limite inferiore di disavanzo strutturale. E’ tollerabile se non supera lo 0.5% del PIL. Il termine per realizzare la convergenza è fissato dalla Commissione. La convergenza, sembra che debba riferirsi alle strutture.

52. Il contrasto con l’art. 104 C TUE, riconfermato dall’art. 121 TFUE e con il reg. 1175/2011 risulta dalle riflessioni già esposte a proposito del reg. 1466/97.

Il Fiscal Compact si discosta dal reg. 1466/97. Nel regolamento il saldo atteneva a dati “numerici”. Il Fiscal Compact fa riferimento alle “strutture”.

L’ambito del contrasto con i Trattati si estende. Per incidere sulle strutture occorrono “provvedimenti” che devono corrispondere alle “specificità” come richiesto dall’antecedente sub b), laddove i Trattati

prescrivono che per ottenerne la conseguenza lo strumento giuridico da utilizzarsi fosse la “direttiva”.

I paragrafi c) e d) dell’art. 3 disciplinano aspetti particolari.

53. Il paragrafo d) dell’art. 3 è importante, sia per il suo obiettivo interesse che per la innovatività. Se la deviazione dal programma a medio termine è significativa “scatta automaticamente” un meccanismo di correzione, che include l’obbligo per lo Stato di ottenere misure per correggere la deviazione in un periodo di tempo definito.

54. Altrettanto importante per il suo contenuto e per la novità è il comma 2. Le regole del Fiscal Compact producono effetti nel diritto nazionale delle parti tramite disposizioni vincolanti preferibilmente costituzionali. Le disposizioni nazionali devono rispondere al meccanismo di correzione, sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione, con particolare riguardo alla materia, alla portata ed al quadro temporale della coesione. Non è detto, ma è questo il significato effettivo della disposizione, che gli Stati membri hanno l’obbligo di modificare la propria costituzione in modo che i provvedimenti correttivi, legati al vincolo del pareggio, compresi quelli di carattere strutturale, specificamente prescritti dalla Commissione, quale che sia la loro natura e la loro portata, debbano ricevere applicazione automatica nello Stato anche in dipendenza dei vincoli costituzionali o equiparati. Il comma si chiude con una espressione di dubbia interpretazione. Il meccanismo deve rispettare appieno le prerogative dei parlamenti nazionali. Significa che i parlamenti possono valutare il merito della correzione, prima di dare via libera alla sua applicazione, o all’opposto che le norme costituzionali devono essere tali da vincolare anche i Parlamenti, in modo che questi, esercitando le loro prerogative, concorrano alla obbligatorietà?



55. Il comma 3 dell'art. 3 è dedicato alle definizioni.

56. L'art. 4 introduce una norma del tutto nuova. Se il rapporto debito/PIL supera il 60%, la parte eccedente va ridotta di un ventesimo all'anno. La misura della riduzione è stabilita direttamente dalla norma. L'inosservanza comporta l'assoggettamento alla procedura per disavanzo eccessivo.

57. L'art. 4 dispone, in contrasto con l'art. 126 del Trattato di Lisbona che ha confermato la disciplina dettata dall'art. 104 C TUE. Il quale, nel fissare l'obiettivo della riconduzione del rapporto debito/PIL al 60%, ne affidava la verifica a valutazioni discrezionali della Commissione. Prassi che si è consolidata nei venti anni di vigenza del TUE. La Commissione ha lasciato crescere il rapporto debito/PIL fino ad oltre il doppio del 60% senza intervenire, e fino a variazioni di circa 60 punti rispetto al dato di partenza. Le conseguenze dell'indirizzo seguito dalla Commissione vengono fatte ricadere sugli Stati che vi si sono adeguati.

58. Nell'art. 5 le riforme strutturali da definire ed attuare per ottenere una correzione definitiva e duratura del disavanzo eccessivo devono formare oggetto di un programma da sottoporre alla approvazione del Consiglio e della Commissione. Il contenuto ed il formato di tali programmi sono definiti dal diritto europeo. Il che dovrebbe significare che avrebbe dovuto formare oggetto di una disciplina regolamentare. L'approvazione e il monitoraggio del programma dovrebbero quindi effettuarsi in conformità delle disposizioni del reg. 1175/2011.

Il risultato di queste procedure darebbe luogo, secondo il Fiscal Compact ad una ipotesi di "partenariato". L'espressione è enfatica. Se sono le norme dell'Unione a stabilire quali sono i contenuti e le forme del programma, se i tipi delle riforme strutturali ed i tempi di attuazione per il

programma sono soggetti alla approvazione della Commissione e del Consiglio, non è un “patto” ad essere stipulato. Sono disposizioni specifiche che vengono “impartite” e che devono essere eseguite.

Collegando le norme dell’art. 5 con quelle dell’art. 3 sull’automaticità del meccanismo di correzione, una interpretazione plausibile del combinato disposto dalle due norme è che se lo Stato si rifiuti di accettare le misure strutturali specifiche di cui la Commissione chiede l’inserimento nel programma, la Commissione, ove insista nel suo convincimento, può dare inizio alla procedura di disavanzo eccessivo e fare scattare l’automatismo. Poiché spetta al Consiglio e alla Commissione monitorare l’attuazione del programma, la tagliola dell’automatismo può scattare in qualsiasi momento.

Nulla di quanto previsto dall’art. 5 è previsto e consentito dall’art. 126 TFUE. Altra e distinta violazione del Trattato.

59. L’art. 6 del Fiscal Compact stabilisce che le parti contraenti, cioè gli Stati, devono sottoporre *ex ante* i piani di emissione di titoli di debito pubblico al Consiglio ed alla Commissione ai fini del loro coordinamento. In assenza di specificazioni la norma sembra da intendersi nel senso che Consiglio e Commissione possono disporre fissando tipologie e limiti massimi, possono ripartire un totale complessivo predeterminato tra i singoli Stati e distribuire tra gli Stati le quote. E’ una limitazione della capacità finanziaria, derivante dal vincolo del saldo in pareggio e che contrasta con l’art. 126 TFUE.

60. L’art. 7 del Fiscal Compact dispone che in materia di disavanzo eccessivo gli Stati sono impegnati a sostenere le proposte e le raccomandazioni della Commissione. Con questo impegno il rapporto tra Commissione e Consiglio si capovolge. La Commissione diviene dominante. Il Consiglio può disattendere le proposte, e a maggior ragione le

raccomandazioni della Commissione, solo se il voto del Consiglio sia espresso con la maggioranza qualificata degli Stati euro.

La modificazione dei rapporti di vertice nell'assetto costituzionale dell'Unione è espressamente dichiarata. Altro forte contrasto con i Trattati.

61. L'art. 8 del Fiscal Compact prevede che la Commissione informi gli Stati in merito alle misure adottate da ciascuno dei Paesi per il recepimento delle norme dello stesso Fiscal Compact nel diritto nazionale. In caso di inottemperanza all'art. 3, n. 2, la stessa Commissione ed autonomamente qualsiasi Stato membro può adire la Corte di Giustizia dell'Unione europea. La Corte, qualora accolga il ricorso, determina le misure che devono essere adottate. Se lo Stato non vi si conforma, il Paese ricorrente può di nuovo adire la Corte ed ottenere la condanna dello Stato anche al pagamento di una sanzione pecuniaria.

Quale base giuridica dell'adizione della Corte si indica l'art. 273 TUE. L'art. 273 disciplina una fattispecie diversa, quella in cui Stati membri, con riferimento ad una concreta questione, concordino che la controversia sia portata alla decisione della Corte di Giustizia europea. Qui la competenza della Corte è stabilita ex ante ed in via generale. Il Fiscal Compact attribuisce alla Commissione e agli Stati membri poteri non contemplati dai Trattati. La Corte non può essere adita né da organi dell'Unione, né dagli Stati, né da chiunque altro al di fuori dei casi contemplati dai Trattati.

62 L'art. 9 rievoca gli obiettivi di “stimolare la competitività, promuovere l'occupazione, contribuire ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria”. A tal fine le parti contraenti dovrebbero integrare e adottare tutte le misure necessarie “in tutti” i settori essenziali al buon funzionamento della zona euro. Dal punto di vista giuridico, l'art. 9 non va oltre la formulazione di buoni propositi.

63. L'art. 10 non è di facile interpretazione, né di sicura applicazione. Le parole o espressioni “chiave” sembrano tre: “misure essenziali al buon funzionamento della zona euro”, “misure specifiche”, “se opportune e necessarie”.

La prima espressione allarga il campo degli interventi. Dagli originari dati di bilancio si era già passati alle strutture, poi alle grandi riforme strutturali. Ora l'ambito viene allargato a qualsiasi materia “essenziale” al buon funzionamento della zona euro.

La “essenzialità” dipende da chi deve valutarla. Altro è se tutti (nel caso gli Stati partecipi) devono essere d'accordo, altro se a decidere sono solo alcuni o comunque “non sono” tutti, come nel caso di una maggioranza, per quanto qualificata. La seconda espressione, “misure specifiche”, conferma che viene abbandonato il criterio dell'imposizione di un vincolo a mezzo di un norma generale, apparentemente astratta. Un singolo Stato può essere assoggettato a misure specifiche che riguardano solo lui, del tipo e della portata che si giudicano necessarie, non in ambiti specifici, ma in qualsiasi materia, anche se ciò non sia necessario, ma semplicemente “utile”. Il tono è più quello di una minaccia, che di prospettiva di un beneficio. I poteri dei Trattati UE e TFUE di cui si intende avvalersi sono il 136 e dal 326 al 334 del TFUE.

Con l'art. 136 TFUE comincia il gioco dei rimbalzi da una norma all'altra, forma frequentemente adoperata nei Trattati e che appare in qualche caso utilizzata non per far capire meglio, ma per celare ciò che effettivamente si vuole. L'art. 136 TFUE richiama gli artt. 99 e 104 e nell'ultimo comma l'art. 205, n. 3, lett. a). Ai fini dell'applicazione dell'art. 10 del Fiscal Compact appare rilevante il comma n. 2 dell'art. 136. Le decisioni che ricadono nell'ambito dell'articolo sono prese a maggioranza qualificata dagli Stati euro. Quindi l'art. 10 del Fiscal Compact presuppone che non siano tutti gli Stati membri a prendere le decisioni specifiche,

riguardanti qualsiasi materia, che vengono imposte a singoli Stati, ma solo la maggioranza qualificata. Se non “fili diritto”, sembra dire la maggioranza a qualche Stato membro giudicato “reprobo”, siamo pronti ad avvalerci attivamente di tutti i poteri che l’articolo ci attribuisce.

L’art. 136 TFUE, richiamato dall’art. 10 del Fiscal Compact, è dedicato al coordinamento ed alla sorveglianza multilaterale ed alla elaborazione degli orientamenti di politica economica, che devono essere compatibili con quelli adottati per l’insieme dell’Unione.

La seconda norma richiamata dall’art. 10 del Fiscal Compact è l’art. 20 TUE. Si occupa della cooperazione rafforzata. La prima reazione è di timore. La lettura dell’art. 20 tranquillizza. La cooperazione rafforzata non è utilizzabile nelle materie che formano oggetto di una competenza “esclusiva” dell’Unione (art. 20, n. 1). Le materie monetaria e finanziaria appartengono con certezza a quelle “esclusive”.

Altro comma tranquillizzante è il n. 2. La cooperazione rafforzata viene “autorizzata”. Non può essere imposta.

L’art. 136 TFUE, richiamato nell’art. 10, rinvia agli artt. 99 e 104. La indicazione dell’art. 104 è certamente frutto di un “equivoco”. L’art. 104 TFUE si occupa di tutt’altra cosa e non contiene alcun paragrafo 14. L’art. 136 certamente ha inteso riferirsi all’art. 104 TUE, ora 126 del TFUE. E’ la norma fondamentale che, dettando i famosi parametri, garantisce il “diritto” degli Stati membri ad esercitare la propria sovranità fiscale sin quando i limiti non siano stati toccati.

Il richiamo all’art. 126 TFUE è da solo sufficiente a far cadere ogni pretesa di imporre riforme specifiche a singoli Stati per costringerli, su base di valutazione di semplice opportunità, a subire misure costrittive per realizzare il saldo strutturale in pareggio del bilancio. Quanto all’art. 99 deve trattarsi anche qui di un “lapsus”. Nella numerazione definitiva il 104 è divenuto 126. La norma conferma quanto più volte si è sottolineato che lo strumento giuridico da utilizzarsi per il coordinamento delle politiche

economiche è lo “indirizzo”, non le misure strutturali specifiche. Deve trattarsi di “indirizzi di massima”, come già si deduceva dall’art. G, punto 4, n. 3, TUE.

Anche ad ammettere che nella interpretazione dell’art. 10 del Fiscal Compact si possa essere incorsi in errori od omissioni (non lo si esclude affatto data la molteplicità delle citazioni e la imprecisione di alcuni richiami), è da dubitare che ove un gruppo di Stati, anche se raggiunga la maggioranza qualificata, ed anche ove si attivi molto, riesca ad imporre misure specifiche ad un singolo Stato in una qualsivoglia materia che sia giudicata essenziale, solo perché la maggioranza la ritiene opportuna.

64. L’art. 11 fissa il principio del più stretto coordinamento della politica economica e di una discussione appropriata in merito a tutte le grandi riforme che gli Stati intendono intraprendere. L’esame analitico e complessivo dei poteri attribuiti agli organi dell’Unione, ed il loro grado di effettività, può chiarire se ed in quali limiti tali propositi si riferiscono a scelte autonome o a costrizioni che l’Unione potrebbe imporre.

65. L’art. 12 prefigura una istituzione nuova, un vertice dei Capi di Stato e di Governo da tenersi almeno due volte all’anno. Vi partecipa anche il Presidente della Commissione. Può essere invitato il Presidente della BCE. I partecipanti al vertice almeno 17. Raggiungono un numero superiore se alle riunioni partecipano (il che non sembra debba escludersi) sia il Capo dello Stato che il Capo del Governo del singolo Paese. Le discussioni libere espongono al pericolo che si prendano posizioni anche su temi non ancora adeguatamente approfonditi. La storia dell’Unione europea è piena di vertici, che hanno lanciato grandi idee senza aver avuto alcun seguito ed altri che hanno avuto grande seguito, nonostante che la preparazione fosse tutt’altro che accurata. Il Presidente della Commissione, disponendo di

precise e complete informazioni, può esercitare una influenza maggiore di quanto il suo ruolo comporterebbe.

Non può essere omessa la valutazione del comma 3 dell'articolo. Ai vertici sono ammessi i Capi di Stato e di governo anche delle parti contraenti diverse dai partecipanti all'euro, purché abbiano ratificato il Fiscal Compact. Vengono ammessi se si discute della competitività, dell'architettura complessiva della zona euro, delle regole fondamentali da applicarsi alla zona euro in futuro, nonché, almeno una volta all'anno, per discussioni su questioni specifiche di attuazione del Fiscal Compact. L'appartenenza all'euro, come l'analisi delle discipline che si sono succedute, dimostra, non arreca benefici, impone sacrifici. Gli Stati con deroga, in quanto non soggetti alle norme limitative dell'euro, traggono vantaggio dalle disposizioni costruttive imposte agli Stati euro che sono loro diretti concorrenti nel medesimo mercato. Non si riesce a comprendere la logica dell'art. 12. Nessun gruppo di imprese inviterebbe alle proprie discussioni interne i concorrenti. La norma non è ratificabile dagli Stati che, per la rinuncia alla sovranità, richiedono quale condizione essenziale il rispetto della reciprocità.

L'ammissione ai vertici dei partecipanti degli Stati con deroga od esentati appare anche incongruo una volta, che a tutela anche degli Stati non partecipanti, al vertice può essere invitato e può essere ascoltato il Presidente del Parlamento europeo. Il Presidente del vertice a sua volta informa dei risultati il Parlamento europeo dopo ogni riunione (art. 5).

66. L'art. 13 prevede che le politiche di bilancio ed altre questioni rientranti nell'ambito del Fiscal Compact siano discusse in conferenze congiunte dalle Commissioni competenti dei Parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo.

67. L'art. 14 disciplina la ratifica e l'entrata in vigore. Il Fiscal Compact entrerà in vigore il 1° gennaio 2013 se dodici Paesi euro avranno depositato lo strumento di ratifica. Anche prima se le dodici ratifiche dei Paesi membri siano pervenute prima.

Una volta entrato in vigore, il Fiscal Compact si applica alle parti che l'abbiano ratificato. Gli Stati con deroga che lo abbiano ratificato applicheranno le norme della zona euro dal momento in cui rinuncino alla deroga. Possono però, anche prima, indicare singole norme cui intendano essere vincolati.

68. Per l'art. 15 gli Stati dell'UE che non abbiano ratificato il Fiscal Compact possono aderirvi in seguito.

69. Una norma importante e significativa è quella dell'art. 16. Si prevede che al più tardi entro cinque anni le norme del Fiscal Compact siano incorporate nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Cosa accade se il termine per la incorporazione non viene rispettato o se la incorporazione, proposta da alcuni, viene respinta?

70. Il Trattato di diritto internazionale Fiscal Compact è stato stipulato il 2.3.2012. A distanza di sette mesi non è entrato ancora in vigore. E' frutto di agitazione ed ha creato confusione. In molte circostanze autorità europee e singoli Stati, anche a livello di organi costituzionali, si sono comportati come se fosse già in vigore. Il che non è.

71. Il TUE è un Trattato organizzativo. Non detta solo discipline. Crea una organizzazione, che è anche soggetto giuridico di diritto internazionale. Gli Stati vi hanno partecipato in quanto interessati alla organizzazione alla cui creazione concorrevano. Alle norme del Trattato, come del resto a quelle che concorrono ad ogni disciplina di rango costituzionale, va riconosciuto



carattere di ordine pubblico. Sono imperative, anche consensualmente non possono essere violate. Il procedimento per la modificazione delle norme inserite nel TUE, ora nel testo di Lisbona, e nel TFUE è “tassativo”, non si può aggiornarlo con altre procedure. Il Fiscal Compact si è proposto consapevolmente di modificare i Trattati vigenti, eludendo gli ostacoli derivanti dai suoi vincoli procedurali. Il Fiscal Compact non può ricevere applicazione dagli Stati membri, quali che siano i vantaggi o gli svantaggi che ne ricevono. Se si vuole modificare il TUE o il TFUE, bisogna attenersi alle norme imperative e a tutti gli attenti dosaggi che esse impongono.

## XVII

### INAPPLICABILITA' DEL FISCAL COMPACT

72. Il Fiscal Compact, anche se fosse entrato formalmente in vigore, *non potrebbe ricevere applicazione per effetto di disposizioni tanto puntuali quanto inequivocabili inserite nel suo testo*. L'art. 3 afferma nel punto 1 e ribadisce nel punto 2 che il Trattato si applica nella misura in cui è compatibile con il Trattato su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea. *La compatibilità, prima ancora di costituire una condizione di legittimità, è criterio di delimitazione del contenuto. Ciò che non è compatibile viene espulso dal Trattato*.

Della specifica incompatibilità del Fiscal Compact con il TUE, con il TFUE e con il regolamento, atto di legislazione ordinaria n. 1175/2011 si è già detto. Ci limiteremo ora solo a qualcuna delle violazioni, sufficienti per far comprendere la vastità e la radicalità del divario. Il TUE (Lisbona) fissa al 3% il limite che l'indebitamento non può superare. Il Fiscal Compact riduce il limite a zero punti. Il 3% oltre a costituire un limite, ha nel TFUE funzione di determinazione della sfera di sovranità fiscale garantita agli Stati. Il Fiscal Compact sopprime in toto tale sovranità. Molti Stati,

compreso quello italiano, consentono la riduzione della sovranità, non la sua soppressione. E che dire del radicale capovolgimento nelle posizioni della Commissione e del Consiglio? La Commissione non ha alcun collegamento con i popoli dell'Unione. Il Consiglio è espressione della volontà popolare quale manifestatasi in ciascuno Stato nelle più recenti elezioni politiche.

73. Il Trattato di Lisbona ha precisato le caratteristiche dell'architettura del sistema dell'Unione, comprensivo di quello dell'eurozona. Gli obiettivi fondamentali sono enunciati all'art. 2, n. 3. L'Unione "si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su una economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità della vita".

Sul piano economico il fattore cui è affidato lo sviluppo è la "stabilità dei prezzi", non il pareggio del bilancio. Nella enunciazione dell'art. 3, n. 2, l'Unione rispetta la identità nazionale, insita nelle loro strutture fondamentali, quella politica e quella costituzionale. Le competenze dell'Unione, precisa l'art. 5, sono quelle che risultano da specifiche "attribuzioni". "Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati, appartiene agli Stati membri". E' il principio della sussidiarietà (art. 5, nn. 2 e 3). La capacità monetaria e finanziaria, garantita dall'art. 126 TFUE, è funzionale alle politiche economiche che gli Stati hanno il diritto ed il dovere di utilizzare per il conseguimento degli obiettivi fondamentali, in precedenza ricordati, enunciati nell'art. 3.

Il Fiscal Compact ha stravolto l'architettura fondamentale del Trattato quale confermata e completata di recente dal TUE.

73. Non si potrebbe, prima di chiudere questa parte, tralasciare la più singolare delle disposizioni del Fiscal Compact, quella in cui il contratto con il TUE ed il TFUE diviene più radicale ed assume carattere di totalità.

Esaminando il reg. 1466/97 si è constatato come il principio della parità del bilancio fosse frutto di un evidente errore rispetto all'aspirazione di realizzare una moneta che fosse simile al marco e si ponesse in specifica contraddizione con l'art. 104 C TUE che determinò nel 3% del PIL il limite dell'indebitamento annuo degli Stati. Il reg. n. 1466/97 è stato abrogato dal Trattato di Lisbona (art. 126 TFUE) e successivamente sostituito con disposizioni incompatibili, quindi immediatamente abrogative, dal reg. 1175/2011. Il Fiscal Compact non solo riepilora il principio del bilancio in pareggio o in avanzo, ma lo aggrava trasformandolo in "posizione duratura" "da garantire su basi strutturali" [F.C., art. 3, n. 1, lett. c) e b)].

Fin qui è quanto già sapevamo. Ma lo stesso art. 3, al punto 2, aggiunge una prescrizione di cui è difficile trovare precedenti. Riproduciamone testualmente la frase che interessa: *"Le regole enunciate al paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionali – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio"*. Apparentemente la frase è semplicemente assertiva. Nella realtà obbliga gli Stati a riprodurre "in modo fedele" nella propria disciplina del bilancio (una disciplina in cui per principio secolare degli Stati democratici europei il Parlamento ha il ruolo determinante) al principio della parità, nella portata e con le modalità definite dal Fiscal Compact. Le disposizioni nazionali devono essere vincolanti e di natura permanente. Preferibilmente costituzionali. Un Trattato multilaterale, di cui nessun "uomo di Stato", degli Stati membri o dell'Unione, ha sin qui rivendicato la paternità, impone agli Stati, anche a quelli con sistema costituzionale rigido e la cui Costituzione sia stata

deliberata da una Assemblea Costituente, modifiche da introdurre con riguardo ad un istituto fondamentale, il bilancio.

Ma non basta. Questi sono aspetti che interessano il diritto dei singoli Stati. L'impatto del Fiscal Compact nel diritto dell'Unione è maggiore. Obbliga le parti stipulanti ad autovincolarsi, anche con norme costituzionali interne, ad operare contro il sistema costituzionale dell'Unione (TUE e TFUE), per sostituire con altro principio (il pareggio di bilancio) norme fondamentali (i parametri di Maastricht, art. 126 TFUE), finalizzati alla garanzia della sovranità fiscale degli Stati!

## XVIII

### IL REG. (UE) 1175/2011 (2)

74. Il Fiscal Compact non può ricevere applicazione sia per l'obiettivo contrasto con il TUE e con il TFUE, sia perché esclude testualmente la sua applicabilità nelle parti non conformi ai Trattati ed al diritto europeo. Il reg. 1175/2011 è il diritto europeo in vigore alla data della stipulazione del Fiscal Compact. In caso di contrasto, è il reg. 1175/2011 a dover prevalere.

Il reg. 1175/2011 è entrato in vigore il 6 dicembre 2011. Ha avuto effettiva applicazione solo per un breve periodo. Sin da prima che il suo iter formativo si concludesse il 24 e 25 marzo 2011 era stato deliberato dal Consiglio lo *Europlus*, che preludeva al Fiscal Compact.

Il punto di partenza del reg. 1175/2011 è costituito, come già segnalato, dalla “esperienza acquisita” e dagli “errori commessi” nell'antecedente decennio. Constatazione presente anche al punto 4 del reg. 8 novembre 2011 (UE) n. 1177/2011, nonché per quanto concerne “gli insegnamenti da trarre dalla esperienza fatta durante il primo decennio dell'unione economica e monetaria” nell'atto di direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011.

Il reg. 1175/2011 menziona ripetutamente e specificamente il TUE ed il TFUE, sia nei principi che nelle disposizioni applicative. Così nelle premesse del reg. 1175/2011 sono espliciti e frequenti i riferimenti alla “crescita” ed alla “occupazione” (n.10), all’obbligo del Consiglio di identificare, in funzione delle direttive strategiche da adottare, le sfide principali con le quali ci si sarebbe dovuti confrontare (n. 4), la titolarità nazionale del PSC (n. 15), la testuale riconferma del 3% nel rapporto tra l’obiettivo a medio termine ed il PIL, nonché il rilievo degli investimenti pubblici (n. 17), gli orientamenti e gli indirizzi di massima in materia di occupazione (n. 25). Le disposizioni del testo corrispondono alle premesse. Vi sono riferimenti agli indirizzi di massima, agli orientamenti in materia di “occupazione” (art. 2 a), alla qualificazione degli interventi della Commissione come “indicazioni” da fornire agli Stai (art. 3), all’obbligo del Consiglio di riferire al Parlamento in merito agli indirizzi (art. 4), al 3% del PIL come margine per le manovre finanziarie per nuovi investimenti (art. 4, 2 bis), agli investimenti pubblici diretti a provocare crescita ed occupazione [art. 3 b) e c)].

Accanto a questi segnali di una chiara inversione di tendenza rispetto al reg. 1466/97 e di volontà di conformarsi al TUE ed al TFUE, se ne rinvencono altri che vanno nella direzione opposta. Ad esempio, si tiene fermo l’istituto del programma a medio termine che era la specifica innovazione introdotta dal reg. 1466/97 e si usano termini di cui il Fiscal Compact si sarebbe largamente avvalso.

Sul piano logico non si intende quale funzione potrebbe svolgere un programma a medio termine per uno Stato che in modo costante abbia dimostrato capacità di restare entro il limite del 3% senza difficoltà. Il programma avrebbe dovuto essere imposto a Stati che il 3% avessero superato più volte o che avessero anzi difficoltà a rispettare il parametro. Oppure agli Stati che, rispettando il parametro dell’indebitamento, avessero da tempo oltrepassato il 60% prescritto per il debito. In quest’ultimo caso si

sarebbe dovuto tenere conto che la Commissione era stata tollerante per il debito dal 1992, per tutti gli Stati, compresi quelli soggetti alla disciplina temporanea del protocollo n. 6.

Prescrivere il programma a medio termine anche agli Stati che al traguardo erano già arrivati da tempo, fa sorgere il dubbio che nel formulare la proposta per il regolamento n. 1175/2011 la Commissione, pur nel formale riconoscimento dei propri antecedenti errori, non avesse mai dismesso la propria fede nelle virtù taumaturgiche del bilancio in pareggio. In effetti, se si rileggono le premesse, al punto 12 è enunciato il concetto della “sorveglianza rafforzata”; nel 14 si chiede che il programma indichi oltre alla data finale, i tempi intermedi; nel punto 20 si istituisce una connessione, cui si collega un vincolo di correzione, tra il tasso previsto di sviluppo del PIL ed il tasso di crescita del debito (è un aspetto rilevante, sul quale si tornerà); nel n. 23 viene fissato il principio di una missione di sorveglianza, con previsione di un intervento della BCE nel caso di perdurante inottemperanza; nel punto 24 appaiono per la prima volta le “misure individuali” da adottarsi nei confronti degli Stati; nel punto 25 si prefigura uno specifico meccanismo cui far ricorso in caso di deviazione significativa dal programma. Gli articoli confermano l’impiego di espressioni nuove. Nell’art. 3 il riferimento è agli “squilibri macroeconomici e macrostrutturali”. In caso di inottemperanza alle misure già note, si aggiungono quelle previste dal “presente regolamento”. Nell’art. 2 bis-ter vi è più che un preannuncio di un intento che il Fiscal Compact avrebbe realizzato, la prevalenza della Commissione sul Consiglio. Si legge nell’art. 2 bis-ter che si presume che il Consiglio “segua” le raccomandazioni della Commissione; ove se ne discostasse dovrebbe esporre pubblicamente la propria posizione.

Nell’art. 5 sono considerate varie ipotesi in cui lo Stato può trovarsi rispetto all’obiettivo di bilancio a medio termine. Se l’obiettivo non è stato raggiunto, si prescrive un miglioramento annuo adeguato, avendo lo 0.5%

del PIL come parametro di riferimento. Se lo Stato ha un debito superiore al 60% del PIL il miglioramento deve essere superiore allo 0.5% del PIL.

Per gli Stati che hanno conseguito l'obiettivo a medio termine la crescita della spesa non può superare un tasso di riferimento a medio termine al potenziale di crescita del PIL (lett. a).

Se lo Stato non ha conseguito l'obiettivo, la spesa non può crescere ad un tasso inferiore al tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL (lett. b).

Le prescrizioni sono accompagnate da regole generali e da altre specifiche ai singoli elementi che possono o devono essere presi in considerazione al fine del calcolo dei tassi di riferimento. Il Consiglio esamina i programmi sulla base delle valutazioni della Commissione e del Comitato economico e monetario.

L'obiettivo di riferimento, stando ai riferimenti contenuti in altre norme del regolamento e soprattutto a quanto stabilisce l'art. 126 TFUE, dovrebbe essere il 3% del PIL. La crescita del PIL non dovrebbe superare quindi (v. lett. a) il potenziale di crescita del PIL.

75. Considerata la tecnicità dei termini adoperati, la previsione degli effetti di lungo periodo delle regole dettate dall'art. 5, ed una più precisa determinazione del contenuto delle norme richiederebbero la compartecipazione di tecnici finanziari e di economisti.

Qualora il reg. 1175/2011 potesse ritenersi ancora in vigore, gli indirizzi che si affermassero nella sua determinazione potrebbero risultare determinanti. Per ora non si può non prendere atto di una sua certa ambiguità. Sarà la prassi attuativa a dare ad esso una forma definitiva. Potrà corrispondere alle prescrizioni del TFUE od all'opposto riavvicinarsi alla disciplina previgente del reg. 1466/97 o addirittura agli orientamenti sopravvenuti del Fiscal Compact.

## XIX

### LA RICERCA ED I SUOI RISULTATI

76. E' il momento di trarre le fila e di riassumere i risultati della ricerca. Li raggruppiamo in due parti: la prima delle "favole "sfatate", la seconda del "divario" tra i sogni e la realtà.

a) Le "favole sfatate".

a1) La prima e più clamorosa: non è vero che l'euro somigli al "marco tedesco", ante Unione europea. L'euro, per la disciplina alla quale è stato sottoposto, è l'*opposto* del vecchio marco. La Germania federale ante 1992 era un organismo sovrano, l'eurozona è un organismo autoreferenziale. Il marco ante UE poggiava su due potenti sub-organismi indipendenti (il Governo federale e la Bundesbank), dotati di poteri politici e di lata discrezionalità. Per il marco la stabilità dei prezzi era un obiettivo da realizzarsi con un monitoraggio da cui scaturivano manovre, che venivano effettuate, coordinandosi, da Governo federale e Bundesbank mediante l'esercizio di poteri politici e/o altamente discrezionali; nell'euro a comandare è un vincolo rigido imposto con norme generali. La disciplina del marco mirava ad adeguare la moneta, con la sua stabilità, alle esigenze di un ambiente continuamente cangiante. La disciplina dell'euro all'opposto, è diretta ad esercitare con la sua rigidità una costrizione sull'ambiente. La stabilità del marco nella Germania federale ante euro è stato fattore di progresso, di benessere e, perché no, di potenza. L'euro per l'eurozona è fattore di sofferenza, depressione, decadenza.

77. La seconda "favola" riguarda i "famosi parametri di Maastricht". Sono quelli dell'art. 104 C TUE e dell'allegato protocollo n. 5 (il rapporto annuo con il PIL del 3% per l'indebitamento e del 60% per il debito).

*Questi parametri non sono stati mai applicati per l'euro e quindi nell'eurozona, almeno fino al 6 dicembre 2011. Se dovessero trovare*



applicazione dal Fiscal Compact ne sarebbero stati scacciati definitivamente.

78. Sui parametri si è formata una distinta "favola". La "terza" nel conto delle favole. Che cioè i parametri siano la fonte del regime costrittivo che grava sugli Stati euro. All'opposto i parametri garantiscono agli Stati la sovranità finanziaria, nella quale è da ricomprendere quella fiscale, nell'ambito che si crea a partire dallo zero (la parità del bilancio) sino al punto in cui si tocca il livello dei parametri (3% dell'indebitamento, 60% per il debito, rapportati al PIL).

79. La quarta "favola" si collega alla terza. Ha influenzato condotte degli uomini e delle istituzioni. La favola è che l'euro costituisca un obiettivo "alto" per il quale sia giusto e conveniente affrontare sacrifici. E' vero l'opposto: le condizioni degli Stati che partecipano all'euro, confrontate con quelle degli Stati che partecipano all'Unione ma non all'euro, risulta deteriore in aspetti essenziali. Gli Stati non partecipi conservano la sovranità finanziaria, gli Stati euro l'hanno ceduta ad un stretto regime cui l'euro è rigidamente sottoposto, cioè a "nessuno". L'hanno semplicemente "annullata". Gli Stati non partecipi all'euro conservano la loro sovranità finanziaria sino ai livelli in cui si toccano i parametri. Gli Stati euro ne sono stati espropriati.

80. La quinta "favola" è conseguenza della precedente. Va sconfessata con urgenza. Si è prossimi ad una fase nella quale potrebbero doversi compiere di urgenza scelte drammatiche. Gli Stati devono liberarsi da quanto può falsare le alternative possibili.

La "favola" cui si allude, è che per gli Stati in difficoltà l'unica scelta sarebbe tra il restare nell'euro o l'uscire dall'Unione. La scelta effettiva è invece se restare nell'eurozona o continuare a far parte

dell'Unione, acquisendo lo "status" (più favorevole) di membro dell'Unione che non partecipa all'euro.

b) La "realtà". Le discipline concretamente applicate.

Nessuna serie di trattati più di quella dei trattati europei ha alimentato tante speranze e tanti sogni. La promozione di uno sviluppo armonioso ed equilibrato, una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente, un elevato grado di convergenza, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore della qualità della vita, la crescita economica e sociale, la solidarietà tra gli Stati membri (art. G.2 TUE). Rispetto della dignità umana, della libertà della dimostrazione dell'uguaglianza, dello stato di diritto, rispetto dei diritti umani, sviluppo sostenibile, crescita economica equilibrata, piena occupazione e progresso sociale, coesione economica, sociale e territoriale, solidarietà tra gli Stati membri (artt. 2 e 3 TUE, Lisbona).

Ci siamo fermati ai due principali, Maastricht e Lisbona. Altrettante espressioni sono presenti nei trattati a contenuto parziale, quali Nizza e Amsterdam. Non cambia se si leggono i documenti con i quali si sono chiusi i vertici. Quanto al formale diritto dell'Unione, conosciamo quanto aveva promesso il reg.1466/97 (una crescita vigorosa) e quanto in misura più ridotta ha prospettato il reg.1175/2011, per non parlare di "Europlus" e di Fiscal Compact.

Questa non vuole essere una critica. Gli annunci sono necessari. Ogni grande istituzione ha bisogno di una ideologia che la sostenga. Tra ideologia e sistema applicativo vi deve essere tuttavia un sufficiente grado di corrispondenza o, per usare il termine che viene usato nei trattati europei, di convergenza con la realtà.

L'Unione e l'eurozona sono due grandi organismi. Vivono in regime di correlazione, ma sono distinti. In entrambe è assente una autorità di governo, dovendo intendersi per tale una autorità la cui competenza si estenda, o possa estendersi (con il ricorso a procedure predisposte a questo

effetto), a qualsiasi aspetto della vita collettiva. Negli organismi nei quali manca un governo nel senso precisato, le funzioni proprie del governo vengono ripartite tra una serie di organismi ed istituzioni, soggetti a discipline che si sottraggono al controllo anche congiunto o collettivo degli organismi creati. Le funzioni dei governi, in tal caso, vengono parcellizzate in sistemi o sub-sistemi. All'estensione del sistema di "simil governo" ed al livello ed alla qualità della parcellizzazione si collega un fenomeno che viene qualificato come "autoreferenzialità".

Autoreferenzialità significa che l'organismo è retto non da un "governo", ma da un sistema automatizzato. Ognuno dei sub-organismi (compresi quelli di vertice), ogni titolare di competenze, ogni persona coinvolta nel funzionamento dell'organismo pone in essere le sole condotte alle quali è abilitato e che consistono in diritti e doveri, contenenti poteri o facoltà. Sono condotte specificamente assegnate o consentite. Non ve ne sono altre. Svolgendo la loro attività, compiendo le scelte negli ambiti consentiti o dovuti, tutti concorrono al movimento dell'organismo. L'organismo, come insieme, procede nelle direzioni che sono prestabilite nel progetto cui l'organismo è conformato, e solo in quelle.

Quanto più la dimensione dell'organismo è ampia, quanto più l'organismo è complesso, quanto più l'ambito del "simil governo" è esteso, quanto più la parcellizzazione è minuta, tanto più l'organismo risponde a sé stesso. Prosegue imperturbabile nella sua direzione, secondo i ritmi prestabiliti. Nessuno può variare l'una o gli altri, salvo ipotesi di cui in seguito si farà cenno.

Se l'ambito del "simil governo" è esteso fino ad abbracciare il vertice di ultima istanza, si ha non più autoreferenzialità, ma una ipotesi di "robotizzazione". E' quella che si concretizza nella zona euro. Non è un caso che nella fase iniziata con pretesa di definitività, quella del "Fiscal Compact", l'"automatismo" occupa uno spazio nel quale la discrezionalità sarebbe stata comunemente ritenuta insopprimibile. Quello della richiesta di

aiuto da parte di uno Stato e della condizionalità cui è subordinata la concessione degli aiuti. Nel Fiscal Compact la “richiesta” di “aiuto” forma oggetto di una imposizione!

81. Le riflessioni che precedono aiutano a comprendere il come ed il perché i risultati dell’Unione e dell’eurozona divergono dalle promesse. I risultati dipendono, e non possono non dipendere, dal progetto sulla cui base la macchina-organismo è stata realizzata. Le caratteristiche della macchina dipendono dalla disciplina applicata, alla quale le condotte devono attenersi. Di qui la necessità di conoscere esattamente e nei dettagli e nei distinti periodi le discipline applicate. Senza perdere d’occhio gli effetti che nei medesimi periodi si sono verificati. Sono risultati che la macchina-organismo ha prodotto nei diversi tempi e nella diversa conformazione assunta in ciascuno dei periodi.

## XX

### I CONTI IN ORDINE

82. Una espressione oggi divenuta corrente è quella dei “conti in ordine”. Quante volte l’abbiamo sentita ripetere, o addirittura “invocare” da Primi ministri o da ministri del Tesoro e dell’Economia. Ci mancherebbe che i conti non fossero in ordine! La “ragioneria” è una disciplina tecnica che serve proprio a questo. Nessuna azienda ne può fare a meno. Anche gli organismi “illeciti” tengono i conti in ordine. Più l’organismo è illecito più il “capo” è implacabile nell’esigere dagli associati di rispettare i “conti”. “I conti in ordine” sono uno strumento, non un “fine”. Sentirsi ripetere da governanti che “i conti sono in ordine” è una “conferma” ed insieme una “convalida” della “robotizzazione” del sistema. Se attraversassimo una fase di assoluta tranquillità, di crescita duratura e sostenibile, potremmo limitarci a tenere sotto controllo il sistema, secondandone il movimento. Molteplici

segnali ci avvertono invece che il sistema robotizzato si sta avvitando su sé stesso e che la direzione nella quale procede può condurre al disastro. Della robotizzazione e dei pericoli che ne possono derivare è indispensabile prendere coscienza. Si può riuscirci se la collettività sia ferma nell'esigere che mai più i governanti usino questa espressione e che indichino di volta in volta, in base ai dati che hanno il dovere di acquisire, dove il meccanismo automatico sospingerà il Paese, indicando con precisione i rapporti di causa ed effetto, la meta, desunta dal funzionamento del meccanismo che potrebbe o dovrebbe essere raggiunta. O, se negativa, evitata. Non è tempo di predizioni o fantasie. La collettività deve pretendere previsioni ragionate e proposte adeguate.

## XXI

### FATTORI COMPENSATIVI CALCOLO DEI DANNI

83. Delle discipline e dei periodi in cui sono stati applicati sappiamo quanto è necessario. E' utile aggiuntivamente non trascurare che sugli effetti di parametri vincolanti i bilanci si era già fatta esperienza nel periodo del serpente monetario, dal 22 marzo 1972 al 13 marzo 1979 e da questa data fino al 1992 per effetto dello SME, sistema monetario europeo, riassorbito nell'euro. In entrambi i periodi si registrò in Francia, Germania, Italia una flessione nello sviluppo. In Italia, negli anni '80, ragioni politiche indussero una componente importante della maggioranza a rilanciare lo sviluppo incrementando la spesa. Il rapporto debito/PIL nei dieci anni dal 1980 al 1990 si deteriorò di 40 punti. Ne avremmo pagato lo scotto nei decenni successivi. La spesa arreca danni o benefici a seconda del regime giuridico-economico in cui viene effettuata, della sua qualità e dei suoi ritmi, a seconda che pervenga o meno a fattori esistenti e valorizzabili, ed infine a

seconda che ad essi pervenga nei tempi e nelle specifiche quantità indispensabili.

84. Le discipline che si sono succedute nei venti anni di vita dell'euro sono quattro: quella della convergenza, di cui al protocollo n. 6 TUE, quella del regolamento 1466/97, vigente dal 1° gennaio 1999 al 6 dicembre 2011, quella del Fiscal Compact, che dal 2012 ha esercitato una influenza di fatto, e potrebbe tuttora esercitarla, quella del regolamento 1175/2011, formalmente in vigore dal 6 dicembre 2011 e che dovrebbe considerarsi in vigore.

La prima disciplina è stata detta della convergenza. Era finalizzata alla creazione di condizioni di omogeneità tra i Paesi che avrebbero concorso alla gestione in comune della nuova moneta, l'euro. L'esigenza che, al momento del lancio della nuova moneta, i Paesi che ne avrebbero dovuto assumere la responsabilità, si trovassero in condizioni di omogeneità era reale. Assolutamente corretto tenerne conto. Purtroppo ha influito ed ha prodotto conseguenze infauste l'erronea interpretazione della disciplina del marco tedesco, assunto a modello dell'euro. La norma rigida, chiamata a sostituire il sistema di governo politico e/o di lata discrezionalità, ha gelato lo sviluppo dei Paesi euro. Sia di quelli che hanno funzionalizzato le loro condotte al superamento dell'esame di ammissione, sia degli stessi Paesi (principale la Germania) chiamata a comporre il modello cui gli altri avrebbero dovuto conformare il proprio organismo.

Se all'euro fosse stata applicata la "vera" disciplina del marco, si sarebbero avuti, sin dal periodo iniziale, effetti di crescita. Si ebbe invece immediata e forte decelerazione. I dati sono stati già riferiti.

La decelerazione è stata però superiore a quella desumibile dai numeri. All'inizio del 1993, in contemporanea con il TUE, si era completata l'attuazione dell'UE. Erano state abolite le dogane infracomunitarie. Il beneficio era stato preventivato in una percentuale dal 2% al 6% secondo i

Paesi (Rapporto Cecchini). Anche se in percentuale inferiore un beneficio deve esservi stato. La decelerazione del periodo della convergenza deve quindi essere incrementata di una percentuale corrispondente alla perdita di almeno una quota del beneficio della eliminazione, anche fisica, delle barriere doganali. Non sarebbe eccessivo calcolarla intorno al 2%.

Con il 1° gennaio 1999 è entrato in vigore il reg. 1466/97 che ha sostituito la disciplina della convergenza con una regola unica, da rispettarsi indistintamente da tutti gli Stati euro. Consisteva nella parità nel bilancio. Ancora oggi, lo si è già detto, non si sa a chi attribuire la responsabilità di questa norma. Quindi, a maggior ragione, non se ne conoscono le basi logiche e teoriche. Si può ipotizzare che lo stimolo sia venuto dalla constatazione della divergenza dei risultati da quelli che avrebbe dovuto produrre una disciplina che fosse stata conforme all'antecedente norma. A quel punto, anziché procedere ad un confronto su un piano sia formale che sistemico tra la nuova disciplina, quale concretamente attuata, e quella del marco, si deve essere ritenuto che i risultati erano mancati solo perché le dosi di rigidità somministrate al sistema sarebbero state insufficienti. Si sarebbe dovuto prescrivere dosi maggiori.

Alcuni degli Stati si trovavano già in stato di accentuato deperimento a causa dell'erronea applicazione del modello marco nella fase della convergenza. Si rinnovò l'errore di ritenere che le regole applicate corrispondessero a quelle del marco. Si aumentarono le dosi in misura eguale per tutti, senza tenere conto delle condizioni di deperimento già presenti in alcuni Stati. Il regolamento 1466/97 è stato in vigore per tredici anni. Il ritmo della depressione si è accelerato. Se si fosse ragionato, lo si sarebbe previsto.

85. Anche nel corso del secondo periodo, quello a regime, sono entrati in funzione nuovi autonomi fattori di sviluppo. Dal 1° gennaio 1999, con il lancio dell'euro, e quindi a partire dalla determinazione dei tassi fissi e dal

1° gennaio 2012 con l'introduzione delle monete e delle banconote in euro, erano scomparsi i costi di transazione ed erano maturati, nella zona euro, altri vantaggi connessi. Inoltre l'area della libera circolazione dei fattori di produzione aveva cominciato ad allargarsi. Austria, Finlandia e Svezia erano già entrate nell'Unione nel 1995. Cipro, Malta, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia sono entrate ufficialmente a far parte dell'UE il 1° maggio 2004. Il mercato dell'Unione è divenuto il primo o il secondo del mondo per ricchezza, a seconda del rapporto euro-dollaro. La popolazione è la terza tra quelle delle entità pubbliche del mondo. Raggiunge i 500 milioni. I vantaggi della libera circolazione dei fattori produttivi erano stati calcolati intorno allo 0.7% nello Studio "One market, one money" con riguardo ad una popolazione inferiore alla metà di quella che sarebbe stata raggiunta. Non è necessario formulare ipotesi. E' sufficiente dire che alla cifra della decelerazione del periodo 1999/2011 va aggiunta una quota corrispondente al beneficio che sicuramente si è prodotto, ma non è stato calcolato, dell'allargamento dell'area euro e distintamente dello straordinario allargamento dell'area dell'Unione.

86. Per gli Stati euro si è aggiunto un ulteriore danno. Cessato il periodo della convergenza, avrebbero dovuto beneficiare del regime comune di tutti gli Stati dell'Unione, consistente nella fruizione della sovranità finanziaria corrispondente allo spazio tra il punto 0 ed il punto 3 nel rapporto indebitamento/PIL e tra il punto 0 ed il punto 60 nel rapporto debito/PIL. La sovranità degli Stati sarebbe stata soggetta a sole direttive di massima che la Commissione ed il Consiglio avrebbero potuto diramare ai fini della convergenza. Questo spazio di discrezionalità politica avrebbe ridotto il divario tra la disciplina euro e quelle antecedenti del marco.

Il reg. 1466/97, anziché concorrere ad attenuare il divario, l'ha inevitabilmente ed in modo definitivo allargato.



87. I fattori compensativi non sono rinnovabili e/o riproducibili. La eliminazione delle barriere doganali è condizione che si è ormai stabilizzata da decenni. Gli spazi europei non ancora assorbiti sono divenuti minimi. Salvo sorprese, che nei processi storici non si possono mai escludere, fattori nuovi compensativi nel prossimo futuro non ve ne saranno. Il ritmo depressivo ne potrebbe risentire la mancanza.

## XXII

### DATI DISAGGREGATI E COMPLESSIVI

88. I risultati sono a tal punto negativi e si manifestano con tale evidenza che è impossibile non prendere atto che l'eurozona versa in uno stato di crisi.

Crisi di singoli Stati? Patologia che, colpito un primo Stato, si propaga per contagio ad altri? Patologia degli Stati o della moneta? Si continua a non indagare sulle cause. La regola della parità del bilancio, dalla cui adozione si attendeva una crescita vigorosa con effetti favorevoli nella creazione di posti di lavoro, ha acquisito ormai un valore ideologico. Se i risultati tardano, la ragione non può essere che una sola. La formula applicata è quella giusta. Ma le dosi somministrate sono ancora insufficienti. Bisognava legare il paziente al letto (misure strutturali), privarlo di ogni mezzo di elusione (rafforza la sorveglianza), estendere il trattamento ad altri organi se i medici curanti lo ritengono necessario o comunque utile (qualsiasi settore nel quale si ritenesse opportuno intervenire), non fidarsi degli stessi medici e degli infermieri e sostituirli con un meccanismo di applicazione automatico, all'occorrenza anche di carattere chirurgico (intervento sulle strutture).

Se si fa presente quanto è stato detto in merito al Fiscal Compact nel suo insieme e con riguardo ai singoli articoli si constaterà che il ritratto che

se ne è fatto è plausibile. Risultato, le condizioni di sofferenza del malato si sono ulteriormente aggravate.

89. Ed ecco le medie dei vari periodi a confronto. La media del PIL della Francia dall'1.78% del primo periodo (1992-1998) passa a quella di 1.6% nei tredici anni successivi, scende allo 0.1% nel 2012. La Germania all'1.54% dei primi sette anni, scende alla media dell'1.32% nei tredici anni successivi, si ferma allo 0.8% nel 2012. L'Italia dall'1.27% dei primi sette anni, scende allo 0.68% nei tredici anni successivi, al -2.4% del 2012 (i dati del 2012 corrispondono a previsioni). Il 2012 è l'anno influenzato dal Fiscal Compact.

*L'errore nella identificazione della disciplina del marco è la causa originaria del processo patologico in atto. La parità del bilancio ha accentuato gli effetti del fattore causante originario ed ha costituito fattore nuovo ed autonomo di depressione, il cui grado e connesso ritmo si sono accentuati ad ogni ulteriore irrigidimento del sistema.*

PARTE SECONDA  
ALLA RICERCA DI UNA VIA D'USCITA

XXIII

ALTERNATIVE GIURIDICHE E CONNESSE OPZIONI POLITICHE

90. Si poteva credere di essere giunti alla fine. Inattesa, si è aperta una questione nuova. Nel ricercarne la soluzione bisogna avere cura di tenersi strettamente all'interno del sistema, quello dell'euro. E' per l'eurozona che la risposta deve valere.

Come e per quale ragione dal criterio della parità di bilancio sono derivati effetti negativi, è una domanda alla quale è indispensabile dare una risposta. Una risposta tanto più importante se, come sembra, si intende attribuire alla parità di bilancio carattere permanente. Gli effetti negativi sarebbero destinati a prodursi a tempo indefinito.

La risposta dovrà ovviamente essere ricercata nell'ambito delle stesse regolamentazioni giuridiche, in funzione delle quali la risposta viene ricercata.

La risposta è indispensabile anche ai fini delle decisioni che dovranno essere prese. Prima delle altre, se esigere l'assoggettamento alla disciplina comune dei due Trattati o rinunciare all'euro, restando nell'Unione.

Sono due decisioni politiche indilazionabili. Si può andare incontro a danni tanto se non si fa valere l'uno o l'altro dei due diritti, quanto se se ne esige il rispetto. E se tra una ventina d'anni l'area euro divenisse una specie di regno di Bengodi e l'Italia si dovesse pentire di esserne fuori?

91. Il principio fondante della zona euro è il regime di mercato, aperto e in libera concorrenza (art. G.2, 4.2). Gli artt. 104 C TUE e 126 TFUE, da un lato, il protocollo n. 6 ed il reg. 1466/97 sono i due atti che hanno retto

l'euro dal 1992 sino al 6 dicembre 2011, dall'altro fanno perno due distinti elementi, il prodotto da un lato, l'indebitamento e il debito dall'altro. Sul prodotto non vi possono essere dubbi. Non v'è nemmeno incertezza sulla funzione che debito ed indebitamento possano e debbano svolgere ai fini del prodotto. Nemmeno è contestabile che debito ed indebitamento non possano raggiungere grandezze illimitate.

La differenza tra il TUE e il TFUE e gli altri atti sta nella determinazione dei limiti e nella scelta dei punti di riferimento. Gli articoli dei Trattati ritengono che l'elemento cui riferire il limite debba essere duplice. Per l'indebitamento l'anno, per il debito il totale complessivo. Il Prot. n. 6 TUE ed il reg. 1466/97 assumono a riferimento il solo indebitamento annuale.

Il Prot. n. 6 perveniva ad un risultato non indicato formalmente come pareggio. Perveniva al pareggio in modo indiretto, attraverso parametri di convergenza. Nella disciplina subentrata al Prot. n. 6 il vincolo del pareggio del bilancio è divenuto esplicito.

92. Gli atti regolatori non hanno carattere astratto. Dispongono per un numero limitato di soggetti, gli Stati membri, inizialmente 12, oggi 17. Le disposizioni concrete in cui si risolvono le apparenti discipline astratte sono rivolte a soggetti, gli Stati euro, le cui condizioni sono diverse. Erano diverse per uno stesso Stato alle date in cui ciascuna disciplina è subentrata all'altra. Diverse anche in ogni singolo anno rispetto alle condizioni dell'anno antecedente.

93. Nel Prot. n. 6 e nel reg. 1466/97 i due poli sono la produzione (PIL) e l'indebitamento. La produzione consiste nel realizzare un risultato di rilievo economico collegando più fattori. Nel regime di mercato, unico strumento giuridico di cui ci si può avvalere per acquisire i fattori ed utilizzarli in modo coordinato è il negozio giuridico. Nel regime di mercato

vi è una merce, la moneta alla quale è stato attribuito valore legale, che si scambia con qualsiasi altra. Per produrre occorre disporre di moneta (capitale, liquidità) nella quantità sufficiente per raccogliere i fattori che sono necessari per la produzione. Negli Stati membri della zona euro e dell'Unione i fattori ammessi appartengono a qualsiasi tipo. Fanno eccezione quelli dichiarati illeciti. Gli illeciti partecipano al mercato avvalendosi di organismi, che impiegano poteri negoziali. I fattori illeciti alterano il funzionamento fisiologico del mercato.

94. Fattore di produzione, non sempre classificato come tale dalla teoria economica, è la domanda. Nel regime di mercato non si produce per autoconsumo, ma per vendere. La vendita è atto negoziale. Non si realizza se non c'è qualcuno che compera o se manca l'aspettativa che un compratore possa esservi. L'insieme delle proposte di acquisto viene denominato "domanda". Anche se il compratore è sollecitato dal venditore, la decisione ultima è la sua.

95. In regime di mercato tutti, individui ed imprese, sono attori naturali di processi produttivi. Le imprese sono i soggetti che si dedicano alla produzione come attività professionale. Gli individui partecipano alla produzione come produttori autonomi (artigiani singoli, letterati, filosofi, matematici, cultori di qualsiasi disciplina, inventori, tecnici innovativi, introduttori di tecniche organizzative, artisti e così via).

Imprese ed individui partecipano al mercato anche in una seconda veste, come consumatori. Ne sono una componente naturale e necessaria. I consumatori individui devono farvi ricorso per acquisire beni e servizi per le esigenze di vita. La classe degli individui consumatori viene qualificata come "le famiglie". Rientrano nella classe anche le entità unifamiliari.

Nella classificazione degli individui come famiglia si presuppone che nella maggioranza dei casi gli individui si muovano secondo andamenti

costanti ed utilizzino, in qualche misura, strutture stabili. Le famiglie nel loro insieme sono i portatori di ultima istanza della “domanda”, fattore determinante della produzione.

## XXIV

### GLI ATTORI DEL MERCATO

#### LO STATO

96. Altra componente essenziale del mercato è lo Stato. E’ direttamente chiamato in causa da uno specifico atto giuridico, il bilancio della Pubblica Amministrazione, base del quesito.

L’intero territorio planetario è ripartito tra Stati. Ogni Stato, fatto salvo quanto diversamente concordato (concordate sono anche le norme di ordinamenti sopranazionali, a cominciare dall’ONU e dal WTO), esclude ogni altro Stato dal suo territorio. Su ogni territorio esiste una collettività. Lo Stato ne è responsabile. Ne è responsabile anche nell’eurozona.

97. Oggi è corrente parlare di mercato planetario che abbraccerebbe l’intero mondo. Per un verso effettivamente è così. Per un altro, no. Il mercato unico del mondo è segmentato in tanti mercati quanti sono gli Stati. I mercati statali, parti del tutto, non sono eguali. Si distinguono per ampiezza e caratteristiche del territorio, per la diversa dimensione e per la diversa storia della collettività, per il diverso grado che la collettività e lo Stato attribuiscono ad aspetti non economici (di potenza, militari, religiosi, tradizioni, economici non condizionati da singoli prodotti, e così via). Nessuno Stato, nell’esercizio della funzione di responsabile della guida della propria collettività, si sottrae alla influenza del mercato monetario. Permane peraltro una sfera in cui gli Stati riescono ad essere autonomi dal mercato.

XXV  
UE ED EURO  
DUE ENTITA' DI TIPO NUOVO

98. Unione ed eurozona sono entità di tipo nuovo tra loro collegate. Non sono Stati, anche se degli Stati condividono molti caratteri. Come gli Stati hanno un proprio territorio, quello dell'Unione di cui è parte l'eurozona (17 Stati sui 27 dell'Unione fanno parte dell'eurozona). Come gli Stati escludono gli altri Stati da ogni ingerenza sul proprio territorio, fatta eccezione per quelle concordate. La differenza con gli Stati sta in questo, che pur essendo Unione ed eurozona entro ambiti predefiniti responsabili delle collettività comprese nei loro specifici territori, non vi è presente, come è in tutti gli Stati, compresi quelli dai quali Unione ed eurozona sono composti, un "vertice" che disponga di autorità per affrontare e risolvere con quote di autonomia qualsiasi questione che coinvolga interessi unitari delle proprie collettività. I poteri di ultima istanza nella Unione e nell'eurozona sono stati suddivisi tra una pluralità di organismi, con un grado di parcellizzazione elevato. Ogni organismo e per esso il o i titolari, è tenuto a svolgere il compito che gli è stato affidato, senza potersene discostare. L'Unione e l'eurozona, come in precedenza si è cercato di chiarire, hanno caratteristiche paragonabili a quelle di un robot. I fattori propulsivi dei movimenti, la direzione e i ritmi dello stesso, sono quelli fissati nella progettazione. Un piccolo errore nel calcolo che produca scostamenti nel movimento rispetto al progetto può sospingere il robot verso un ostacolo dalle strutture rigide. Nello scontro il robot può andare in frantumi. Lo stesso potrebbe accadere ad Unione ed eurozona.

99. Del carattere robotizzato di UE ed eurozona offre testimonianza il Fiscal Compact, atto di cui oggi molto si parla. 25 sui 27 Stati dell'Unione, non essendovi le condizioni perché le norme dell'Unione venissero

modificate secondo la procedura fissata nel TFUE, per introdurre variazioni riguardanti principalmente l'eurozona, hanno stipulato un Trattato di diritto internazionale. Si sono mossi quindi su un piano diverso da quello dei Trattati europei. Lo hanno fatto allo scopo di impegnare gli Stati membri ad introdurre nei Trattati dell'Unione norme che l'Unione, come robot, non avrebbe consentito. Gli Stati membri hanno assunto una diversa identità, quella di soggetti esterni, per operare dall'esterno sull'Unione e modificarla. Una situazione equivalente a quella degli astronauti che si sono mossi nello spazio per apportare dall'esterno modifiche alla capsula spaziale, del cui equipaggio facevano parte.

XXVI  
IL MERCATO  
OFFERTE E RICAVI  
IPOTESI

100. La ricchezza di una collettività è data da quanto essa produce (il concetto Smithiano della "Ricchezza delle Nazioni"! ). Le potenzialità produttive non possono spingersi al di là di quanto è consentito da determinati presupposti. Il primo è rappresentato dalla quantità e qualità di fattori disponibili. Le qualità variano continuamente. Alcuni fattori vantano una lunga storia. Per altri la qualità può irrompere all'improvviso.

101. I fattori, in quanto essenziali per la produzione, devono essere riconosciuti ed apprezzati come tali. E' altrettanto importante essere in grado di organizzarli ai fini della produzione. Concorrono alla ricchezza nazionale se la produzione, o l'effetto di ultima istanza dello stesso, restino durevolmente connessi all'imprenditore e/o al territorio nazionale.

Un terzo autonomo presupposto è dato dal capitale disponibile. In regime di mercato l'acquisto dei fattori, della qualità, nella quantità e nelle



altre condizioni, può essere effettuato solo offrendo (od avendo offerto in un tempo anteriore) in modo diretto o indiretto una somma di denaro.

Gli imprenditori e gli operatori di qualsiasi tipo, rilevanti in particolare quelli del settore del credito e della finanza, riversano nel mercato i beni o servizi che sono riusciti a produrre con i fattori individuati e raccolti nelle date loro capacità, nelle date condizioni di tempo e di luogo, con il dato capitale di cui disponevano o che sono riusciti a procurarsi.

Per il totale delle cessioni il mercato ha corrisposto un prezzo. I produttori professionali (gli imprenditori) devono mirare a conseguire un ricavo complessivo che remunerer tutti i costi, compresa la remunerazione dell'imprenditore. Se la condizione si verifica la produzione può continuare.

Bisogna tenere conto anche del fattore tempo e delle difficoltà che ne derivano.

102. Se il ricavo della cessione supera il costo complessivo il margine in più può essere impiegato per ricercare, valorizzare, utilizzare altri fattori produttivi, identici, analoghi o anche diversi da quelli già prodotti. Il risultato va disaggregato con riguardo ai singoli settori e/o imprenditori. Ai nostri effetti contano i totali. Una produzione efficiente da cui originano profitti superiori ai costi, concorre alla crescita economica della collettività. Se il fenomeno perdura, si formano attese circa la sua durata. Il processo di fertilizzazione della economia si amplia. Concorrono alla decisioni le condizioni del mercato ed il costo degli investimenti.

Riflessioni analoghe a quelle che valgono per i produttori professionali possono ripetersi per gli operatori individui. Se il ricavo è inferiore al costo sostenuto, comprendendovi anche quello per l'apporto personale, l'operatore può ritirarsi dal mercato, eventualmente soddisfatto da benefici morali. Se il ricavo è considerato remunerativo, l'operazione può essere ripetuta. Se il ricavo supera i costi, specie se il divario è elevato come può accadere nel caso delle invenzioni o delle innovazioni organizzative,

l'operatore scopre di essere esso stesso un fattore produttivo e per valorizzarlo può giudicare conveniente trasformarsi in imprenditore. Tra i fattori produttivi va annoverata anche la capacità potenziale di raccogliere e soddisfare occasioni di nuova domanda, sia specifica del proprio settore operativo, sia di qualsiasi altro settore, nell'uno o nell'altro caso, dovunque e comunque la nuova domanda si presenti.

## XXVII

### LE FAMIGLIE

### LA DOMANDA

103. Seconda componente della economia sono le famiglie. I componenti la famiglia si dividono in due specie. I componenti in età di lavoro e che partecipano alla produzione e i minori, gli anziani, gli invalidi ed i disoccupati, per i quali provvedono soggetti pubblici e/o altri componenti delle famiglie.

I redditi, prodotti con il lavoro, con le erogazioni pubbliche, con attività finanziaria, con i redditi del patrimonio accumulato, concorrono al fattore "domanda". Domanda è anche la richiesta di prodotti finanziari.

La domanda è interna se proviene dai componenti la collettività. Esterna se proviene da appartenenti ad altra collettività. Nel regime di mercato aperto la provenienza in sé non fa differenza. La domanda interna è in genere più costante e può comportare costo minore. La domanda esterna può risultare, nonostante i maggiori costi, più remunerativa. Se il prodotto ha successo, l'allargamento della domanda può diventare fattore determinante. Se la domanda cresce, cresce anche la produzione. Se vi sono elementi che giustificano una ragionevole previsione di crescita della domanda, specie se duratura e generalizzata, la crescita della produzione può anticipare la domanda. Se la domanda rallenta, rallenta la produzione. Il

rallentamento come la crescita può riguardare la domanda interna o quella esterna od entrambe.

La ricchezza nazionale che consegue a profitti che superino il costo della produzione e che stimolino a nuovi investimenti si traduce per via diretta o indiretta in nuova domanda.

104. I due fattori, domanda e produzione, si condizionano reciprocamente. Talvolta lo stimolo parte dalla domanda, altre volte dalla produzione. Non si può assumere che a svolgere il ruolo propulsivo sia e debba essere sempre ed in ogni caso una delle due componenti. Le due componenti sono in rapporto di reciproca funzionalità. Se uno dei due va avanti (quale che esso sia) e l'altro resta fermo o comunque non assume un ritmo corrispondente, l'andamento fisiologico del sistema viene turbato.

## XXVIII

### LO STATO

#### POTERI AUTORITARI E NEGOZIALI

105. La terza componente del sistema è lo Stato. La posizione dello Stato è peculiare. Ha la responsabilità degli andamenti della collettività. Nello stesso tempo è il principale operatore economico nella collettività che ad esso fa capo.

Nello specifico campo della economia è titolare di un potere autoritario, quello fiscale. Il potere fiscale a sua volta è condizionato dal mercato. Come si concilia tutto questo e come e perché spetta comunque allo Stato la responsabilità del tutto?

Conviene cominciare dai limiti del potere tributario. I tributi, nell'insieme dei loro tipi, gravano sull'insieme degli operatori, individui od organismi, collegati con il territorio e con l'ambito di effettiva espansione della potestà dello Stato. Sono imprenditori, produttori non professionali,

famiglie portatrici della domanda, fattori tutti della produzione, dalla quale dipende la ricchezza del Paese. Lo Stato deve ricavare liquidità nella misura necessaria per acquisire negozialmente, cioè su base consensuale e nel rispetto dei principi del mercato, quanto ad esso serve per svolgere la sua specifica missione di responsabile della collettività. Le prestazioni personali obbligatorie occupano spazi minori. La stessa costrizione militare obbligatoria va scomparendo.

Il limite nella imposizione, che abbraccia sia il totale sia la ripartizione e le forme della imposizione, sta in questo, che la imposizione non può spingersi sino al punto di danneggiare la funzione della produzione, componente collegata alla domanda ma dalla stessa distinta.

106. Lo Stato è il più grande tra gli operatori nel mercato che ad esso fa capo. Ci si riferisce a Stati di media dimensione quali oggi nel contesto mondiale possono considerarsi Francia, Germania, Italia (potremmo aggiungere Spagna e forse qualcun altro dei Paesi membri). I tre Paesi sono espressione di lunghi processi storici. Le loro strutture sono conseguentemente in parte naturalmente rigide. Rigide significa che sono in parte autoreferenziali. Per essere modificate richiedono in genere cura ed attenzione, e tempi non brevi.

Una parte ampia dei costi dello Stato è rappresentata dalle remunerazioni dovute ai singoli per prestazioni da essi ricevute (stipendi, salari, pensioni, ecc.). Lo Stato che non operi in regime di mercato, può produrre, eventualmente a condizioni che esso stesso stabilisce, ciò che gli serve. Nel regime di mercato, se produce in proprio, deve rispettare le norme che valgono per tutti. Degli organismi titolari di poteri autoritari o ad essi connessi (le funzioni pubbliche) lo Stato regola l'organizzazione. Si rivolge al mercato per tutto ciò che serve per farle vivere. Anche negli organismi la cui disciplina, compreso il rapporto di lavoro, abbia carattere non negoziale ma pubblico, la connessione con il mercato permane, perché i

trattamenti economici, congiunti ai benefici morali, devono essere tali da reggere nel confronto competitivo con i compensi per le prestazioni private.

Quando si dice che lo Stato deve procurarsi sul mercato e a prezzo di mercato tutto ciò che gli serve, ci si riferisce non alla sole prestazioni umane, ma a “tutto”, costruzioni, forniture, beni strumentali e così via.

## XXIX LO STATO PECULIARITA'

107. Vanno segnalate alcune peculiarità.

La prima è che gran parte del prodotto delle attività dello Stato non è commerciabile, non ha prezzo di mercato. Ma incide egualmente sul mercato. Ci si riferisce alla normazione in generale quale che sia il settore che ne forma oggetto, a partire da quella condizione, della organizzazione, dei collanti organizzativi, alle peculiarità dei singoli settori, quali la tutela dell'ordine pubblico, la sicurezza personale, l'ambiente, i sistemi urbani, le infrastrutture di comunicazione (quale che ne sia il tipo), il livello medio di cultura, istruzione, innovatività, sanità, previdenza, assistenza, principi morali condivisi, rapporti con altri Stati, pace durevole, e così via.

Una seconda viene spesso ignorata. E' rappresentata dalle caratteristiche del “collante”. Negli organismi biologici le parti stanno insieme secondo i modi predeterminati nel “gene”. Negli organismi bio-giuridici, a partire dai minimi fino a quelli della maggiore dimensione e potenza, quali gli Stati ed altri (non dimenticando che organismo sono anche i nuclei familiari), le componenti sono tenute insieme da norme. Le regolazioni (le norme) disciplinano rapporti tra distinte individualità e soggettività e tra le loro condotte, nonché tra le condotte attuali di un soggetto con quelle antecedenti e successive. Ma non di minore importanza sono le discipline di rapporti tra gli individui e gli organismi inferiori che

compongono organismi maggiori. Rientra in questa disciplina la determinazione del “collante” di ciò che tiene insieme le parti e ne forma una distinta entità. Usiamo ovviamente l’espressione “collante” in senso lato. Nelle strutture fisiche le connessioni possono essere di tipo vario, dalla sovrapposizione, all’innesto, all’ingranaggio, ad un filo (spago, corda, fune, ecc.). Anche il collante giuridico può essere di vario tipo. Ad ogni tipo corrisponde un diverso grado di rigidità. Il collante giuridico più flessibile è quello che utilizza il rapporto negoziale. Il più rigido quello che utilizza poteri pubblici. Il massimo della rigidità è del collante realizzato con procedure amministrative formalizzate e complesse. Influiscono sulla rigidità le tecniche e le procedure sanzionatorie. Le norme con funzione di collante, negli Stati con più antica storia, danno vita in più di un caso a sistemi autoreferenziali. Lo Stato può continuare a soggiacere, anche nella attuale fase di dipendenza dal mercato, a regolazioni del collante risalenti nel tempo, ispirate a canoni di diritto pubblico, quindi rigide. Ciò spiega come Stati che si avvalgono di discipline organizzative, simili quanto non addirittura identiche nei contenuti, funzionano in modo diverso. Dipende nel maggior numero dei casi dal tipo di collante che viene utilizzato.

La terza peculiarità dello Stato è che, pur operando sul mercato ed essendo il principale operatore nel proprio mercato, per le funzioni di vertice si avvale di sub-organismi di personale di tipo diverso da quello utilizzato dagli imprenditori professionali, un tipo di personale le cui caratteristiche dipendono dalla peculiarità dei metodi di selezione e dalla funzione. Viene denominato “classe politica”. Negli Stati contemporanei la classe politica deve derivare direttamente o indirettamente dal corpo elettorale, in applicazione del principio fondamentale della democraticità.

108. La conformazione delle tre componenti del sistema economico in regime di mercato, produzione, domanda, Stato, sono ben definite, ma mai interamente rigide. La conformazione di ciascuna dipende da quella delle

altre due. Va ripetuto per i rapporti tra Stato e sistema produttivo e tra Stato e domanda, quanto già si è detto quanto al rapporto tra produzione nazionale e domanda, che a nessuno dei tre protagonisti è attribuibile in via stabile il compito di “tirare la volata”. Ci si dà il cambio e non per scelta, ma adeguandosi alle circostanze.

### XXX

#### LO STATO

#### GLI INTERVENTI. LE DISCIPLINE

109. Abbiamo raccolto gli elementi necessari per affrontare il tema specifico del se e, in caso affermativo, del come e quando in un regime di mercato aperto ed in libera concorrenza, lo Stato possa o debba intervenire per influire sullo sviluppo della propria collettività.

Si devono distinguere varie ipotesi. Poiché il benessere (la ricchezza) dipende dal rapporto tra ciò che viene offerto al mercato e ciò che viene recepito dal mercato, è da qui che bisogna partire. Il rapporto può concludersi con un risultato che, remunerati tutti i costi, consenta margini di profitto utilizzabile per nuovi investimenti, oppure di equilibrio tra costi e ricavi, oppure di ricavi che non remunerino la totalità dei costi.

Nel primo caso lo Stato non ha ragione di intervenire. Può indubbiamente farlo ove giudichi che altri fattori siano presenti e che convenga lasciarli inutilizzati. Avvalendosene si conferirebbe vigore alla spinta propulsiva in una fase funzionale alla espansione.

Il rapporto tra costi e ricavi, non è necessariamente identico in ogni settore produttivo. Il fatto che il risultato si ottenga in alcuni settori ed in altri no, può offrire indicazioni circa le aree del sistema economico dove i fattori sono adeguatamente utilizzati o dove i fattori, pur esistendo, non ricevono la possibile valorizzazione. Il che può accadere per i limiti del

sistema produttivo o per condizioni di carattere generale. In un discorso semplificato ci si attiene al risultato globale.

Nella seconda ipotesi, in cui i ricavi remunerano i costi ma non offrono margini per nuovi investimenti, vi è equilibrio. Se il livello di equilibrio è soddisfacente lo Stato può non intervenire. Se l'equilibrio si è formato ad un livello insoddisfacente, il problema di un intervento dello Stato si pone.

Nella terza ipotesi, le offerte raccolte dal mercato non remunerano i costi. La imprenditoria professionale si trova nella necessità di ridurre la remunerazione dei fattori che concorrono alla produzione, o di ridurre la produzione o di cessare l'attività. La insoddisfacente risposta del mercato produrrà effetti, che saranno diversi da settore a settore, da impresa ad impresa. Globalmente il risultato si traduce nel rallentamento nel ritmo di crescita della ricchezza nazionale. Se il fenomeno perdurasse, si determinerebbe un impoverimento graduale del Paese.

110. In tali condizioni lo Stato normalmente interviene. Ma il se ed il come, dipendono dal regime giuridico. Se il regime non è né democratico né di mercato, non è escluso che l'organismo di vertice si disinteressi delle collettività e si preoccupi solo della propria sopravvivenza. Se all'impoverimento facesse seguito l'affievolimento della adesione, il regime potrebbe collassare.

Se il regime è democratico ma non di mercato, lo Stato dispone di vari poteri, anche di carattere autoritario. Sono i poteri connessi alla sovranità monetaria (es. inflazione controllata), i regimi controllati di scambio e agevolazioni alla importazione ed alla esportazione, l'indebitamento, ed altro. Influiscono i livelli di maggiore apertura e chiusura del sistema verso l'estero, le condizioni in cui lo Stato versa nei rapporti con le altre economie, il livello di potenza (economico, ma non solo) dello Stato.



Se il regime è di mercato, ma non soggetto alla disciplina peculiare dell'UE e dell'eurozona, lo spazio di intervento dello Stato permane ampio, specie nel caso di uno Stato in condizione di preminenza economica e finanziaria, nonché politica e militare. Gli USA, che soggiacciono a costrizioni dissimili, ma non di molto, da quelle europee, per effetto di circostanze però del tutto diverse (un effetto dello stesso tipo può originare da complessi di cause non somiglianti!), in presenza di un ritmo di sviluppo inferiore alle attese, sta attuando un indirizzo di immissione nell'economia di imponenti dosi di liquidità governata con mano sostanzialmente pubblica, i cui effetti cominciano ad avvertirsi come favorevoli. Nell'area euro una manovra consimile non sarebbe giuridicamente impossibile.

111. L'ipotesi successiva da esaminare è quella degli Stati dell'Unione europea non facenti parte dell'eurozona. V'è da rispondere anche in questo caso a due domande.

La prima è se, ove si determinano situazioni non favorevoli che il sistema produttivo non riesca, o comunque non potrebbe risolvere da solo, lo Stato membro possa o debba intervenire.

La risposta è affermativa. Provvedervi non rientra nei compiti dell'Unione. L'Unione può svolgere solo le funzioni che le sono specificamente attribuite (principio della attribuzione, art. 5.2). Tutto ciò che non è specificamente attribuito all'Unione è di competenza dello Stato (principi di sussidiarietà, art. 5.3).

Sia il TUE che il TFUE indicano settori di cui lo Stato deve positivamente aver cura anche di obiettivi che lo Stato è tenuto a perseguire. Ogni obiettivo deve formare oggetto di una specifica politica. Nelle società moderne, nella quasi totalità, le politiche richiedono disponibilità di mezzi finanziari. Si caratterizzano anche come economiche.

112. Se il sistema produttivo nelle date condizioni (non importa a quale epoca risalgano e a chi ne spetti la responsabilità) non realizza con le sue offerte al mercato ricavi maggiori dei costi di produzione, o se il livello di equilibrio tra offerte al mercato e ricavi non soddisfa le attese della collettività, lo Stato deve intervenire. Il primo passo da compiere consiste nell'accertare se esistono fattori produttivi non utilizzati o insufficientemente valorizzati, quali siano, se si prestino a valorizzazione. Se mancano, bisogna arrendersi alla realtà. Occorre però non dimenticare che la individuazione dei fattori e la valutazione delle loro potenzialità varia secondo le condizioni ed i tempi. Ciò che oggi sembra inutile, d'improvviso potrebbe dimostrarsi prezioso. E' il caso delle materie prime, definite rare, quasi tutte per il passato totalmente trascurate. Né c'è bisogno di andare tanto lontano, basta pensare al bitume, noto da millenni ed utilizzato per illuminazione, che come petrolio, forma la fortuna degli Stati dell'Asia centrale, divenuti autonomi dopo la implosione dell'URSS, o del gas che veniva disperso nell'aria, prima che l'industria chimica si rivelasse la straordinaria potenzialità, o restando ancora più vicini a noi, con il sollievo che ebbero le finanze pontificie quando un ingegnere francese accertò la presenza dell'allume nella montagna dalla Tolfa!

XXXI  
EUROZONA  
FATTORI PERDUTI O SOTTOUTILIZZATI  
LA GERMANIA

113. Passando dall'Unione alla zona euro, le due questioni della ricerca di eventuali fattori meglio utilizzabili e dei poteri di cui gli Stati membri possono avvalersi per metterli a profitto, assumono carattere di specificità perché le norme da applicarsi sono state e sono diverse da quelle dell'Unione. Non solo per i contenuti, ma anche per la natura, quella

dell'Unione astratta, da applicarsi ad un numero indeterminato di destinatari, quella del Prot. n. 6 e del reg. 1466/97, astratta solo in apparenza, nella realtà concreta e destinata ad applicarsi a soggetti previamente identificati, di cui si conservano le specifiche condizioni esistenti. Quindi atti non solo particolari e concreti, ma anche retroattivi.

La ricerca di eventuali fattori, la cui utilizzazione possa migliorare, spetta ovviamente agli Stati. Devono effettuarla assoggettando le loro economie ad analisi strutturali e funzionali senza arrendersi ad una eventuale risposta negativa.

114. E' assolutamente escluso che in questo saggio ci si voglia sostituire od aggiungere allo Stato nella ricerca di giacimenti o di fattori singoli. Indicazioni di carattere generale, più che utili, essenziali, emergono invece dalla analisi formale delle discipline che si sono susseguite nella zona euro, e dalle integrazioni delle stesse con i dati statistici.

A questo effetto l'esperienza di Germania ed Italia risulta utile, più che quella della Francia, per la presenza, ante 1991, nei primi due Stati, di fattori specifici, non utilizzati a tempo debito. Sono successivamente scomparsi o hanno continuato ad operare con una efficacia ridotta, la cui entità è misurabile.

115. L'Unione europea e l'euro dovevano realizzare un grande progetto. Con il TUE avrebbero fatto parte de mercato unificato circa i 2/3 degli Stati europei. L'unificazione a partire dal 2014 si sarebbe completata. Il mercato unico sarebbe stato il più ricco del mondo (o il secondo se il cambio fosse favorevole al dollaro). Avrebbe concorso a far crescere la dimensione delle imprese e concorse a rafforzare il mercato finanziario. Sia per la apertura nel mercato mondiale di una nuova entità di tale dimensione e ricchezza, sia per l'indirizzo cui l'UE si era imposto e che aveva prontamente rispettato, che promuoveva a livello mondiale la riduzione dei dazi doganali era certo che il

mercato mondiale si sarebbe espanso con rapidità. La media di sviluppo del commercio mondiale sarebbe stata del 5%.

La adeguatezza delle strutture della Germania al mercato aperto era indiscutibile, al punto che la Germania era stata assunta dal Prot. n. 6 a modello delle conformazioni che gli stati euro avrebbero dovuto realizzare. L'adesione all'euro non avrebbe dovuto comportare in linea di principio alcuna costrizione per la Germania. Avrebbe all'opposto aperto allo Stato europeo, che superava gli altri per grado di sviluppo tecnologico, un ambiente favorevole alla sua ulteriore espansione nel commercio mondiale. I rapporti della Germania con la Cina, la cui straordinaria corsa verso la industrializzazione era cominciata già da circa un decennio, risalivano a quasi un secolo. Il fattore che la Germania deteneva e che nessuno altro Stato europeo avrebbe potuto eguagliare, consisteva nella enorme potenzialità di crescita, ove la domanda si fosse allargata.

La Germania aveva raggiunto la percentuale del 10% nel commercio mondiale, anche nella lunga fase in cui la popolazione era rimasta tra i sessanta ed i settanta milioni di abitanti. La media di sviluppo del PIL tra il 1950 ed il 1990, cioè per quaranta anni, il doppio del periodo dall'inizio dell'UE ad oggi, era del 4.05%, e non era dovuta, come per l'Italia ad un meccanismo specifico, ma era stata conseguita in condizioni di mercato aperto, in libera concorrenza.

116. Ed ecco i dati su cui occorre ragionare. La Germania, in una lunga fase di libero commercio, dal 1950 al 1990 aveva realizzato la media, già riferita, del 4.05%. Nei sette anni dal 1985 al 1991, quando i Paesi che avrebbero partecipato all'Unione avrebbero tutti avvertito il morso della costrizione del serpente monetario, poi del Sistema monetario europeo, la media era scesa al 2.09%. Nei sei anni dal 1992 al 1998, periodo della stessa lunghezza di quello antecedente, la media tedesca calò all'1.54%. Se la costrizione del SME era stata comune a tutti, a partire dal 1992 erano gli

altri Paesi euro a dover subire le costrizioni imposte dal Prot. n. 6 TUE, la Germania no, la Germania sarebbe stato il modello cui gli altri si sarebbero dovuti conformare. L'eccezionale sviluppo del commercio e del PIL mondiale avrebbe dovuto vedere la Germania ai primissimi posti. Era il Paese europeo che più degli altri se ne sarebbe giovata. Se fosse stato commesso un errore, avrebbe colpito la Germania, e sarebbe stato da imputarsi alla disciplina del Prot. n. 6 da applicarsi nei sei anni di convergenza per la zona euro. Non si notò che adottando la Germania a modello per la configurazione che gli altri Paesi avrebbero dovuto realizzare per essere ammessi all'euro, si bloccava prima degli altri la Germania. Il modello doveva restare fermo, visto che costituiva il traguardo che gli altri avrebbero dovuto sforzarsi per raggiungerlo. Restare fermi significava che la Germania non avrebbe dovuto sopportare le stesse costrizioni degli altri. Ma avrebbe subito la perdita di un fattore, che essa sola possedeva. La sua scomparsa avrebbe determinato una perdita superiore a quella rappresentata dalle costrizioni subite dagli altri.

La potenzialità del fattore rappresentata dalla capacità di seguire la domanda mondiale nella sua espansione, passato il momento propizio, non sarebbe stata mai recuperata. Il successivo reg. 1466/97 come vedremo ne ha anzi perpetuato la causa. La perdita di un fattore potenziale di cui si erano concretizzate le conclusioni di straordinaria utilità corrisponde ad una ipotesi di "lucro cessante".

XXXII  
EUROZONA  
FATTORI PERDUTI O SOTTOUTILIZZATI  
ITALIA

117. L'Italia subì nel sessennio della convergenza una perdita qualificabile come "danno emergente". E' difficile stabilire quale delle due

perdite, quella della Germania o quella italiana, sia stata più elevata. Il debito della P.A. al 31 dicembre 1991 ammontava (in lire) ad 1.448.150 miliardi. Alla stessa data la ricchezza finanziaria delle famiglie ammontava a 1.860.372 miliardi di lire. Corrispondeva dunque al 162.70% del debito, il quale a sua volta corrispondeva al 100.8% del PIL. La proprietà dell'abitazione raggiungeva in Italia in quel tempo una percentuale (64% delle famiglie) superiore a quella in qualsiasi altro Paese del mondo. La trasformazione dell'investimento finanziario delle famiglie non avrebbe conseguentemente in alcun modo compromesso il soddisfacimento del bisogno della certezza dell'abitazione fondamentale per le famiglie. Lo Stato disponeva all'epoca di più della metà del sistema produttivo italiano a livello di grandi gruppi. Sarebbe stato abbastanza semplice trasferire buona parte del patrimonio mobiliare dallo Stato alle famiglie mantenendone il controllo pubblico, riportando il debito al di sotto del 60% nel rapporto con il PIL. L'Italia sarebbe entrata nell'euro come uno degli Stati più forti. Le famiglie avrebbero avuto disponibilità liquide anche per ulteriormente finanziare e consolidare i gruppi societari acquisiti. L'Italia si sarebbe presentata con gruppi di imprese, solidi e di dimensioni adatte alla concorrenza planetaria e con un rapporto debito/PIL inferiore a quello di Francia e Germania che dagli straordinari livelli di partenza (35% e 40%) aveva rapidamente superato nel rapporto debito/PIL il 50%. Contribuì certamente la mancanza di valutazioni autonome da parte degli organi di ultima istanza dello Stato italiano, competenti nella specifica materia. Ma influirono in modo determinante gli indirizzi della Commissione che, appena entrato in vigore il TUE, furono rigidi nell'esigere la riduzione del debito, trascurando del tutto il debito, che poté crescere rapidamente anche di venti o trenta punti nei sei anni della consegna senza costrizioni da parte della Commissione. Se si fosse curato il debito, certamente se se ne fosse imposta la riduzione, anche l'indebitamento sarebbe stato ricondotto a norma. Il precedente va tenuto presente. Dimostra i danni che possono

prodursi soggiacendo alla pressione degli organi comunitari senza valutare se siano conformi alle norme ed agli interessi comuni. Esigere il rispetto dei propri diritti è concorrere al benessere dell'Unione.

Dove è andata a finire l'enorme ricchezza finanziaria del 1991 delle famiglie italiane? Si è rapidamente volatilizzata. Le famiglie furono persuase a trasformare i loro risparmi nella forma del "risparmio gestito". Si crearono grandi illusioni con investimenti in derivati. Esplose la crisi finanziaria del 2008/2009, dello straordinario fattore rappresentato dalla ricchezza delle famiglie, che corrispondeva all'1.62% del debito pubblico, non è rimasto quasi nulla.

### XXXIII

#### EUROZONA

#### FATTORI PERDUTI O SOTTOUTILIZZATI

#### ALTRE RIFLESSIONI

118. L'errata assimilazione della disciplina dell'euro a quella del marco ante 1991 ha determinato la dispersione dei due rilevanti fattori, uno potenziale (ma sostanzialmente certo) della Germania, l'altro concreto dell'Italia. Il 1.1.1999 quando il reg. 1466/97 entrò in vigore il danno per l'Italia si concretizzò nella sua quasi totalità e non sarebbe stato recuperabile. Per la Germania la occasione di sviluppo si ripresentò per una causa distinta. Terminata la presidenza Reagan e dopo il breve e saggio periodo del Presidente Bush padre, che preoccupato del livello raggiunto dal debito pubblico USA aveva contenuto la spesa pubblica, con la Presidenza Clinton iniziò un ciclo nuovo. L'amministrazione Clinton si pronunciò per il completamento del programma spaziale. Nello stesso tempo creò nuova domanda per le imprese informatiche attuando un grande programma di informatizzazione della pubblica amministrazione. L'informatizzazione del mondo partì alla grande. Prese consistenza un fenomeno che superò ogni

precedente per la sua pervasività. In pochi anni PC e la telefonica mobile entrarono in tutte le case e nelle tasche di tutti, soprattutto dei più giovani. All'industria informatica affluirono capitali privati in misura superiore a quelli pubblici. Come del finanziamento della ricerca di base da parte degli USA nei settori del calcolo e delle comunicazioni si erano giovati ai fini applicativi il Giappone, nella informatica la stessa opportunità si sarebbe presentata alla Cina, oggi divenuta il più grande produttore, assimilatore, esportatore di sistemi e prodotti informatici. E la Germania? Nei sistemi informatici aveva, come ha, una presenza forte. Le è rimasta. Ma anche questa volta la Germania è stata costretta a rimanere ferma al palo. La responsabilità del reg. 1466/97 è difficilmente contestabile. Ha aggravato la rigidità del vincolo del bilancio. Vi sono state delle falle nelle procedure di vigilanza e sanzionatorie. L'obbligo della presentazione di un programma di un pareggio di bilancio a medio termine ha consentito alla Commissione di esercitare con persistenza ed efficacia una attività di freno. Nella gara per lo sviluppo, nella quale la Germania avrebbe potuto partecipare come uno dei protagonisti principali, il reg. 1466/97 ha svolto le medesime funzioni del Prot. n. 6. Ostacolata dal principio del pareggio nel finanziamento di nuovi investimenti, al momento della partenza, mentre gli altri partivano veloci, la Germania è stata trattenuta al palo. La media della Germania negli anni 93/02 è stata pari all'1.4%, quella degli USA al 3.4%, della Cina al 9.8%, del mondo al 3.3%. Considerato che la Germania non era cambiata dalla forte economia, quale era negli anni 85/91, e che era l'unico dei Paesi euro a non dover soggiacere per la sua funzione di modello alle compressioni alle quali il Prot. n. 6 e il reg. 1466/97 avevano assoggettato gli altri Paesi dell'eurozona, la inutilizzazione per la seconda volta dal fattore rappresentato dalla potenzialità di accompagnare come comprimaria la crescita mondiale, non può che attribuirsi alle disposizioni concrete, aventi di fatto efficacia retroattiva, impostata dal reg. 1466/97. Per restare al passo con gli altri la Germania avrebbe dovuto concorrere ad alimentare la crescita



mondiale con un corrispondente apporto di liquidità. Avrebbe potuto indebitarsi sino al 3% annuo (art. 104 C TUE). La risposta del sistema sarebbe stata eguale a quella data agli altri. Ogni euro che spese per la crescita, sarebbe stato sottratto al pareggio. Non era possibile.

XXXIV  
EUROZONA  
FATTORI INUTILIZZATI  
IPOTESI DI QUANTIFICAZIONE

119. Un terzo fenomeno, riguardante i fattori produttivi, è riscontrabile in un buon numero di Paesi euro. Non in Germania. E' un fenomeno strettamente legato al rapporto debito/PIL. La Germania non ne era toccata perché il contenimento dell'indebitamento annuo era praticamente assente anche nel marco. Era funzionale al ruolo che il marco era chiamato a svolgere nel complesso sistema economico tedesco.

Il fenomeno che ora si esamina è quello dei fattori, in particolare le imprese ed i lavoratori singoli, che avevano operato a livello di eccellenza negli anni ante 1991 e che ora in proporzioni crescenti sono da classificarsi come fattori sottoutilizzati o totalmente inutilizzati.

Si parte dalla stessa premessa, implicita nelle riflessioni sulla Germania. Il sistema industriale tedesco era dei più avanzati nel mondo. Era abituato da tempi lunghissimi ad operare in regime di mercato aperto. Le imprese post 1991 erano le stesse ante 1991. Il mercato mondiale in due distinte occasioni di partenza aveva creato condizioni che avrebbero permesso alla enorme potenzialità del sistema tedesco di primeggiare. Non ve ne furono nemmeno pallidi segnali. Le imprese tedesche, le dirigenze tedesche, i lavoratori tedeschi nel primo decennio dell'euro erano gli stessi del decennio anteriore. Era possibile che da un giorno all'altro fossero caduti tutti in eguale depressione?

Così in Italia: le p.m. erano le stesse che avevano conquistato posizioni di eccellenza nei decenni anteriori. E' possibile che fossero cadute in un sonno profondo, tutte insieme? E così anche i lavoratori. Molti erano tra i più esperti e molti dei subentranti avevano probabilmente una preparazione tecnica iniziale superiore a quella della generazione precedente.

Il fenomeno può essere osservato da due punti di vista. Da quello dei singoli ed allora il fenomeno si qualifica come disoccupazione e come cessazione di attività. Se lo si guarda dal punto di vista dell'insieme dell'economia assume il diverso significato di fattori esistenti, inutilizzati o sottoutilizzati. Si può ammettere che il processo di sviluppo in Italia fosse stato troppo rapido, tumultuoso, e persino troppo ampio rispetto alle caratteristiche ed alla potenzialità del territorio. E così anche in altri Paesi europei. Agli effetti della conclusione nella valutazione del fenomeno ridurremo le dimensioni alla metà. Ed ecco i dati. La percentuale dei disoccupati era in Italia del 6.9% nel 1991. Nel 1985, quella italiana (60%) era stata in assoluto la più bassa tra quelli degli Stati più industrializzati. Nel 1998 la percentuale era dell'11.5%. Nel 2012 è accreditata al 20.6%. Quella della Francia era dell'8.3% al 1991, è del 10.0% nel 2012. La Spagna è oggi al 24.3%, la Grecia al 22.6%. Calcolando la differenza tra il 1991 ed il 2012 e dividendo il totale alla metà si ottiene un indice significativo dei fattori tuttora esistenti, e non utilizzati. Abbiamo usato un unico indice di riferimento, il lavoro. Ve ne sono altri, che condurrebbero a risultati analoghi o anche peggiori. Ad esempio delle imprese che chiudono. Sono principalmente p.m.i, produttive o commerciali. Tra le seconde molte, anche storiche, nei maggiori centri abitati. Che dire poi delle infrastrutture che erano state finanziate solo per i primi tronchi. Non sono state rifinanziate. Corrispondono a troncature fattori inutilizzati. Servizi ed infrastrutture sono colpiti da anni da un medesimo fenomeno, la assenza o la insufficienza della manutenzione ordinaria e di quella straordinaria. L'obsolescenza

tecnologica negli ospedali è diffusa. Molte prestazioni chirurgiche richiedono la partecipazione di competenze distinte. Se mancano i fondi per completare l'organico, ed è assunta una specializzazione necessaria (esempio, l'anestesista) le altre rimangono inutilizzate. Sono altrettanti casi di dispersione di capacità produttive.

120. La crescita di Francia, Germania, Italia nei quaranta anni dal 1950 al 1991 non era fasulla. Costituiva il frutto di fattori reali. Aveva prodotto effetti reali. La media dei quaranta anni sarebbe di per sé sufficiente a dimostrarlo. Se vi fosse ancora qualche dubbio basterebbero per farlo cadere le percentuali dei tre Paesi nel commercio mondiale. Nel 1948 la Germania era appena all'1.4%, la Francia al 3.4%, l'Italia all'1.8%. Nel 1953 le tre quote erano già passate rispettivamente al 5.3% al 4.8%, all'1.8%. Nel 1993 le percentuali erano 10.3%, 6.0%, 4.6%, le più elevate nel mondo ove si eccettuino Stati Uniti e Giappone. Negli anni successivi i dati si deteriorarono, con tendenza pressoché analoga, in ciascuno dei tre Paesi. Nel 2003 e nel 2010 la Germania scende rispettivamente al 10.2% e all'8.5%, la Francia al 5.3% e al 3.5%, l'Italia al 4.1% e al 3.0%.

## XXXV

### RICCHEZZA DISPERSA

#### RESPONSABILITÀ DELLE SINGOLE DISCIPLINE

#### COMBINAZIONE DIVERSA DEI FATTORI ESISTENTI

121. Dal 1991 in poi non sono stati individuati fattori produttivi nuovi o, ove ve ne siano stati, non sono stati concretamente utilizzati. Il fenomeno che si è prodotto è quello inverso della distruzione o della inadeguata utilizzazione di fattori ancora esistenti. Entrambe le ipotesi si sono verificate. Le disfunzioni sono consistite nel mancato uso, in due momenti distinti, di una enorme potenzialità, la capacità del sistema produttivo

tedesco di svolgere un ruolo di comprimario nel processo di sviluppo dell'economia e del commercio mondiale. Il fenomeno si è ripetuto due volte, nel 1991 e nel 1998. E' imputabile la prima volta al Prot. n. 6, la seconda al reg. 1466/97. Il Prot. n. 6 ha prodotto un danno di corrispondente dimensione all'Italia, precludendo la valorizzazione e provocando corrispondentemente la quasi totale dispersione di un fattore produttivo, il risparmio delle famiglie per volume superiore al 162% del debito pubblico.

Al Prot. n. 6 ed al reg. 1466/97, rimasti in vigore sino al 2011, sono attribuibili la graduale e crescente minore utilizzazione dei fattori produttivi esistenti. Si sono indicati indici in base ai quali l'effetto è quantificabile.

E' dunque certo che la condizione attuale dei tre Paesi euro non dipende dalla assenza di fattori produttivi. E' una conseguenza della loro mancata valorizzazione.

Va aggiunto un altro dato. La crescita può essere provocata non solo dall'apporto di nuovi fattori ma anche da una migliore combinazione dei fattori esistenti. Nelle società complesse, quali sono i tre Paesi euro di riferimento, i fattori non operano mai, isolatamente. Le economie si basano su nuclei integrati di fattori molteplici. Lo sviluppo può in linea di principio conseguirsi con una migliore combinazione di fattori che consegue a nuove discipline o sia frutto di decisioni adottate caso per caso.

Dal 1991 (è corretto partire, come più volte detto, dalla data di stipulazione del TUE) al 2011 sono state applicate nell'area euro tre diverse discipline, il Prot. n. 6 TUE fino al 31.12.1998, il reg. 1466/97, dall'1.1.1991 fino al 6 dicembre 2011, poi di fatto il Fiscal Compact. Obiettivo comune di queste discipline è stato quello di ottenere risultati di crescita a mezzo di diverse combinazioni dei fattori esistenti. Si è operato prima con discipline astratte, da applicarsi ad economie che presentano condizioni diverse, che hanno di conseguenza il carattere di disposizioni concrete e di carattere retroattivo. Con il Fiscal Compact si tende ad

accentuare l'uso di misure specifiche e concrete cui i singoli Stati devono soggiacere.

Se questi erano gli obiettivi, i dati statistici dimostrano che non solo non sono stati conseguiti, ma che le discipline, predisposte per operare in tali direzioni, sono le dirette responsabili del processo patologico di cui i Paesi euro da venti anni sono le vittime.

I dati del 2012 al quale corrisponde l'applicazione anticipata dal Fiscal Compact sono per Germania, Francia, Italia rispettivamente dello 0.9%, dello 0.8%, del 2.3%. Il TUE aveva promesso “uno sviluppo armonioso ed equilibrato, una crescita sostenibile, .....” (art. G.2), il reg. 1466/97 “una crescita vigorosa, favorevole all'occupazione”, il Trattato di Lisbona (2005) “una crescita economica ed equilibrata” mirante “alla piena occupazione e al progresso sociale”, il reg. 1175/2011 “una crescita forte e favorevole alla creazione di posti di lavoro”. L'Italia prima del “miracoloso” periodo dal 1950 al 1991, aveva sperimentato dal 1923 al 1943 un altro periodo ventennale. Quello che ora si chiude risulta nel confronto, persino peggiore.

Che il ventennio non porti fortuna?

## XXXVI

### LA PARITA' DEL BILANCIO

#### GLI EFFETTI

122. Abbiamo attribuito la responsabilità della patologia depressiva alle discipline. Ma le discipline del Prot. n. 6, del reg. 1466/97, del Fiscal Compact poggiano tute su un “unico” principio base, quello della parità di bilancio, prescritto con vincoli indiretti nel Prot. n. 6 TUE ed in termini precisi ed espliciti nei due atti successivi.

Le discipline hanno attuato il principio. Ma il vero responsabile è il principio, non le discipline. Siamo dunque al punto essenziale. Nei venti

anni di applicazione anziché crescita, il pareggio del bilancio ha prodotto depressione. La depressione è un risultato casuale o una conseguenza necessaria?

La risposta è semplice. Per scoprirlo è sufficiente valutare tutti gli elementi cui si estendono le conseguenze. Le cause da cui dipende la crescita sono quattro, il mercato, il sistema delle imprese, la domanda, lo Stato. La parità del bilancio comporta che fino a quando la parità non sia raggiunta in modo duraturo, fino a quando non poggia su strutture stabili, nessun euro può essere distratto ad altro fine. Tutto è vincolato alla parità. Lo Stato, nel momento in cui viene vincolato all'escludente obiettivo della parità, viene di fatto esonerato da ogni responsabilità, o persino nei riguardi degli obiettivi, di cui secondo i Trattati non potrebbe altrimenti disinteressarsi. Le specifiche politiche degli Stati, ove vi si connettono implicazioni economiche, scompaiono. Protagonista del sistema economico, oltre lo Stato, sono le domande ed il sistema produttivo. Il vincolo del bilancio impedisce allo Stato, fino a che la parità del bilancio non sia stata assicurata, di destinare risorse all'allargamento della domanda. La domanda non può svolgere il suo ruolo naturale di fattore della produzione.

Escluso lo Stato, ed esclusa la domanda, il peso si trova scaricato sul sistema produttivo, cioè su quanto imprese (soggetti professionali) ed individui immettono nel mercato.

Il dato dal quale dipendono le possibilità e le previsioni di crescita, è conseguentemente la entità di quanto il mercato paga per ciò che il singolo sistema economico vi immette. Se quanto corrisposto remunera i costi od offre un margine per nuovi investimenti, vi può essere crescita. Se il ricavo remunera i costi, il sistema si autoalimenta rimanendo fermo al livello raggiunto. Il quale peraltro potrebbe non corrispondere alle attese del Paese o comunque risultare durevolmente inferiore a quello di periodi antecedenti. Se il ricavo non copre i costi, la perdita di ricchezza è certa. Il passivo, se non è dovuto a causa accidentali, ma è effetto delle strutture esistenti, si

riprodurrà nell'anno successivo, a meno che non intervengano fattori favorevoli inattesi (es. una forte domanda eventualmente di nuova provenienza). Il passivo di un anno si aggiunge a quello destinato a prodursi comunque per effetto delle strutture, aggravandolo. L'economia si avvita su sé stessa. Si produce un effetto di "spirale".

### XXXVII

#### TRASFERIMENTO DI RESPONSABILITÀ DALLO STATO AL SISTEMA PRODUTTIVO

123. La questione degli effetti del principio assoluto e rigoroso del pareggio di bilancio è stata esaminata con riguardo specifico all'area euro. Se ci si riferisse ad altre discipline la risposta muterebbe. I risultati statistici e le discipline che li hanno influenzati, nei contenuti effettivi emersi nelle loro disamine, mostrano che dal 1991 in poi non vi sono state fasi durevoli di crescita nei tre Paesi considerati. Se il PIL ha ceduto, lo Stato, privato dello strumento necessario (il potere di finanziare la crescita), non può esserne ritenuto responsabile.

La responsabilità sarebbe stata del sistema produttivo dimostratosi non capace di immettere nel mercato merci e servizi nella quantità e della qualità che garantisse margini di ricerca sufficienti per alimentare una crescita sostenibile, vigorosa e duratura. E' proprio così?

No, a nessun sistema produttivo dei tre Paesi considerati una tale responsabilità potrebbe essere addebitata. Erano economie forti, floride ancora nel 1991, che per quattro decenni avevano primeggiato nel mondo.

Se non è imputabile allo Stato e nemmeno al sistema delle imprese la responsabilità non può che essere stata del sistema euro. Colpa per aver ritenuto che identico al "marco" fosse l'"euro" che assolutamente non gli somigliava e su questo presupposto aver costruito la disciplina della convergenza e nel 1999 per avere ampliato il divario ed avere impedito agli

Stati di avvalersi della sovranità finanziaria, nei limiti ammessi dall'art. 104 C TUE, obbligandoli alla parità di bilancio. Le condizioni dalle quali è partita la spirale, non erano quelle originarie. Il fattore che l'aveva provocato era il processo costrittivo imposto sin dal primo giorno dalla disciplina euro. Il principio della parità del bilancio da un lato depauperava l'economia degli Stati, dall'altro spostava tutto il peso sul sistema produttivo depauperante, vietando allo Stato ogni possibilità di intervento.

### XXXVIII CONCLUSIONI (1)

124. Che cosa si può fare o che si deve fare?

L'autore auspicerebbe che si dimostri che la sua argomentazione è errata e le sue conclusioni quindi devono essere accantonate.

Se così non fosse, rimarrebbe fermo che tutte le questioni devono essere vagliate alla stregua dei contenuti delle discipline applicate. Le conclusioni sarebbero le seguenti:

- a) una seria indicazione di non affidabilità della organizzazione della Unione. Il suggerimento è dunque di valutare attentamente qualsiasi nuovo atto o Trattato che venga proposto, prima di applicarlo. Esercitare il proprio diritto di esigere chiarimenti o spiegazioni, prima di ottemperare a qualsiasi richiesta o prescrizione.
- b) La causa della depressione è unica e afferisce ad ogni Stato membro dal momento in cui il fenomeno della remunerazione da parte del mercato risulti non sufficiente per coprire i costi o comunque dal momento in cui il punto di equilibrio tra offerta e ricavi nel rapporto tra sistemi economici e ricavi dal mercato venga giudicato inferiore alle ragionevoli attese della collettività.
- c) Se la causa è unica ed opera autonomamente nei confronti di ciascuno Stato a partire dal momento in cui si sono determinate le



condizioni che la provocano, è improprio parlare di “contagio”. Le condizioni di difficoltà di un Paese si riflettono sugli altri, sull’intera area euro, sulla stessa Unione. Influenzano negativamente il commercio infraeuropeo e l’immagine dell’euro.

d) I rimedi sin qui escogitati, fondi “Salva Stato”, “Salva euro”, non estinguono le cause. Non riuscirebbero ad eliminare lo sbilancio tra beni e servizi immessi nel mercato ed i ricavi, specie se la situazione perduri da qualche anno. Attenuano e possono al limite eliminare la ricaduta sul bilancio di tassi di interesse elevati corrisposti nella nuova emissione. Ma hanno controindicazioni. Si tratta di prestiti, non di donazioni. Se riducono l’indebitamento, accrescono il debito. Formalizzano le condizioni di sofferenza di uno Stato, favorendo la speculazione. Sono indici di debolezza del sistema euro. I fondi dovrebbero acquisire parte della disponibilità necessaria dal mercato. C’è il rischio che formino oggetto essi stessi di attacco. Le manovre sui tassi a lungo termine degli Stati possono essere attuate con impiego di capitali tutto sommato esigui. Non è escluso che tendano ad un fine diverso, quello di influire sui rapporti di cambio tra euro ed altre monete, specialmente il dollaro. Le manovre valutarie sfuggono a controllo, sono più facili a realizzarsi, possono procurare guadagni più consistenti.

Secondo il Fiscal Compact lo Stato membro, per ottenere l’assistenza finanziaria, dovrebbe accettare una serie di condizioni, tra cui l’assoggettamento a misure specifiche indicate dalla Commissione, che potrebbero spingersi sino a grandi riforme strutturali ed alla formazione del bilancio. Esiste la possibilità che le misure provochino danni superiori ai benefici. I danni sono normalmente immediati, i benefici da conseguirsi in futuro. Certi i danni, non altrettanto certi i benefici. L’idea di ricondurre la conformazione degli Stati membri ad un unico modello è stata perseguita con il Prot. n. 6. Si è dimostrata astratta e dannosa.

e) Le ulteriori misure allo studio, quale la concentrazione in organi dell'Unione dei poteri di sorveglianza bancaria e creditizia e addirittura di concentrare in un organo comunitario il potere di approvazione dei bilanci degli Stati non fanno che estendere la rigidità ed i controlli dalla fase di adozione delle misure a quella della loro applicazione. All'assoggettamento a misure di questo tipo si oppongono i principi che nella generalità degli Stati regolano la rinuncia alla sovranità ed in ogni caso il principio della democraticità, il cui carattere fondamentale è sancito, oltre che dalla Costituzione degli Stati membri, nei Trattati UE e di Lisbona. La Commissione UE, la BCE sono organi che non rispondono al requisito della democraticità.

f) Un vecchio proverbio ammette che si giochi con i fanti, ma ammonisce a "lasciare stare i santi". La sacralità afferisce agli organi di giustizia, quindi alla Corte di Giustizia dell'Unione. La Corte di Giustizia è competente solo per questioni di diritto. La si vuole coinvolgere in questioni di merito. Formalmente la si chiama ad operare come giurisdizione speciale. Se la Corte accettasse di occuparsene ed irrogasse allo Stato una sanzione, a quali poteri l'Unione potrebbe far ricorso per eseguire il verdetto? L'Unione non dispone di una propria gendarmeria. E la gendarmeria di qualsiasi Stato membro non potrebbe oltrepassare i confini di un altro Paese.

### XXXIX

#### CONCLUSIONI (2)

125. Se l'economia di singoli Stati membri non ottiene dal mercato una remunerazione che garantisca adeguati margini per nuovi investimenti, la formazione di una spirale negativa, che si autofertilizza, può diventare inevitabile. I Paesi membri colpiti dal fenomeno, e con essi il sistema euro, sono esposti ad implosione. "Quando" non si può dire. Ma sull'"an", se le condizioni patologiche del singolo Stato si protrassero, le previsioni diverrebbero credibili.

Unione ed eurozona sono organismi del tipo bio-giuridico. Hanno una conformazione complessa. Quando un organismo complesso “implode” non tutte le componenti si distruggono. Sono anzi relativamente poche quelle che scompaiono. Appartengono in genere al vertice, sostituito nell’euro da una disciplina parcellizzata e da organismi serventi. Una gran parte dell’organismo imploso continua a funzionare a ritmi lenti in attesa del nuovo vertice. Molti sub-organismi si autonomizzano o collegandosi ad altri formano nuovi nuclei. La implosione genera però inevitabilmente compressioni non controllabili, danni, ritardi.

Ciò che si potrebbe fare nel caso di implosione, può essere anticipato. Se il processo depressivo trae origine dalle condizioni di una economia, che non riesce ad autoalimentarsi in misura sufficiente, un obiettivo obbligato è la ricerca di qualche forma di alimentazione. Se la domanda delle famiglie non può soccorrere, se nelle date condizioni dell’economia solo lo Stato potrebbe alimentare la capacità di offerta, bisogna risalire alla causa e individuare errori che siano stati commessi, rimuoverli.

Nel caso dell’euro il primo errore è stato quello del Prot. n. 6 che immaginava di assimilare l’euro al vecchio marco avvalendosi dell’introduzione di vincoli astratti. Con il reg. 1466/97 si è ripetuto autonomamente l’errore del 1992 e se ne è commesso un secondo, egualmente di carattere giuridico e di natura formale, consistente nel sostituire una fonte di rango superiore, l’art. 104 C del Trattato, con la disciplina contenuta in un regolamento, fonte di rango inferiore.

La disciplina imposta (e da considerarsi illecita) è il vincolo del bilancio in pareggio. *La prima cosa da fare è far cadere con effetto immediato questo vincolo.*

Si ottiene automaticamente il risultato esigendo il rispetto del proprio diritto alla corretta ed integrale applicazione del Trattato, cioè dell’art. 104 C TUE, oggi 126 TFUE.

126. Il dubbio che sorge è che oggi la disciplina dei due fondamentali articoli, 104 C e 126, non sia più sufficiente. In tal caso gli Stati euro interessati possono invocare il diritto/potere di recedere dall'euro, restando partecipi dell'Unione, con applicazione della disciplina della deroga, di cui si avvalgono 10 Stati sui 27.

Il Paese dell'Unione, ma non più dell'euro, riacquisterebbe la sovranità monetaria da esercitarsi nei limiti della disciplina generale contenuta nei due Trattati, TUE e Lisbona.

Nella determinazione del cambio tra la riammessa moneta nazionale e l'euro può darsi per sicuro che verrebbero valutati i danni subiti dal Paese che lascia l'euro in conseguenza della sostituzione di discipline illecite in luogo di quelle contemplate dal TUE e riaffermate dal Trattato di Lisbona.

Sarebbe interesse degli altri Stati partecipi dell'euro e dell'Unione che si pervenga in tempi brevi e con spirito di cooperazione ad una determinazione equa del cambio, che tenga conto dei danni subiti dal Paese che ha deciso di rinunciare all'euro. Non è interesse di nessuno che, dalla dimostrazione dell'illecita imposizione di discipline non conformi al Trattato, emerga la fragilità di una moneta, le cui basi giuridiche vengono contestate.

## XL

### CONCLUSIONI (3)

127. Gli Stati già euro, facenti parte del gruppo dei Paesi con deroga, potrebbero incontrare difficoltà nel doversi confrontare, in un mercato aperto ad una effettiva concorrenza planetaria, con Stati in fase di fecondo sviluppo e di dimensioni maggiori. La disciplina UE non impedisce che Stati in deroga creino una unica moneta da gestire in comune. E' una eventualità che l'Unione e gli altri Stati valuterebbero con favore nel quadro

dei principi della collaborazione rafforzata. Se le collettività che condividerebbero la moneta comune, formassero un insieme dai 150 ai 200 milioni di abitanti, la nuova moneta sarebbe in grado di difendersi validamente da attacchi, compresi quelli eventuali dei mercati finanziari.

Se a soluzioni di questo tipo si addivenisse si sarebbe trovato, senza bisogno di modificare i Trattati ma all'opposto invocandone la corretta applicazione, una via per uscire in modo indolore dalle attuali condizioni di malessere. L'Unione europea finirebbe per comprendere, accanto a poche collettività che preferissero restare isolate, in due raggruppamenti, l'uno composto da Stati con una popolazione dai 150 ai 200 milioni di abitanti che gestirebbe con sovranità monetaria una moneta comune soggetta agli artt. 104 C TUE e 126 TFUE ed alla norma generale dei Trattati, e l'altro, di popolazione probabilmente di poco superiore, che continuerebbe a gestire l'euro, moneta comune, secondo la disciplina da ultimo introdotta con il Fiscal Compact. I due regimi opererebbero in concorrenza. Se quello del Fiscal Compact desse risultati migliori i Paesi con deroga, compresi quelli che gestiscono la seconda moneta comune, potrebbero chiedere di esservi riammessi. Se il risultato migliore fosse quello della nuova moneta comune, gestita con sovranità monetaria, soggetta solo alle norme generali del TUE e Lisbona, gli Stati euro potrebbero a loro volta chiedere di esservi ammessi.

## XLI SUL FUTURO

128. Non si fanno previsioni sulle decisioni che gli Stati adotteranno. Sono stati offerti elementi di giudizio tratti dalla interpretazione delle norme. Spetta ora alle singole collettività decidere. Allo stesso modo non si fanno previsioni sulle ragioni al regime della concorrenza delle economie afferenti ai due gruppi di Stati, gestori delle due monete, l'una l'euro, l'altra la nuova moneta comune. La nuova moneta è imposta dalla necessità di

uscire in modo indolore dalla situazione attuale gravida di pericoli. Aprirebbe una fase nuova. Non è detto che sia quella definitiva.

Nella fase progettuale dell'Unione economica e monetaria, a tre principi veniva attribuito carattere assoluto. La formazione di un mercato unico che abbracciasse tendenzialmente tutta l'area europea. La necessità che nel mercato unificato avesse corso legale una unica moneta. La necessità che, contemporaneamente all'Unione monetaria, venisse realizzata *anche* l'Unione politica. Fatti i primi due passi con il consolidamento del mercato unico e la riacquisizione della sovranità monetaria, il terzo, l'Unione politica, potrebbe seguire. I processi storici sono lunghi. A poco più di sessanta anni di distanza dalla Dichiarazione Schumann (1950) il grandioso progetto dei Padri fondatori potrebbe giungere al suo compimento.

Roma, 23 ottobre 2012

*\* In corso di pubblicazione su "Nomos. Le attualità nel diritto". 2012, n. 2*