

Roma, 22 febbraio 2013

Ill.mo
On. Claudio Morganti

S.P.M.

Premessa

1. La ringrazio per l'attenzione dedicata ai miei saggi che esaminano lo stato attuale delle istituzioni europee. Lei li ha sottoposti all'attenzione della Commissione europea, la cui risposta scritta non si allontana, mi sembra, da quanto già detto nei considerandi e nel testo delle norme del reg. 1466/97.

Il reg. 1466/97 ha ricevuto concreta attuazione. Ha segnato un indirizzo al quale si sono attenuti i successivi regolamenti 1055/2005 (nonostante formali diversità), 1175/2011 e il recente Fiscal Compact, trattato non europeo ma di diritto internazionale.

Le opinioni da me espresse sono che il contenuto del reg. 1466/97 contrasta con l'art. 104 c) del TUE (Trattato sull'Unione Europea), che la fonte regolamentare non aveva autorità per modificare il Trattato UE, che il regolamento 1466/97 e con esso gli atti che successivamente vi si sono conformati, sono affetti non da illegittimità, ma da nullità, per assoluta carenza di potere. Il 1.1.1999, data di lancio dell'euro, ha preso inizio una fase depressiva nei Paesi euro, con tendenza ad allargarsi e ad accentuarsi. Il 1.1.1999 è anche la data nella quale il reg. 1466/97 ha cominciato a ricevere applicazione. La concomitanza delle due circostanze induce a chiedersi se la causa prima delle attuali condizioni problematiche dell'euro non sia da collegarsi al reg. 1466/97.

2. Una tesi che non trova consensi potrebbe essere stata esposta in modo non chiaro. Conosciuta la risposta della Commissione, la responsabilità che avverto per effetto del mio passato accademico e professionale mi ha indotto a nuove riflessioni. Sono pervenuto ad una visione più ampia e completa. Confido che la Commissione, per il dovere che le compete di vigilare sulla applicazione dei Trattati, vorrà esaminarla.

3. L'esperienza mostra che una risposta alle questioni pendenti che abbia basi unicamente formali non è sufficiente per raccogliere consensi. Gli aspetti formali diventano comprensibili se vengono inquadrati nel contesto sistemico. Gli effetti del reg. 1466/97 diventano percepibili se si parte dalla

GIUSEPPE GUARINO

conoscenza di quanto il TUE effettivamente disponeva, quali ne erano gli scopi, quali gli effetti, infine quali gli strumenti dei quali si sarebbe dovuto avvalere per raggiungerli. Allargandosi, il tema diventa più complesso. La complessità va scomposta per essere compresa. L'indagine analitica richiede maggiore attenzione, diventa più lenta. La lettura richiederà più tempo. Un primo guadagno sarà certo. Si sarà sconfitto il maggior pericolo che si pone per l'Europa nelle attuali condizioni: la superficialità e i luoghi comuni.

I

4. Gli Stati membri hanno accettato la disciplina integrata dell'AUE (Atto Unico Europeo) e del TUE in funzione di un obiettivo enunciato in modo solenne nell'art. 2 *“La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3 A, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri”*.

Non erano semplici parole. Riassumevano un contesto sistemico introdotto in funzione di uno specifico risultato.

Veniva fissato un “obiettivo principale”, quello della “stabilità dei prezzi” (art. 3 a). Introdotto dal Trattato, doveva essere “fatto salvo” in via assoluta ed in via generale. L'obiettivo principale si integra con tre principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, bilancia dei pagamenti sostenibile. Il primo principio direttivo è lo stesso obiettivo principale. Il concetto delle “finanze pubbliche e delle condizioni monetarie sane” sarebbe stato esplicitato negli artt. 199 e 104 c) e 105 TUE e 2 del prot. n. 3, statuto del SEBC e della BCE. L'art. 105 TUE dispone che anche il SEBC deve avere come obiettivo principale la stabilità dei prezzi. L'art. 199 TUE stabilisce che nel bilancio dell'Unione entrate e spese devono risultare in pareggio. L'art. 104 c) TUE è un pilastro del sistema. Su di esso bisogna fermarsi.

5. L'art. 104 c) obbliga gli Stati membri ad osservare i valori di riferimento attinenti al disavanzo annuo ed al debito complessivo, che sono stati fissati nel prot. n. 5 (parte integrante del Trattato). I valori sono del 3% per il disavanzo, del 60% per il debito.

Entro questa cornice (il vincolo assoluto della stabilità dei prezzi, i principi direttivi come sopra specificati) gli Stati possono (devono) attuare ciascuno una propria politica economica, funzionalizzata ad un obiettivo di crescita. La crescita conseguita da ciascuno Stato contribuisce alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione [art. 102 a) TUE]. L'Unione con

GIUSEPPE GUARINO

indirizzi di massima coordina le politiche economiche degli Stati (artt. 102 a, 103).

6. Due altre disposizioni completano il sistema. Ne fanno comprendere la coerenza funzionale. L'Unione non può indebitarsi. Il bilancio deve essere in pareggio. E' finanziato integralmente tramite risorse proprie (art. 201), di cui quelle principali sono quelle trasferite dagli Stati membri. Gli Stati ne determinano l'ammontare (Decisione del Consiglio del 24 giugno 1988). Il loro livello è sostanzialmente basso. Fa comprendere come il compito della crescita sostenibile gravi sulle politiche economiche di ciascuno Stato membro e solo in via derivata sulla Unione.

7. Di quali mezzi dispongono gli Stati membri per adempiere alla missione della crescita propria e del trasferimento alla Unione di mezzi necessari per sostenere il costo della sua amministrazione e per l'assolvimento dei compiti alla stessa Unione riservati, a loro volta funzionalizzati all'obiettivo della crescita sostenibile, non inflazionistica, rispettosa dell'ambiente e di quanto altro previsto dal già citato art. 2?

Gli Stati hanno assunto così impegnative responsabilità non per intenti di "beneficenza", ma per garantirsi il beneficio della "crescita sostenibile". Hanno pagato un prezzo per ottenere vantaggi, in senso latissimo "un servizio". Il prezzo pagato è "salato". Si sono spogliati (quelli senza deroga, quali in origine avrebbero dovuto essere tutti) della sovranità monetaria, hanno rinunciato alla sovranità doganale, si sono impegnati a non indebitarsi al di là del 3% annuo e del 60% nel totale, si sono privati in larga misura del potere di disciplinare in modo diretto la propria collettività. Il gioco di vari fattori, che per brevità si tralascia di illustrare, ha fatto sì che la normazione comunitaria dotata di effetti diretti sui soggetti nazionali, sia divenuta dominante e sia destinata a crescere anno dopo anno. Le norme comunitarie possono essere abrogate solo da norme comunitarie. Un qualsiasi ambito, una volta occupato, potrebbe ritornare alla competenza statale solo se le regole comunitarie venissero espressamente abrogate senza essere sostituite. Ipotesi improbabile, sinora mai verificatasi.

8. La collettività, che formi il substrato di uno Stato, per crescere deve essere capace di incrementare i propri fattori produttivi, curando nello stesso tempo la loro più funzionale distribuzione. La incrementazione può essere frutto della creazione (innovazione), di ritrovamenti (es.: scoperte minerarie, mutamenti nel gusto o nella utilizzazione), nella valorizzazione di fattori esistenti sottoutilizzati o del tutto inutilizzati, e così via.

Gli Stati UE sono obbligati ad operare in regime di mercato aperto. Gli Stati totalitari o autoritari possono rendere adeguate le risorse comprimendo i consumi dei cittadini fino al limite ultimo della supportabilità. Gli Stati aggressori si procurano risorse, umane e materiali,

GIUSEPPE GUARINO

privandone i popoli vinti. In regime di mercato aperto gli Stati si procurano le risorse “acquistandole”.

Si possono formulare varie ipotesi: che il bilancio commerciale e valutario dello Stato si chiuda durevolmente con un saldo attivo, che lo Stato si indebiti nella prospettiva di ottenere con l’investimento del credito un profitto superiore al costo del debito, che venga aumentata la pressione fiscale, che vengano spostate risorse da un impiego ad un altro, e così via. Lo spostamento delle risorse ha un effetto negativo immediato nel settore che ne viene privato. Il beneficio destinato a prodursi nel settore di nuovo investimento, oltre ad essere aleatorio, è destinato nella generalità dei casi a prodursi dopo qualche tempo.

9. Le difficoltà che gli Stati euro avrebbero affrontato per dar vita al sistema euro erano note agli elaboratori del TUE. Dei dibattiti dai quali scaturiscono le decisioni che formano oggetto dei Trattati internazionali multilaterali non si redigono verbali. Nel caso specifico disponiamo di una fonte affidabile, le memorie di Jacques Delors, all’epoca Presidente della Commissione e grande protagonista del processo di unificazione (v. Delors, *Mémoires*, Plon, Parigi, 2004, pagg. 294 e da 334 a 340), che narrano come si pervenne alla formulazione ed alla adozione del nucleo di regole che costituisce la base del sistema integrato AUE/UE ed eurozona (Atto Unico Europeo e Trattato della Unione). Pöhl, Presidente della Bundesbank, con la cui autorità doveva confrontarsi persino il Cancelliere Kohl, sembra sia stato l’unico banchiere centrale ad aver partecipato di persona a tutte le fasi più delicate della trattativa. Le sue opinioni sin dal principio erano state chiare. L’Unione monetaria avrebbe dovuto essere accompagnata da quella politica. Se non fosse stato possibile, la nuova moneta avrebbe dovuto essere dotata degli stessi caratteri di stabilità del marco tedesco. Dopo un travaglio, prolungatosi per mesi, si giunse al settembre 1991. Scartata una proposta olandese in favore della Unione politica, ci si mise d’accordo, racconta Delors, su cinque punti. Sono i tre del prot. n. 6 e i due, riprodotti sempre testualmente, dal prot. n. 5 TUE. Non sarebbe azzardato supporre che siano stati voluti e direttamente redatti da Pöhl.

10. I problemi da risolvere erano due, collegati ma distinti. Gli Stati che aspiravano a far parte dell’eurozona avrebbero presentato, all’atto della stipula del Trattato, condizioni molto diverse. La moneta unica non avrebbe potuto funzionare se la configurazione degli Stati non avesse raggiunto un grado sufficiente di omogeneità. I tre criteri del prot. n. 6, che assumevano a modello la media dei Stati nelle condizioni migliori, dovevano servire a selezionare gli Stati da ammettere all’euro. L’ammissione sarebbe stata consentita agli Stati che nell’inflazione e nel tasso di interesse sui titoli a lungo termine si fossero distaccati dal modello in una percentuale rispettivamente non superiore all’1% e al 2%. Inoltre gli Stati avrebbero

GIUSEPPE GUARINO

dovuto dimostrare di avere retto al regime dello SME (Sistema monetario europeo) negli ultimi due anni senza soggiacere ad anomalie.

Se allo scrutinio la maggioranza degli Stati avesse dato dimostrazione di possedere le condizioni di omogeneità richieste, si sarebbe dato via al lancio dell'euro, per il quale era stato fissato il termine ultimo del 1.1.1999. Lo scrutinio risultò positivo per undici Stati membri. Il dodicesimo sarebbe stato ammesso l'anno successivo.

11. Chiusa la fase della omogeneizzazione la scena veniva occupata dalla disciplina "a regime", ovviamente diversa dalla precedente. Si dovevano mettere gli Stati in condizione di operare in funzione della crescita, indirizzando a tale obiettivo le loro politiche economiche. Il risultato sarebbe stato conseguito garantendo in via di principio a ciascuno Stato la capacità di indebitarsi che essi ereditavano dal periodo antecedente. Non sarebbe più stata però una capacità illimitata. Il principio delle "finanze pubbliche sane" (art. 3 a, n. 3) non lo avrebbe consentito. L'art. 104 c) TUE, compreso il rinvio al prot. n. 5, in conformità a quanto stabilito negli incontri del settembre 1991, fissava due distinti limiti da osservarsi nell'indebitamento, rispondenti rispettivamente a percentuali del PIL del 3% per il disavanzo e del 60% per il debito complessivo.

Le discipline dettate con i due protocolli n. 6 e n. 5 avrebbero dovuto rispondere dunque a funzioni nettamente distinte. Il prot. n. 6 dettava le "*conditions indispensables pour entrer dans l'Union économique et monétaire*", il prot. n. 5 fissava le "*conditions indispensables pour la faire prospérer*" (Delors, Mémoires, pag. 346).

Le condizioni del prot. n. 6, una volta che fossero state realizzate, avrebbero perduto ogni rilevanza. Con lo scrutinio del 3 maggio 1998, constatato che avevano compiuto la loro funzione, si pose fine al loro vigore.

D'ora in poi ci si sarebbe dovuti preoccupare di una *funzione* del tutto diversa. Far prosperare l'Unione, in concreto farla crescere. La capacità di indebitarsi avrebbe rappresentato il pilastro essenziale della nuova fase.

12. Si è in precedenza osservato che della generalità degli strumenti di cui gli Stati possono avvalersi per procurarsi risorse per la crescita, gli Stati membri senza deroga si erano volontariamente privati (gestione autonoma della moneta, autonoma determinazione dei dazi doganali, manovre sul cambio anche differenziate secondo le monete, legislazione nazionale, ecc.). Si sapeva inoltre che ben pochi degli Stati aspiranti avrebbero potuto contare su una previsione durevole di una bilancia commerciale e valutaria attiva. Non poteva sfuggire un altro elemento. La liberalizzazione dei capitali, quelli a breve compresi, la dismissione di beni mobiliari e immobiliari cui parecchi Stati avrebbero fatto ricorso per riequilibrare il bilancio, la trasformazione in debito estero di quote non irrilevanti della liquidità finanziaria delle famiglie, nel passato in qualcuno degli Stati

GIUSEPPE GUARINO

membri integralmente investite in titoli dello Stato di appartenenza, nei sette anni che sarebbero trascorsi dalla stipulazione del TUE sino alla chiusura della fase della omogeneizzazione, avrebbero di fatto condotto alla acquisizione in larga misura da parte di investitori esteri o privati nazionali degli spazi (imprese, beni di altro tipo, servizi) di loro interesse. Gli investitori esteri, quelli nazionali, le famiglie, al termine del processo di omogeneizzazione avrebbero avuto un interesse minore, sostanzialmente residuo, ad affiancarsi allo Stato per procacciare le risorse dirette ad incrementare fattori produttivi interni in funzione della crescita. La capacità di indebitamento, realizzate le condizioni per lanciare l'euro, sarebbe stata essenziale per "*faire prospérer*" l'eurozona.

II

13. Ed eccoci al reg. 1466/97. Il regolamento modifica radicalmente lo scenario.

Il primo atto del procedimento di formazione del reg. 1466/97 è la proposta della Commissione del 18 ottobre 1996. La delibera conclusiva del Consiglio porta la data del 7 luglio 1997. Il regolamento fissava esso stesso (art. 13) al 1° luglio 1998 la data della sua entrata in vigore. Il lungo percorso della procedura (vi avevano partecipato la Commissione, il Consiglio, il Parlamento europeo, di nuovo il Consiglio) si era protratto per circa otto mesi. I grandi protagonisti cui si dovevano le principali decisioni sull'Unione europea e sull'euro, Kohl e Mitterand tra i politici, Delors e Pöhl tra i responsabili dei grandi organismi tecnici coinvolti, erano usciti di scena. Il terzo mandato Delors era cessato nel 1995, quello di Pöhl nel 1991. Negli anni 1996/97 già si era appannata la memoria di quanto accaduto negli anni antecedenti. La Commissione Santer non ebbe una sorte fortunata. Alcuni dei Commissari furono coinvolti in scandali, che condussero l'intera Commissione alle dimissioni. Santer, il Presidente, se i ricordi personali risalenti ad anni ormai lontani non mi ingannano, non era una personalità che imponesse propri indirizzi. Il reg. 1466/97 non può vantare padri riconosciuti, pari a quello di cui potevano onorarsi i protocolli n. 6 e n. 5 TUE.

14. Si riproducono le statuizioni di principio e i precetti rilevanti del reg. 1466/97 e li si confronta con il Trattato.

a) Il regolamento (punto 2 delle premesse) fa discendere l'obbligo degli Stati di introdurre ed attuare il patto di stabilità da una risoluzione del Consiglio europeo. Le risoluzioni del Consiglio non hanno autorità per modificare il Trattato. Non sono approvate dagli Stati con le procedure, di carattere imperativo, da osservarsi nella stipula e nella ratifica dei Trattati. Sorprende la data della risoluzione che avrebbe dovuto essere osservata (17.6.1997). E' posteriore a quella dell'atto che la richiama (14.4.1997)!

b) Nello stesso punto 2 delle premesse vengono posti sul medesimo piano, quale oggetto di un vincolo "rigoroso e tempestivo", il Trattato e il

GIUSEPPE GUARINO

Patto di stabilità e crescita. Il PSC viene indicato non come atto applicativo del TUE, ma come equivalente al Trattato.

c) Il regolamento attribuisce alla disciplina che esso introduce una funzione di “prevenzione”, di “allarme preventivo” (p. 5 premesse e artt. 1, 3, 5) diretto ad “evitare” che si determinino situazioni di disavanzo eccessivo. L’esperienza millenaria insegna che per garantire che un comando (atto costituzionale, legislativo, amministrativo, contrattuale, disposizioni di un capo famiglia, ecc.) venga osservato, si ricorre all’uno o all’altro di due metodi alternativi: la sanzione in caso di violazione oppure tecniche di verifica o comportamenti cauzionali anticipati. L’una alternativa esclude l’altra. Il TUE ha adottato il metodo assolutamente prevalente, la prescrizione di una sanzione, alla cui applicazione deve pervenirsi con l’osservanza di una particolare procedura [art. 104 c) Trattato]. La disciplina del Trattato è completa. Il regolamento si ispira al principio della prevenzione. E’ un principio opposto a quello del Trattato.

d) Il ricorso ad una tecnica di prevenzione obbliga il reg. 1466/97 a modificare l’oggetto del controllo. Per l’art. 104 c) l’oggetto è imperativamente ed unicamente la violazione dei valori di riferimento, da valutarsi peraltro secondo criteri dettati dallo stesso art. 104 c). Per il regolamento l’oggetto del controllo è divenuto lo scostamento dal percorso di avvicinamento all’obiettivo a medio termine e nella valutazione della eventuale preesistenza o dell’aggravamento del divario dall’obiettivo del bilancio prossimo al pareggio (v. art. 6, nn. 2 e 3).

e) Il reg. 1466/97 indica come norma di riferimento l’art. 103 TUE. Il reg. 1466/97 si auto qualifica “regolamento” ed intende esplicitare la effettiva funzione. Unici strumenti di azione contemplati dall’art. 103 TUE sono “gli indirizzi di massima” che l’Unione può adottare per coordinare le politiche economiche degli Stati. L’espressione “indirizzi di massima” è equivalente a quella di “direttive generali”. Il divario tra la direttiva ed il regolamento è netto. Il regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi. La direttiva vincola per quanto riguarda il risultato da raggiungere, ferma restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi (art. 249). Non essendo stata indicata dall’art. 103 alcuna altra fonte diversa dalla direttiva di massima, si ha conferma che il reg. 1466/97 è privo di qualsiasi fondamento giuridico. La procedura utilizzata per la formazione del regolamento è quella del comma 5 dell’art. 103. Ma è una procedura applicabile, secondo quanto testualmente stabilisce la norma richiamata, solo per la “sorveglianza multilaterale” di cui ai paragrafi 3 e 4 dello stesso art. 103, non in altri casi.

f) Il reg. 1466/97 assegna a tutti gli Stati, quale obiettivo vincolante a medio termine, un saldo di bilancio prossimo al pareggio o in attivo, da realizzarsi in conformità ad un percorso predisposto dallo Stato e soggetto alla approvazione della Commissione e del Consiglio. Se la situazione di bilancio preesistente è di pareggio o in attivo, il percorso nel medio termine

GIUSEPPE GUARINO

deve preoccuparsi solo che la situazione rimanga immutata o venga migliorata.

La prescrizione del bilancio prossimo al pareggio o in attivo si pone in contrasto con l'art. 104 c) del TUE che esclude ogni intervento dell'Unione fino a quando il disavanzo non abbia superato il 3% del PIL. Se il disavanzo in atto supera il 3% del PIL, l'art. 104 c) prescrive che l'Unione valuti se ne sia in corso una diminuzione sostanziale e continua o se il superamento del valore di riferimento sia casuale e temporaneo. Comunque la competenza della Commissione e del Consiglio *cessa* non appena il disavanzo diviene pari al 3%. A maggior ragione, se e fino a quando tale limite non sia toccato, nessun intervento è richiesto o consentito alla Commissione.

Riassumendo, *per il reg. 1466/97, anche se il disavanzo è pari od inferiore al 3%, lo Stato è obbligato a ridurlo fino a raggiungere, nel medio termine, un livello prossimo al pareggio. Lo 0% (il pareggio) prende il posto del 3%.* Il reg. 1466/97 inserisce nel percorso di avvicinamento "anche", anzi "soprattutto", i livelli inferiori al 3%, da ridurre ulteriormente fino ad arrivare in prossimità del pareggio.

g) L'obiettivo del saldo di bilancio prossimo al pareggio o in attivo è "unico" per tutti gli Stati. Nello stesso tempo, è anche un obiettivo "permanente" che gli Stati devono osservare fino a quando il reg. 1466/97 non sia abrogato. Nel sistema del Trattato, ogni Stato ha invece il diritto/dovere di perseguire una propria distinta *politica economica* (art. 3, 102 a, 103, 104 c, TUE). La *politica* è scelta dei "fini", determinazione autonoma degli obiettivi. Secondo il TUE non è solo possibile, ma naturale e quasi necessario che gli obiettivi varino da uno Stato all'altro. E varino anche per il medesimo Stato da una fase all'altra. Il coordinamento, l'adozione di indirizzi generali per conseguirlo (art. 103 TUE), ha senso solo se ed in quanto ciascuno Stato, entro i limiti dei parametri, possa determinare autonomamente i propri obiettivi e variarli nel tempo.

h) I valori di riferimento, secondo il TUE, sono *due*. L'uno attiene al disavanzo (3% del PIL), l'altro al debito pubblico (60% del PIL). Nella determinazione dei valori di riferimento si è tenuto conto dei limiti di coerenza esistenti tra i due fattori. Il reg. 1466/97 dà rilievo invece al *solo* indebitamento annuale. Il debito complessivo è degradato a mero oggetto di informazione. Nei quindici anni trascorsi dalla data di entrata in vigore del reg. 1466/97 l'indice relativo al rapporto debito/PIL è salito in modo abnorme nei due Stati obiettivamente più importanti della zona euro e dai quali meno ce lo si sarebbe atteso. Dal 1999 al 2012 la Francia è passata dal 35% al 90.5%, la Germania dal 40% all'82.8%.

Un così forte aumento (55.5 punti per la Francia, 42.8 per la Germania) non avrebbe potuto prodursi se la Commissione ed il Consiglio si fossero attenuti al limite del 60% e ne avessero imposto l'osservanza. Sia la Francia che la Germania nel 1997 non lo superavano. Il rapporto debito/PIL risultava nel 1997 per la Francia del 58.5%, per la Germania del 59.6%.

GIUSEPPE GUARINO

Il dato di fatto obiettivo che Commissione e Consiglio abbiano disapplicato il valore di riferimento attinente al debito (prot. n. 5, art. 1), non solo per la Francia e la Germania, ma nel confronto di tutti gli Stati che hanno oltrepassato il 60% (gli Stati euro che oggi versano in tali condizioni costituiscono la maggioranza di quelli euro) è da sola prova sufficiente a dimostrare che l'Unione ha attribuito al reg. 1466/97 lo stesso valore giuridico di un Trattato abrogativo del TUE. Ma dimostra ancora più che la applicazione del reg. 1466/97 ha provocato rilevanti alterazioni di condizioni che il Trattato sulla Unione considerava essenziali per il funzionamento fisiologico del sistema, indispensabili perché venisse centrato l'obiettivo fondamentale della crescita.

i) Il reg. 1466/97 ha mutato la base del riferimento. Secondo il TUE (art. 104 c), sia per il debito che per l'indebitamento, il riferimento è al PIL (prodotto interno lordo). Il regolamento pone invece a base del rapporto il saldo del bilancio.

l) In un organismo complesso ad ogni alterazione del progetto originario se ne connettono necessariamente altre. La disciplina del regolamento, imponendo agli Stati di non discostarsi dal progetto a medio termine, era costretto a distaccarsi sempre di più dal complesso disegno dell'organismo euro, quale tracciato dal Trattato. Nell'art. 3, n. 2, lett. b) fa capolino per la prima volta l'espressione "crescita *reale* del PIL", in sostituzione del PIL, prodotto interno lordo. La variazione nell'immediato non avrebbe portato a rilevanti conseguenze. In seguito ha operato come grimaldello per introdurre concetti quali "saldo strutturale", "riforme strutturali", "grandi riforme". Avrebbe condotto, con connessi passaggi nello strumento repressivo, alla imposizione autoritaria di misure correttive (v. art. 6, n. 3), se occorre con la sostituzione autoritaria di organi dell'Unione a quelli nazionali.

m) Un segno rivelatore dell'ampiezza dello scostamento dal disegno del Trattato che si sarebbe prodotto per effetto del reg. 1466/97 è già desumibile dal suo art. 3, n. 1. Il programma di stabilità viene definito "base essenziale per la stabilità dei prezzi e per una crescita vigorosa, sostenibile e favorevole alla creazione di posti di lavoro". La crescita vigorosa, sostenibile e favorevole alla creazione di posti di lavoro si troverebbe nei confronti della stabilità nelle stesse condizioni della "stabilità dei prezzi". Mentre la connessione tra stabilità dei prezzi e bilancio in pareggio è di immediata comprensione, non altrettanto si potrebbe dire quanto al rapporto tra bilancio in pareggio e crescita vigorosa. Nel Trattato la stabilità era uno degli "aspetti" caratterizzanti la crescita (v. art. 2: "crescita sostenibile, non inflazionistica"). "Fonte" della crescita erano *solo* le politiche economiche degli Stati membri che dovevano assumerle ad obiettivo. Nell'ellittica frase vi è il primo germe della "mitologia" o "teologia" del "rigore". Più "rigore" più "crescita". Un obiettivo "più rigoroso" rispetto al valore di riferimento, un programma quindi "più ambizioso". Sono queste le espressioni adoperate dalla Commissione. Nella dichiarazione che il "*più* rigore è frutto di un obiettivo *più* ambizioso" vi è il riconoscimento implicito che si è "fuori" del

GIUSEPPE GUARINO

Trattato, che si è modificato uno dei fondamentali equilibri sui quali il sistema euro doveva poggiare.

15. E' già chiaro che sottostanti alla questione formale vi sono prospettive ed effetti sostanziali. Se si inserisce un "identico" fattore (il pareggio del bilancio a medio termine) in contesti diversi, si avranno effetti necessariamente diversi da un contesto all'altro. Se tra i contesti vi è similitudine, vi saranno similarità anche negli effetti, mai identità. Gli effetti, indotti dalla peculiarità di singoli contesti, porteranno risultati in alcuni casi benefici, in altri perniciosi. Non si potrà stabilirlo "a priori", dipenderà dalle condizioni del singolo contesto nel momento in cui il nuovo fattore viene in esso inserito. Le condizioni dei Paesi membri ammessi all'euro (i contesti) erano al 1.1.1999 diverse dall'uno all'altro. Erano diversi già in origine, alla data cioè della stipula del Trattato. In considerazione della loro originaria disparità, erano stati sottoposti ad un processo di omogeneizzazione (i sei anni di applicazione del prot. n. 6). Il protocollo dava per certo che i contesti sarebbero rimasti diversi anche al termine del percorso. Gli scostamenti dal modello erano previsti ed accettati purché non superassero percentuali prestabilite.

Le diversità riscontrabili al 1.1.1999 non sarebbero state frutto di una evoluzione spontanea e naturale dei processi. Avrebbero costituito esse stesse l'effetto dell'inserimento di fattori nuovi (i parametri del prot. n. 6) in contesti antecedenti e diversi. Agli elaboratori del reg. 1466/97 è sfuggito che andavano ad inserire un fattore nuovo, di un unico tipo (l'obiettivo del pareggio del bilancio a medio termine) in contesti differenti, la cui diversità non era frutto dell'andamento autonomo di ciascuno Stato. Era conseguenza di un antecedente inserimento di un fattore esterno, dovuto al sistema euro, in un contesto anteriore autonomo. Alcuni Stati (diciamo pure la maggioranza) dall'obiettivo unico e permanente del bilancio in pareggio avrebbero subito conseguenze deterioranti. Avrebbero dovuto sottostarvi non per fatto proprio, ma per le condizioni in cui si è venuto a trovare il Paese per effetto delle anteriori prove imposte dal Trattato. Sul piano formale gli Stati assoggettati all'obiettivo identico del pareggio del bilancio a medio termine, necessariamente avrebbero subito effetti differenziati. Non avrebbero potuto sottrarsi perché tali effetti sarebbero dipesi da condizioni anteriori al 1.1.1999, che non sarebbero stati in condizione di eliminare prima dell'entrata in vigore del regolamento. Si sarebbe concretizzata una ipotesi di norma retroattiva, un comando formalmente identico destinato a produrre effetti differenziati nei destinatari in conseguenza di situazioni pregresse. Se la questione, come nel caso, si pone con riguardo ad effetti differenziati pregiudizievoli si ha la violazione di uno dei principi più antichi della "civiltà giuridica". Nessuno può essere costretto a sottostare a comandi solo in apparenza generali ed astratti, ma in realtà di carattere individuale e concreto, di natura pregiudizievole, collegati a circostanze non più riammissibili perché anteriori. E' il livello estremo di retroattività della

GIUSEPPE GUARINO

legge. Nella specie il reg. 1466/97 si spingeva anche oltre perché era fonte di effetti pregiudizievoli di carattere particolare e concreto, in conseguenza delle condizioni in cui gli Stati si trovavano al 1.1.1999 non per responsabilità propria, ma per effetto di una disciplina (quella finalizzata alla omogeneizzazione) che era stato il sistema euro ad imporre agli Stati.

III

16. La questione presenta aspetti non facilmente comprensibili. Il reg. 1466/97, quale sia la angolazione dalla quale lo si esamina, risulta in contrasto con il Trattato sull'Unione. Tre atti giuridici che gli sono succeduti, il reg. 1055/2005, il reg. 1175/2011 ed il Trattato di diritto internazionale, il Fiscal Compact, si sono collocati nel solco da esso tracciato (il reg. 1055/2005 con dissenso su un punto) aggravandone di volta in volta il rigore. I dati statistici, che non ingannano se abbracciano serie di lungo periodo (ed i 15 anni di applicazione dei principi introdotti dal reg. 1466/97 sono un ben lungo periodo!) dimostrano un deterioramento continuo, generalizzato e grave nello sviluppo per la totalità della zona euro e specialmente nei tre Stati maggiori (Francia, Germania, Italia) che avevano primeggiato nel mondo nel quarantennio 1950/1990. I dati dell'ultimo trimestre del 2012 li collocano oggi, nel mondo, nella fascia più bassa. Se al posto dei tre maggiori Stati continentali della zona euro ci fossero stati uomini singoli che si fossero affidati ad uno specialista per migliorare le proprie condizioni fisiche, visti i risultati, lo avrebbero già da tempo sbattuto fuori dalla porta.

Nell'Unione invece si continua ad andare avanti come se tutto fosse in ordine, tutto conforme alle attese. Una unica protesta è venuta, ma non dai cittadini europei o dagli Stati, ma dagli organi e dalla amministrazione dell'Unione, ai quali nel vertice del 6 e 7 febbraio ultimo gli Stati, anziché accrescerle, hanno ridotto per i prossimi sette anni le proprie erogazioni destinate a costituire le "risorse proprie" dell'Unione.

Il paradosso è persino maggiore. I valori di riferimento, di cui all'art. 104 c) e prot. n. 5 TUE, rispettivamente del 3% del PIL per l'indebitamento e del 60% per il debito, hanno acquistato grande rinomanza nel mondo come "i *famosi* parametri di Maastricht". Abbiamo di frequente sentito ministri in carica dichiarare: "è Maastricht che ce lo impone; è Maastricht che lo vuole". Ebbene, nei ventuno anni trascorsi dalla stipulazione del TUE, l'art. 104 c) ed il prot. n. 5 non hanno trovato *mai* applicazione nell'area euro. Sino al 1 gennaio 1999 è stato applicato il prot. n. 6. Con il 1.1.1999 ha cominciato a ricevere applicazione il reg. 1466/97, cui hanno fatto seguito il reg. 1055/2005, il reg. 1175/2011 ed il Fiscal Compact.

C'è ancora dell'altro. Il reg. 1466/97, collocandosi allo stesso livello del Trattato UE, lo ha di fatto abrogato quale norma successiva. Senonché a pochi giorni di distanza dalla prima applicazione del reg. 1466/97 è entrato in vigore (1.5.1999) il Trattato di Amsterdam, maturato negli stessi tempi del reg. 1466/97. Nei tre anni dal 1996 al 1998, evidentemente la mano

GIUSEPPE GUARINO

sinistra della Commissione non sapeva quello che contemporaneamente faceva la mano destra! Il caso si sarebbe ripetuto per il secondo regolamento, il n. 1055/2005, seguito a breve distanza dalla entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1.12.2009). Il paradosso è nel fatto che il Trattato di Amsterdam e quello di Lisbona hanno riprodotto testualmente l'art. 104 c) TUE ivi compreso il rinvio al prot. n. 5. Ad ammettere che i reg. 1466/1997 e 1055/2005 potessero entrare validamente in vigore, abrogando od eliminando di fatto il vigore dell'art. 104 TUE, avrebbero dovuto considerarsi a loro volta entrambi abrogati rispettivamente dai Trattati di Amsterdam e Lisbona, che avrebbero richiamato in vigore l'art. 104 c) TUE (ivi compreso il prot. n.6) . Anche in questo caso non è successo nulla. Il reg. 1466/97 e gli atti successivi che si sono attenuti ai suoi principi, aggravandone il rigore, hanno continuato ad essere applicati, mentre i due Trattati di Amsterdam e di Lisbona, di cui si è fatto un gran parlare, sono rimasti, per questa parte di determinante rilievo, dei semplici "pezzi di carta".

17. Questo modo di procedere, di cui si vuole ignorare, o addirittura si cerca di celare che sia "contra legem", provoca effetti indiretti di estrema pericolosità. Non vi è alcuna opinione condivisa in merito alla "causa prima" del degrado. Non esistono ricerche approfondite in questa direzione. Capi di Stato stranieri, Premi Nobel, cattedratici eminenti, responsabili politici e sindacali, organismi religiosi, tutti esprimono opinioni e danno consigli. In realtà quasi nessuno conosce i meccanismi reali che oggi regolano le istituzioni europee e l'entità dello scostamento che si è determinato rispetto alle previsioni ed alle finalità del progetto originario. Cresce la confusione, ognuno imputa le responsabilità ad altri, si improvvisano soluzioni, non si indica con quali mezzi le si attueranno, aumentano confusione e delusione. La disoccupazione in generale e specie giovanile raggiunge livelli inusuali in economie evolute. Impressionanti sono i numeri delle p.m.i. che giornalmente smettono di operare. Fenomeni presenti anche in più di uno degli Stati maggiori. Ai disoccupati ed alle imprese non più operanti corrispondono altrettanti fattori inutilizzati, in linea di principio almeno in parte ancora recuperabili ed invece abbandonati ad un destino di ulteriore degrado.

IV

18. L'esame formale del reg. 1466/97 e successivi offre, come già anticipato, elementi utili per la diagnosi, ma non ci dà la chiave della soluzione. Pochi sono disposti a credere che per un tempo così lungo ed in modo così diffuso si possa essere andati avanti su basi illegali. Un qualche modo per giustificare il reg. 1466/97 e gli atti successivi che si sono conformati al suo indirizzo ci dovrebbe pur essere, anche se non lo si individua. Si parla di una consuetudine ormai consolidatasi, da cui sarebbe sgorgato un nuovo diritto, il diritto vivente, e così via. Sono tendenze che

GIUSEPPE GUARINO

possono giustificare l'arbitrio. Potrebbe essere compromesso il fondamentale principio della democraticità.

19. Il chiarimento che non viene dall'analisi formale, potrebbe essere offerto dall'analisi "sistemica". L'ipotesi è stata già formulata. Merita di essere approfondita. Richiamiamo le acquisizioni cui si è già pervenuti.

Il TUE ha offerto agli Stati uno "*sviluppo armonioso ed equilibrato, una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente*", rispondente alle caratteristiche prospettate nell'art. 2 del Trattato sull'Unione (Maastricht).

Le parole nei Trattati, se ed in quanto e fino a quando sorrette da disposizioni organizzative coerenti, sono pietre. Diventano semplici *accozzaglie* di segni e suoni, se le disposizioni che ne garantiscono i movimenti e gli scopi, si disintegrano.

Gli Stati che hanno concorso a disegnare l'architettura dell'Unione e della zona euro, avevano predisposto congegni giudicati idonei per la produzione del risultato promesso. All'Unione erano stati riservati compiti che gli Stati singolarmente non avrebbero realizzato in modo altrettanto efficace. Per l'assenza di un effettivo vertice che assumesse responsabilità globale nei confronti della intera collettività sulla quale poggia l'Unione, la missione di procurare la crescita veniva riservata agli Stati membri. Gli Stati avrebbero provveduto a tale missione con le loro *politiche* economiche. Le politiche economiche degli Stati avrebbero dovuto procurare anche le risorse di cui l'Unione si sarebbe avvalsa per la sua organizzazione e per rendere i servizi che le sono stati affidati. Per acquisire i benefici cui l'Unione è stata preordinata, gli Stati hanno rinunciato od hanno dovuto trasferire alla Unione una buona parte dei loro poteri tradizionali, utili per l'acquisizione delle risorse con le quali gli Stati, in regime di mercato aperto, si procurano i fattori per lo sviluppo. Si è ritenuto che una limitata capacità di indebitamento, da quantificarsi distintamente per il singolo anno e nel totale, costituisca una fonte integrativa utile, in determinate condizioni anzi indispensabile. La disciplina dell'art. 104 c) TUE, con il richiamato prot. n. 5 è stata introdotta a questo scopo. Che gli artt. 104 c) ed il prot. n. 5 fossero destinati a svolgere nel sistema del Trattato di Maastricht (TUE) un ruolo fondamentale è confermato dal fatto che i due successivi Trattati, di Amsterdam e di Lisbona, entrati rispettivamente in vigore il 1.5.1999 ed il 1.11.1993, pur avendo variato il TUE in parti importanti e molteplici, non hanno spostato nemmeno una virgola dell'art. 104 c) e del prot. n. 5.

20. Riepilogate le riflessioni sistemiche, la individuazione nel reg. 1466/97 del fattore causale del fenomeno depressivo, sviluppatosi a partire dalla sua prima applicazione, *non può sorprendere*. Non è tanto la illegalità, quanto il fatto che esso ha privato di qualsiasi rilevanza l'art. 104 c), con l'annesso prot. n. 5.

Il cerchio argomentativo a questo punto potrebbe considerarsi chiuso. Gli Stati, fatti salvi i casi di quelli che già nel periodo antecedente godessero

GIUSEPPE GUARINO

di una bilancia commerciale e/o valutaria in parità o in attivo, e di quelli che in virtù di circostanze oggettive preesistenti avessero offerto spazi di attrazione per capitali esteri (compreso il rientro di capitali nazionali investiti all'estero) ed altre ipotesi consimili, avendo rinunciato a tutti i meccanismi di carattere generale idonei a stimolare la crescita, a partire dal momento in cui sono stati privati in toto della la capacità di indebitamento, si sono venuti a trovare nella impossibilità sistemica di progettare ed attuare proprie politiche economiche di crescita. Anche se la situazione progressa l'avesse richiesto, lo Stato non avrebbe potuto soddisfarle. Si sarebbe aperta quindi una fase depressiva prolungata. Sarebbero mancati gli stessi presupposti per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati da parte dell'Unione a mezzo di indirizzi di massima. Effetti di contagio del fenomeno depressivo sarebbero stati avvertiti in altri Stati membri e nella Unione. Si sarebbero estesi dall'Unione ad altri Stati delle cui merci e servizi l'Unione e l'area euro fossero stati importatori rilevanti.

Negli Stati contemporanei evoluti sono pochi gli obiettivi che non richiedono disponibilità di risorse. Se vengono meno i presupposti per una politica economica, viene meno in toto la funzione della politica. Né i partiti possono offrire nulla, né i sindacati possono chiedere nulla. Lo stesso accade per le imprese. Prospettano esigenze, ma nulla ottengono. Le riforme, così spesso invocate e promesse, non sono altro che l'attuazione del principio del rigore. Attenersi al rigore, secondo una frase infelice che abbiamo sentito pronunciare, diviene l'unico oggetto delle attività di governo. Secondo una frase infelice che abbiamo sentito pronunciare è un compito da fare a casa. Non è più politica. La frase purtroppo corrisponde alla realtà. Una realtà che poco alla volta coinvolgerà un numero sempre maggiore di Stati.

21. Come è potuto accadere che nel 1996/97 non si sia tenuto conto che l'art. 104 c), con il prot. n. 5, che nel sistema euro era destinato a svolgere funzione di "colonna portante", lo si sia privato di ogni contenuto e lo si sia reso lettera morta nella presunzione che ciò fosse utile, anzi necessario? Non è la prima volta che organismi, creati dagli uomini, si fanno beffa degli uomini, di quelli stessi che li hanno creati.

Conviene sgombrare il campo da idee che pure sono molto diffuse. Quella ad esempio che alcuni dei Paesi più solidi, la Germania in particolare, avrebbero manovrato per escludere dall'euro Paesi deboli, quali quelli mediterranei, l'Italia compresa. Esistevano nei confronti dell'Italia obiettive ragioni di perplessità. Nel 1996 il tasso medio di inflazione era ancora del 4.0%, l'onere medio dei tassi di interesse dell'8.2%. Nel 1997 l'inflazione fu però dell'1.9%. Bisognava essere sicuri che i risultati non fossero dovuti a forzature contingenti. Nel 1998 e nel 1991 l'inflazione fu del 2.0% e dell'1.7%. L'onere medio del debito, per effetto dei nuovi livelli del tasso sui titoli di lungo periodo, era caduto nel 1999 al 6% ed al 5.9%

GIUSEPPE GUARINO

nel 2000. Si era partiti dal 13.3% del 1991! Preoccupazioni quindi giustificate, ma superabili.

L'idea di manovre effettuate contro questo o quel Paese va esclusa anche per il fatto "oggettivo" che l'obiettivo del pareggio sarebbe stato imposto non solo ad alcuni Stati euro, ma a tutti. Non poteva sfuggire che ne avrebbero sofferto in misura maggiore gli Stati che più di altri avrebbero potuto trarne vantaggio dal nuovo slancio, già percepibile, del commercio mondiale, la Germania in particolare. Sarebbe stato un grave errore considerare solo le condizioni esistenti e non anche le potenzialità di sviluppo.

22. E' ipotizzabile che a determinare la svolta abbiano concorso una serie di micro fattori.

Il primo potrebbe essere stato rappresentato da un errore di interpretazione del periodo storico antecedente. Vi si potrebbe essere incorsi nel passaggio dalla proposta della Commissione, che è del 16 ottobre 1996, alla formale adozione del regolamento (7 luglio 1997). Errore probabilmente stimolato da un "considerando" contenuto nella proposta iniziale, il n. 9, che nel testo finale è stato soppresso. Il considerando affermava l'opportunità di *"sfruttare l'utile esperienza maturata nelle prime due fasi dell'unione economica e monetaria (la seconda era quella della convergenza, prot. n. 6) nell'uso dei programmi di convergenza come strumenti per stabilire obiettivi e parametri di riferimento per l'azione di sorveglianza; che è opportuno imporre agli Stati membri senza deroga l'obbligo di presentare programmi di bilancio a medio termine (da denominarsi programmi di stabilità) ed è quindi necessario definire i principali contenuti di detti programmi; che occorre stabilire i termini per la presentazione dei programmi di stabilità e dei loro aggiornamenti"*.

Il riferimento ai programmi di convergenza delle prime due fasi era improprio. Il presupposto per il passaggio alla terza fase era del tutto opposto. Si basava sulla constatazione che la convergenza cui i programmi tendevano era stata ottenuta e che la funzione del prot. n. 6 si era quindi esaurita (art. 109 J).

Nella proposta originaria la convergenza viene in effetti evocata con riferimento alla sola "azione di sorveglianza".

Nel testo finale del regolamento 1466/97 l'originario considerando n. 9, come si è detto, è scomparso. Ma lo spunto che esso forniva è stato raccolto. Ne è stata anzi ampliata la portata. Dalla "sorveglianza" sulla disciplina se ne è trasferita l'utilizzazione alla "disciplina", oggetto della sorveglianza.

Nel considerando n. 9 originario "ai fini della sorveglianza", nel prevedere l'obbligo per gli Stati membri di predisporre un programma di convergenza a medio termine, se ne lasciava indeterminato il contenuto.

Vi ha provveduto il testo finale del regolamento, risultante dalla posizione comune del Parlamento e del Consiglio. Sarà la variazione

GIUSEPPE GUARINO

decisiva. Il considerando n. 8 della proposta reca la seguente frase chiave: “il mantenimento di sane posizioni di bilancio in detti Stati membri è indispensabile per assicurare la stabilità monetaria e per creare condizioni propizie alla crescita sostenuta della produzione e dell’occupazione”.

Le “sane posizioni di bilancio” sono quelle del n. 3 dell’art. 3 a) TUE, poi specificate nell’art. 104 c) e prot. n. 5. Va tenuto sempre presente che l’art. 104 c) fa parte del Titolo VI del Trattato sull’Unione dedicato alla “politica economica”. Le posizioni di bilancio “sane”, quindi la politica economica dello Stato, avrebbe svolto una funzione “indispensabile” per due distinte finalità, “assicurare la stabilità monetaria” e “creare condizioni propizie alla crescita della produzione e dell’occupazione”. La proposta della Commissione era quindi in linea con il Trattato. Ma la soddisfazione dura poco. Nel testo definitivo le frasi del considerando “scompaiono”. Il testo sostitutivo è il seguente: “in detti Stati membri è necessario mantenere la stabilità dei prezzi e per rafforzare le condizioni favorevoli di una crescita sostenuta della produzione e dell’occupazione”.

Il riferimento alle “sane posizioni di bilancio”, espressione che riassume l’intero contenuto dell’art. 104 c) e del prot. n. 5, è soppresso. “La stabilità dei prezzi” assume un ruolo primario. La crescita non è più obiettivo distinto ed autonomo delle “sane posizioni di bilancio”. Il termine creazione viene sostituito con rafforzamento. Venuto meno il collegamento con le “sane posizioni di bilancio”, la crescita comincia ad apparire quale semplice e naturale conseguenza della stabilità dei prezzi.

23. Ragionando in questi modi può sembrare che si dia troppo peso alle parole. E’ una obiezione che nel caso non può essere accolta perché nel testo definitivo il regolamento reca modificazioni sostanziali, che esplicitano il senso e la funzione delle parole riprodotte. La portata sostanziale delle modifiche è resa percepibile proprio dalle parole (“sane posizioni di bilancio”, “creare condizioni prospere alla crescita sostenibile”), che sono state soppresse.

Nel testo finale, nel considerando n. 15 (nuovo) viene introdotto un riferimento assolutamente inatteso “agli obiettivi di un saldo prossimo al pareggio”. Nel considerando n. 14 (parimenti nuovo) il Consiglio, oltre che sorvegliare, “controlla” il programma a medio termine, in particolare il loro obiettivo di bilancio a medio termine, fin qui sconosciuto, che ora ci viene indicato nel successivo n. 5), e che consiste in un saldo prossimo al pareggio o in attivo. Il n. 14 non si ferma qui. Vi aggiunge qualcosa di suo: oggetto del controllo sarebbe stato anche “il processo di avvicinamento”.

24. La parte precettiva del regolamento introduce precetti attuativi di quanto anticipato nei considerandi negli artt. 1, 3, 5 ed altri. La formula del considerando n. 8 era sembrata in un punto non del tutto chiara. L’art. 3 della parte precettiva risolve il dubbio. Conferma la interpretazione qui accolta, ne allarga anzi la portata. La “crescita vigorosa, sostenibile e

GIUSEPPE GUARINO

favorevole alla creazione di posti di lavoro” è frutto del programma di stabilità, il cui contenuto, l’unico possibile, è “l’obiettivo del saldo di bilancio in pareggio o in attivo”.

Il gioco è fatto. Il cerchio si è chiuso.

La disciplina dettata dall’art. 104 TUE per il debito e per l’indebitamento sarebbe stata essenziale per creare condizioni per una politica economica degli Stati membri funzionalizzata alla crescita. Sia di quella propria di ciascuno Stato membro sia di quella dell’Unione alla quale avrebbe dovuto contribuire. Dell’indebitamento avrebbe potuto fare a meno solo un numero limitato di Stati. Per la maggioranza sarebbe stato indispensabile.

Il reg. 1466/97 di fatto ha cancellato l’art. 104 c) ed il prot. n. 5. Non ci si è resi conto che la questione non era numerica. Ineriva ad una funzione fondamentale, quella affidata agli Stati membri di creare “condizioni propizie alla crescita sostanziale della produzione e della occupazione”. Funzione che il reg. 1466/97 ha reso impossibile.

Il sistema euro è stato colpito al cuore. Stati membri, collettività e cittadini singoli, ne hanno pagato e ne continueranno a pagare le amare conseguenze.

V

25. Il reg. 1466/97 è stato modificato con la procedura di cui all’art. 189 c) TUE, richiamato nel comma n. 5 dell’art. 103. Hanno partecipato alla sua formazione, la Commissione, il Consiglio ed il Parlamento europeo.

Come è stato possibile che nessuno si sia accorto nel 1997, ivi compresi i componenti la Commissione, della portata della modifica che veniva apportata al progetto euro ed alla gravità delle conseguenze?

Si è detto che probabilmente devono avere concorso “micro cause” distinte. All’errore di interpretazione del Trattato, alla preoccupazione circa la capacità di qualcuno dei Paesi membri di mantenere nel tempo le raggianti condizioni di omogeneità, si può aggiungere (ed è un fattore importante al quale non sempre si presta attenzione) le discontinuità prodottesi nella titolarità degli organi decisori, quali il Consiglio e, soprattutto, la Commissione.

Le nomine dei Commissari UE, nella massima parte dei Paesi, sono condizionate da fattori politici interni. Alle volte sono dovute a circostanze casuali. Con la messa a punto della complessa architettura UE/eurozona, si poteva ritenere che il più fosse stato fatto. La fase cui le istituzioni si affacciavano sarebbe stata invece quella decisiva. I banchieri centrali, alla fine del 1998, si erano concentrati sui problemi del cambio. In generale prevaleva allora, come è prevalso in seguito, il convincimento che le funzioni da esercitarsi nell’ambito UE richiedessero competenze economiche, più che giuridiche. Quanto meno nel triennio 1996/98 avrebbe dovuto essere invece il contrario. Con la fine del periodo della convergenza,

GIUSEPPE GUARINO

il sistema euro avrebbe cominciato a funzionare a regime. Sarebbe stato il momento più delicato. Solo con il lancio dell'euro si sarebbe potuto (e dovuto) verificare se la distribuzione dei poteri, le loro connessioni, il modo di selezione dei titolari e così via rispondevano a condizioni di efficienza ed avrebbero consentito alla grandiosa macchina, alla quale si era data vita, di corrispondere alle attese.

Solo tre commissari della antecedente Commissione Delors erano presenti nella Commissione Santer. Il Commissario agli affari economici, finanziari e monetari, il francese Yves-Thibault de Silguy, e quello al mercato interno, l'italiano Mario Monti, assumevano per la prima volta responsabilità comunitarie. Non sembra avessero avuto esperienze pregresse di titolarità del potere di vertice di organizzazioni complesse, paragonabili ai settori importanti di competenza della Commissione. L'uno e l'altro non vantavano peculiari qualificazioni giuridiche.

Del nuovo titolare della Bundesbank, Hans Tietmeyer, il ritratto che veniva trasmesso era di personalità autorevole, ferma nelle proprie persuasioni. Aveva assunto la presidenza della Bundesbank nel 1993. Potrebbe non avere esercitato responsabilità dirette nel periodo in cui la stabilità del marco era affidata anche alla saggezza ed alla tempestività di decisioni di lata discrezionalità del Governo Federale e del Governatore della Banca. Il valore pregresso del marco potrebbe essergli apparso legato alla sola regola della stabilità.

Non risulta che la Commissione o qualcuno dei Commissari si sia rivolto a Delors o a Pöhl, entrambi all'epoca attivi, per aver consigli o commenti sulle decisioni che andavano ad adottarsi.

La Commissione Santer non è stata la più fortunata. Uno scandalo che riguardava alcuni dei Commissari aveva obbligato l'intera Commissione a dimettersi. La Commissione Prodi, che le subentrò, dovette considerare il regolamento 1466/97 come un "acquis" comunitario, non più bisognevole di verifica e non più contestabile. Così sarebbe stato anche per le Commissioni successive. Col passare degli anni il numero dei coinvolti, Presidenti del Consiglio, Ministri del Tesoro ed altri, si sarebbe allargato.

Possiamo escludere a priori che negli anni 1996/98, il o i direttori generali competenti, ritenendo di interpretare il pensiero di qualche autorevole personaggio esterno, si siano assunti in buona (o cattiva?) fede la responsabilità di introdurre qualche modifica apparentemente minima, ma *dirompente nella sostanza*, del testo regolamentare, captando il consenso del poco esperto Commissario? Non sarebbe il primo caso nello storia, né resterebbe probabilmente l'ultimo!

26. Ragioni per dubitare della bontà della soluzione ce ne sarebbero state. Non vi sono precedenti di Stati evoluti che abbiano adottato il principio del pareggio del bilancio e ne abbiano tratto un risultato di "crescita". Né dai considerandi del regolamento, né attraverso qualsiasi atto o documento allegato, si ricava la indicazione di specifici fattori causali, atti a provocare

GIUSEPPE GUARINO

un effetto di crescita. Manca qualsiasi argomentazione che specifichi quale sia il rapporto di causa ed effetto tra il vincolo del bilancio in pareggio e la crescita.

Esistono invece prove di risultati eccezionali di innovazione, crescita e potenza, dovuti ad espansione del debito basata sulla assunzione di alee ragionevoli. L'indebitamento comporta l'assunzione di una alea. Nel calcolo dell'alea si può dover tener conto anche di interessi di carattere primario, non necessariamente economici. L'UK, per affrontare lo sforzo bellico degli anni '40, si indebitò fortemente, soprattutto con gli USA. Gli USA (Presidente Roosevelt) per erogare credito all'UK e per far fronte ai probabili prossimi impegni bellici, portarono il debito pubblico dal 50% del 1941 al 121% del 1948. L'UK, indebitandosi, ha salvaguardato la sua identità ed il suo futuro. Gli USA, grazie all'indebitamento, sono usciti dal conflitto come prima potenza politica, economica e culturale nel mondo. Il Presidente Reagan, stimolato dal Dipartimento della Difesa, ripose fiducia nel progetto di "guerre stellari" messo a punto dalle imprese della Silicon Valley. Modificò radicalmente il programma con il qual aveva vinto le elezioni. Negli otto anni della sua Presidenza (1981-1989), incrementò di venti punti il debito federale. Ebbe effetti che avrebbero sconvolto il mondo: la resa e, qualche anno dopo, la implosione dell'URSS, la riunificazione della Germania, l'avvio e poi la esplosione della rivoluzione informatica, la riacquisizione da parte degli USA del primato tecnologico nel mondo.

27. In presenza di fattori di preoccupazione molteplici, coincidenti e seri, si dovrebbe (potrebbe) fare oggi quanto non fu fatto negli ultimi anni dello scorso secolo. Occorrerebbe chiedere ai commissari del tempo, che sono ancora attivi, ragguagli sul come e perché si giunse all'adozione del regolamento, non si dubitò della esistenza di una valida base giuridica, non ci si rese conto dello stravolgimento che si andava ad operare del disegno originario dell'euro.

VI

28. Nel sistema complesso, UE + eurozona, tutte le competenze sono frammentate. Non esiste un "vertice" che assommi l'insieme delle competenze necessarie per affrontare una situazione insolita, di urgenza, di pericolo. Ogni organo e, al suo interno, ogni titolare di competenze, non ha potere di ingerirsi in questioni che esulano dalla sfera che gli è stata attribuita. Ognuno, all'interno del proprio ambito, senza poter guardare altrove, si muove nel senso e nei modi previsti dall'architettura del sistema e concorre al movimento complessivo. Se si sia inserito, e si sia consolidato, un fattore estraneo, non previsto e non coerente con l'insieme, il movimento complessivo necessariamente diverge da quello progettato. In quale misura e in quale direzione non si può dire "a priori" e in astratto. Le gazzette qualche anno fa dettero notizia di un macchinista che in una stazione secondaria della Calabria era sceso incautamente dalla locomotiva lasciando

GIUSEPPE GUARINO

il motore innestato, sia pure a velocità minima, e senza avere inserito il freno. Deragliandolo, si riuscì a bloccare il convoglio in Puglia, avviandolo su un binario morto dotato di un adeguato sistema di urto. Quante volte si legge di una auto che parte con innestata una marcia all'indietro! Può travolgere persone care.

Potrebbe essere accaduto qualcosa di simile per il grandioso disegno architettonico, UE + eurozona, messo a punto dagli eminenti personaggi che parteciparono alla elaborazione ed alla stipula del Trattato sulla Unione europea. *L'innesto nel 1997 si un elemento estraneo, ha invertito la marcia. In luogo di crescita, si è prodotta depressione.*

Se non vi è nella macchina qualcuno che sia in grado di riprenderne il controllo, non c'è che da attendere trepidi l'implosione. Si è ricordato come fu possibile attenuare il danno che avrebbe potuto provocare il treno partito dalla Calabria, regolando prima del suo passaggio gli scambi per condurlo ad un luogo di scontro controllato. Nella Germania nazista, a partire dal momento in cui l'esercito era stato costretto a lasciare i territori occupati ed era venuta a mancare la superiorità aerea, era divenuto evidente che la guerra era perduta. La grande ombra del Führer e del gruppo dirigente impedì che qualcuno vi si sostituisse nell'autorità. Si dovette attendere la "grande fine".

Nel caso del sistema UE + eurozona potrebbe accadere lo stesso. Se nulla si fa, si attenderebbe tremebondi la implosione, con ulteriore distruzione di fattori produttivi, uomini ed imprese, anche con morti (in senso purtroppo non solo metaforico). Fortunatamente vi è la norma che attribuisce alla Commissione di vigilare (art. 155 TUE). E' suo dovere esaminare il caso, formulare conclusioni, renderle pubbliche. Nel testo dell'attuale art. 9 d) TFUE, la Commissione può adottare "iniziative appropriate" per la tutela degli "interessi generali dell'Unione". Nella Commissione attuale non vi è alcun componente che sia compromesso con le decisioni passate. E' dei grandi statisti riconoscere errori del passato. Nel caso la Commissione è libera anche nei confronti di sé stessa. Ha l'obbligo di rivalutare la situazione, traendo conseguenze coerenti con le conclusioni cui perverrà.

VII

29. A partire dal 1.1.1999 sono state applicate norme ed indirizzi non conformi al disegno ed alle norme del Trattato sull'Unione. L'analisi e la diagnosi qui esposte hanno avuto un carattere esclusivamente giuridico. Non avrebbe potuto essere diversamente, né potrebbe esserlo, per chiunque voglia accertare oggi quali siano le condizioni effettive delle istituzioni europee.

Un discorso diverso si pone per la terapia. La terapia comporta valutazioni e decisioni politiche. Il diritto però non potrebbe chiamarsi interamente fuori. Sia perché nei Trattati vi sono principi generalissimi, che comunque devono essere rispettati, quello della democrazia, ad esempio. Sia

GIUSEPPE GUARINO

perché la corretta interpretazione di disposizioni vigenti può sgombrare il campo da possibili ostacoli.

30. Le condizioni attuali dell'Unione e dell'euro sono diverse da quelle del 1.1.1999. Ogni effetto, nel momento in cui si produce, si trasforma in autonoma causa di effetti successivi. Ogni effetto si inserisce inoltre in contesti complessi, che variano ad ogni nuovo passaggio. Poteri che in altra fase sarebbero stati efficaci, potrebbero non esserlo oggi. Quindi è quasi patetico che oggi si tenti di riportare alla ribalta il valore di riferimento per l'indebitamento del 3% del PIL dopo che per quindici anni si è cercato di imporre quello dello 0% (il saldo del bilancio prossimo al pareggio)!

31. Uno Stato membro può rinunciare all'euro restando nell'Unione. Stati con deroga e Stati senza deroga sono, ai sensi del Trattato, due categorie generali equivalenti (artt 109 K e L). L'appartenenza all'euro non forma oggetto di un obbligo. Non vi sono riflessi negativi per l'eurozona se singoli Stati ne escono, specie se la loro presenza crea problemi.

32. Uscire dall'euro restando nell'Unione può oggi non risolvere i problemi dello Stato. L'art. 104 c) con il prot. n. 5 si applica anche agli Stati con deroga. Ove il debito superi il 60% del PIL potrebbe essere difficile per lo Stato trovare crediti nei mercati internazionali.

33. Stati che escano dall'euro, anziché avvalersi delle loro monete originarie, potrebbero decidere di creare una nuova moneta comune. L'entità preposta alla gestione della moneta nascerebbe con un bilancio con zero debito. Alla nuova entità, titolare di sovranità monetaria, quindi politica, potrebbero essere attribuiti dagli Stati promotori poteri, compresi alcuni fiscali, in funzioni di una coesione rafforzata. Si sperimenterebbero modelli, che l'Unione nel suo complesso potrebbe in seguito recepire, ove necessario, perfezionandoli.

34. L'abbandono della teologia del rigore è necessario. Dovrebbe essere immediato. Dallo stato di decadenza in cui versa, è possibile che l'Europa, se ben guidata, riemerge e riassuma presto nel mondo la sua gloriosa e plurimillennaria missione.

Giuseppe Guarino