

Saggio di verità n. 3
sull'Europa e sull'euro: la Grecia

Parte prima

D. Lei sostiene, professore, una tesi che il prof. James Galbraith, autorevole economista statunitense, molto attento alle vicende dell'Europa e dell'euro, nella prefazione al suo "Saggio di verità sull'Europa e sull'euro", ha giudicato "sorprendente" e "stupefacente", ma "sorretta dalla tremenda forza della verità". Lei afferma che il 1.1.1999, data nella quale secondo il Trattato sull'Unione (Maastricht) si sarebbe dovuti entrare nella fase "a regime" dell'euro, in luogo della moneta, quale regolata dal Trattato, è stata surrettiziamente immessa nel mercato, con lo stesso nome (euro), una moneta totalmente illegale, basata sulla disciplina introdotta con un regolamento, il n. 1466/97, che non avrebbe avuto nessunissima autorità per modificare il Trattato. Lei dimostra come le regole imposte dalla Commissione a partire dal 1.1.1999, applicate ormai da sedici anni, siano la causa effettiva, unica, ed escludente di qualsiasi altra, del fenomeno depressivo che attanaglia i Paesi euro che al 1.1.1999 non avevano il bilancio in attivo o almeno in pareggio. A tali Paesi il reg. 1466/97 ha imposto (a) un divieto assoluto di un ulteriore indebitamento che gravasse sul bilancio dell'anno e (b) l'obbligo di attenersi a prescrizioni che a ciascuno Stato la Commissione ed il Consiglio avrebbero prescritto come percorso vincolante da osservare per pervenire a medio termine ad un bilancio in pareggio. La sua tesi, se ben comprendiamo, porta alla conseguenza che, fatto salvo il caso che sopravvengano in volume sufficiente fattori produttivi inattesi, il 1.1.1999 sarebbe stata decretata, a carico degli Stati membri che a quella data avessero un bilancio in passivo, la condanna ad un deperimento che sarebbe stato continuo e crescente. Come i fatti hanno in concreto dimostrato.

R. L'esposizione e le conclusioni sono esatte. A seguito dello scrutinio tenutosi il 3 maggio 1998 i nomi degli Stati con bilancio in passivo erano noti. Gli Stati non avrebbero avuto alcuna possibilità di rimediare alle condizioni accertate. La imposizione veniva quindi irrogata con norme retroattive. Il che è vietato, in modo assoluto, in qualsiasi Paese civile.

D. Se questa è la condizione effettiva di un certo numero di Paesi, con riflessi destinati ad estendersi alla intera zona euro, per gli Stati con bilancio in passivo raggiungere il pareggio va considerato ancora più oggi un risultato impossibile, una "fatica di Sisifo". Come se ne potrà venire fuori?

R. Secondo una valutazione assolutamente prudentiale, se al 1.1.1999 l'euro introdotto nei mercati fosse stato quello regolato dal Trattato sull'Unione (Maastricht), si sarebbe prodotto per gli Stati della zona euro un tasso di crescita medio tra il 2% ed il 2.5%. Applicando regole diverse da quelle previste dal Trattato sull'Unione, che peraltro sono state integralmente confermate nelle parti che qui interessano nei due successivi Trattati, di Amsterdam e di Lisbona (il Trattato oggi in vigore), l'Unione ha arrecato ai Paesi euro, il cui bilancio iniziale fosse già in passivo o che in passivo si fosse tramutato in seguito, un danno ingiusto. L'Unione, secondo i principi vigenti in tutti gli Stati membri, è tenuto a risarcirlo.

D. A stare a queste sue premesse la Grecia, che si trova gravata da un debito che, a quanto viene riferito, non sarebbe in grado di onorare, sbaglierebbe a chiedere all'Unione e/o ai creditori una riduzione o quanto meno una dilazione del debito.

R. Ho esercitato la professione legale per più di quaranta anni e, posso aggiungere, con successo. La professione mi ha insegnato che prima di

avventurarsi in una controversia, è buona regola accertare da che parte sta il “diritto”.

D. Nel caso della Grecia gli organi dell’Unione ripetono che c’è volontà di aiutare la Grecia. Ma che il suo governo deve innanzitutto confermare che rispetterà i “patti”. I “patti” sarebbero quelli stipulati con la “Troika”.

R. Non conosco i dettagli della vicenda. Mi sembra tuttavia di ricordare che la Grecia ha sottoscritto impegni in quanto, nelle condizioni di depressione economica in cui versava, ben note alle controparti, non le sarebbe stato possibile opporsi alle richieste che le venivano dall’Unione. Lo stato di depressione, tuttavia, era dovuto non a comportamenti propri, bensì alla imposizione illecita, cui soggiaceva sin dal 1.1.1999, di applicare non la disciplina del Trattato di Maastricht, ma quella introdotta con il reg. 1466/97.

D. Quale conseguenza trarre da questi chiarimenti?

R. Che la Grecia ha indubbiamente un debito che è tenuta ad onorare. Ma nello stesso tempo ha nei confronti dell’Unione un titolo al risarcimento del danno ingiusto che le è stato arrecato obbligandola a rispettare regole che, più che illegittime, sono da qualificarsi arbitrarie.

D. A suo giudizio l’ammontare del risarcimento sarebbe inferiore o superiore al debito che la Grecia ha contratto?

R. Un calcolo esatto credo non sia stato mai fatto. Ma non avrei dubbi. L’ammontare del risarcimento è certamente superiore.

D. Lei crede quindi che il rapporto tra la Grecia, Stato membro, e l'Unione, possa chiarirsi con un arbitrato o in sede giurisdizionale?

R. Francamente ritengo che la questione, che potrà presentarsi in termini più o meno analoghi anche per altri Paesi, è di tale rilevanza che potrà concludersi solo con un accordo tra le parti. Conoscere i propri diritti è importante anche in tale sede. La trattativa è già cominciata. Potrebbe non essere breve. C'è tuttavia un "ma", non irrilevante. L'Unione non è una controparte normale.

D. Perché Lei ritiene che la Unione in questo caso non sia una controparte normale?

R. Perché nell'Unione da sedici anni viene imposto un regime illecito e dannoso. In un concordamento l'Unione dovrebbe riconoscere la responsabilità di una qualche parte della sua dirigenza attuale, ivi compresi i commissari, della quasi totalità dei commissari precedenti e dei governanti dei Paesi membri, attuali o passati, che hanno preso parte alle decisioni dei Consigli, attuative ed applicative dell'illecito. Da tale limite, che l'Unione incontrerebbe nel trattare, consegue un effetto pregiudizievole per la Grecia. Se non facesse valere il diritto al risarcimento, la Grecia finirebbe per rilasciare alla Unione una formale certificazione di corretto e legittimo comportamento. Il che danneggerebbe non solo la Grecia e l'intera area della eurozona, ma l'Unione e tutti i Paesi che la compongono, in particolare quelli della zona euro, perché introdurrebbe un ulteriore ostacolo ad ogni tentativo di uscire dalla situazione attuale, che giorno per giorno diventa ancora più insostenibile.

D. Se ben comprendiamo, Lei vede la controversia tra Unione e Grecia come una occasione per chiarire una volta per tutte lo stato attuale dell'Unione.

R. E' proprio così. Il problema più grave ed urgente è quello dell'Europa nel suo insieme. Il caso greco ci costringerà ad affrontarlo. Forse ci potrà offrire una chiave per risolverlo.

D. Ci rendiamo conto che se si parte da queste sue premesse, il discorso diventa molto più ampio. A maggior ragione le chiediamo di proseguire. Ora siamo curiosi di vedere dove ci condurrà il discorso.

R. Se si deve "ragionare" e non contentarsi della manifestazione di semplici "opinioni", bisogna cominciare col chiarire le premesse. E' da qui che comincerò.

D. La ascoltiamo.

R. L'Unione europea è una entità complessa. Ha un elevato rilievo storico. La sua crisi non potrebbe essere curata con i pannicelli caldi! L'Unione mostra i suoi anni. I primi vagiti risalgono al 1950. Siamo nel 2015. 65 anni non sono pochi. Siamo sicuri che sia stato sempre tutto regolare? Che non ci sia stato qualche malanno di cui non ci si è accorti e di cui a distanza di anni stiamo subendo le conseguenze?

L'anamnesi è indispensabile per arrivare alla diagnosi. Qui si tratta non di persone singole, ma di una collettività, che per dimensione ed importanza si colloca tra i grandi protagonisti della storia, di quella passata come di quella contemporanea. Perché risulti accurata e completa l'anamnesi deve risalire sino alle lontane origini delle condizioni attuali del presunto malato.

Così è accaduto che, pur essendomi occupato dell'Europa dal 1950 in poi con saggi dedicati alle varie fasi che l'una dopo l'altra si susseguivano, mi vedo costretto oggi a cominciare da capo.

D. Ha scoperto qualcosa?

R. Direi di sì. E molto interessanti. Si è sempre ritenuto, ed è anche oggi questa l'opinione più diffusa, che gli europei siano saliti su un treno nel 1950, abbiamo comprato il biglietto per arrivare fino ad una Unione economica con 28 Stati e ad una Unione monetaria con 17 Stati, che con il medesimo treno siano giunti alla stazione di arrivo, un viaggio, se si vuole fare un paragone, lungo quanto quello sulla transiberiana, con molte soste intermedie, certamente.

D. E non è stato così?

R. No, non molto tempo dopo la partenza, gli europei sono scesi dal treno e ne hanno preso un altro di diversa forma e categoria e sono partiti per una direzione diversa. Giunti alla seconda destinazione, gli europei sono scesi dal treno e ne hanno preso un altro e sono partiti anche questa volta per una nuova destinazione. Dopo un certo numero di soste si sono accorti che il luogo dove erano arrivati era loro del tutto sconosciuto. Non era certamente quello desiderato.

D. E' la prima volta che sentiamo cose simili.

R. Lo confesso, l'osservazione vale anche per me.

D. In quali date sarebbero avvenuti i mutamenti di percorso?

R. La prima volta a fine 1969, praticamente ad inizio 1970. La seconda ventinove anni dopo, nel 1999.

D. Ci spieghi come e perché il tutto sarebbe avvenuto. Cominciando ovviamente dalla prima tratta.

R. Il viaggio ebbe inizio nel 1950. Era stata convocata una “convention” informale a Strasburgo. Vi parteciparono uomini di cultura e politici impegnati nella ricerca di soluzioni che evitassero che l’Europa diventasse per la terza volta teatro di guerre. In generale si pensava che si dovesse dar vita ad una entità di tipo federale. Si dibatteva sui tempi e sui modi. L’italiano Spinelli aspirava a che vi si pervenisse subito. Era il momento giusto. Se fosse passato, forse non si sarebbe mai più ripresentato. I francesi Schuman e Monnet erano più cauti. Proponevano che si creassero organizzazioni comuni, competenti ciascuna per uno specifico settore. Le istituzioni, aggregandosi le une alle altre, avrebbero finito per abbracciare l’intera area degli interessi comuni. A quel punto si sarebbe chiuso il cerchio e si sarebbe dato vita alla Federazione. Questa fu l’idea che prevalse. Nacque prima la CECA. Seguirono nel 1957 l’Euratom e la CEE (Comunità Economica Europea). Nel 1950 fu discusso il progetto CED (Comunità Europea di Difesa). Considerata la importanza politica della materia, lo schema organizzatorio sarebbe stato perfezionato aggiungendo alla Commissione una assemblea elettiva. Se il progetto CED fosse stato realizzato, alla Federazione si sarebbe giunti in tempi rapidissimi. Ma il Presidente francese De Gaulle si dichiarò irremovibilmente contrario. Il principio federalista restò bloccato per sempre.

La CEE, cui aveva fatto seguito il Trattato per la fusione degli esecutivi comunitari, produsse effetti benefici. L’Italia se ne avvantaggiò. L’attuazione completa del progetto richiese dieci anni. I viaggiatori dunque

nel 1967 erano giunti, dopo un viaggio sostanzialmente tranquillo, alla loro destinazione. Ne erano soddisfatti.

A distanza di appena tre anni, decisero invece di mettersi in viaggio per una nuova destinazione, un luogo lontano, solo vagamente identificato. Si sarebbe viaggiato a bassa velocità. Il viaggio sarebbe stato lungo. Sarebbe durato sino al 1999.

Per quale ragione si accinsero a questa avventura? Questa volta non avrebbero influito i fattori ideologici. La causa stava nella indispensabilità di sottrarsi a forze esterne costringenti. Nello studiare come sottrarsi, si era individuato un grande inaspettato obiettivo. L'impresa si presentava affascinante. Il luogo di arrivo non era del tutto chiaro. Ma si era ormai sul treno. Dal finestrino avrebbero guardato paesaggi sconosciuti. Ma era soprattutto lo sconosciuto luogo di arrivo ad affascinarli.

D. I fattori che sono all'origine del secondo avventuroso viaggio degli europei, sono rimasti nell'ombra. Tuttavia ci risulta che la loro influenza nella storia, non solo europea ma anche attuale e mondiale, sia stata grande. Ben pochi li saprebbero indicare. Siamo certi che lei ce li farà conoscere.

R. Il secondo periodo, come ho già precisato, ha inizio tra il dicembre 1969 e l'inizio del 1970. Le cause che impressero la svolta risalgono a parecchi anni prima. Avete ragione ad affermare che sono sconosciute a quasi tutti, ivi compresi i maggiori studiosi di questioni europee. Avevano origini americane. Gli Stati Uniti erano usciti dal conflitto mondiale come la prima potenza politica, militare, economica, morale. Il prestigio a livello mondiale era assoluto. Anche per il peso della spesa militare il bilancio USA risultava tuttavia strutturalmente in passivo. Gli USA si finanziavano cedendo dollari che erano accolti tra le monete di riserva dalle Banche centrali della generalità degli Stati ed erano tesaurizzati da privati ed accettati in tutto il mondo per la facile liquidabilità.

Gli USA erano diventati i principali creatori di liquidità internazionale. Tale funzione era tuttavia di fatto condizionata da sole esigenze finanziarie proprie del sistema americano.

Una seconda analoga funzione di rilievo internazionale, distinta dalla prima ed alla stessa non collegata, ebbe origine egualmente negli USA intorno alla metà degli anni '60. Alcune banche americane, cui se ne aggiunsero altre inglesi e francesi, constatato che i tassi di interesse erano spesso in Europa meno elevati di quelli correnti negli USA, cominciarono ad emettere obbligazioni in dollari in Europa per offrire alla clientela americana liquidità a condizioni più convenienti. Se il governo USA giudicava necessario limitare l'espansione dell'economia, i tassi americani crescevano e si incrementava l'importazione di eurodollari dall'Europa. Se gli indirizzi delle autorità monetarie USA erano per la stimolazione della economia, i tassi scendevano in USA e gli eurodollari erano respinti in Europa.

Le banche commerciali internazionali coinvolte in tali operazioni erano in origine 21. Sono rimaste immutate nel tempo. Sono divenute molto potenti. Ne manca una sola, la Lehman, fallita.

Le banche commerciali internazionali sono avvantaggiate nel confronto con le banche di credito ordinario sotto due profili. Non hanno sportelli, quindi non soggiacciono alle corrispondenti spese di gestione. In secondo luogo, non sono obbligate a detenere riserve con funzione di garanzia.

Il sistema delle banche commerciali internazionali (la finanza internazionale!) dispone di grandi volumi di liquidità. Può compiere operazioni lucrose, semplici e che non comportano grandi rischi concentrando grossi volumi di liquidità su singole valute, spostandoli poi repentinamente su un'altra valuta.

Le quattro principali valute europee (sterlina, franco, marco e lira) costituivano una piattaforma ideale per tali manovre. La CEE, il cui

processo di attuazione si era completato nel 1967, aveva già cominciato ad attirare l'attenzione delle autorità monetarie dei Paesi membri. Al principio della parità fissa tra le monete si era andato sostituendo quello della parità flessibile. Le gravi alterazioni provocate dagli spostamenti, per grandi volumi, della liquidità internazionale dall'una all'altra valuta, creavano problemi per le banche centrali nazionali. Gli Stati europei, portatori di interessi differenziati, si trovavano nell'impossibilità di difendersi da questi assalti. Restava inoltre, e si aggravava, l'anomalia di fondo che le decisioni delle Banche centrali europee erano condizionate da decisioni della Federal Reserve e del Governo degli Stati Uniti, dovute a fattori cui le autorità europee erano del tutto estranee e che potevano risultare anche antagoniste agli interessi europei. Diveniva urgente attuare una idonea strategia comune. Fu Raymond Barre, autorevole economista, all'epoca vice presidente della Commissione CEE (sarebbe stato Primo Ministro in Francia dal 1976 al 1981) a prendere l'iniziativa. Nel Consiglio europeo dell'Aja del 1969 formulò una sua proposta. Fu accolta.

D. Questo discorso è stato interessante. Ma non riusciamo a comprendere cosa c'entri con l'Europa. E, a dire la verità, da soli non sapremo dare alcuna risposta.

R. La spiegazione sarà contenuta nella risposta ad un'altra domanda: "Cosa accade?". Le vicende narrate, tanto distanti dagli ideali europeistici che più non si potrebbe, sono state proprio esse a condizionare l'evoluzione europea per ventinove anni. Un periodo più lungo di quello anteriore, che era stato governato dal grande ideale europeistico e che di anni ne aveva impiegati solo venti. Sono le vicende degli anni '60 ad avere dato impulso al fenomeno della creazione di liquidità internazionale di origine privata, oggi dominante nel mondo.

D. In cosa consisteva la proposta di Barre?

R. Barre lanciava l'idea che si formasse una grande area monetaria comune. Le monete nazionali dei Paesi europei, con i loro valori differenziati, sarebbero scomparse. La dimensione del mercato comune al quale si sarebbe dato vita, sarebbe stata sufficiente a scoraggiare ogni intento speculativo dei flussi finanziari. Il che era plausibile nelle condizioni di allora, ma che alla distanza si è dimostrato non del tutto esatto, perché con quella del mercato è aumentata, anche in misura maggiore, la dimensione dei flussi finanziari. Barre dunque il 1° dicembre 1969 presentò al vertice dell'Aja del Consiglio Europeo una proposta per la realizzazione di una Unione economica e monetaria. Per l'attuazione del progetto fu costituita una Commissione, che prese il nome dal Presidente lussemburghese Warner, che ne assunse la presidenza. Si sarebbe proceduto per tappe. Le economie dei Paesi, che sarebbero confluite nel realizzando grande mercato comune, erano diverse per dimensioni e strutture. Bisognava condurle ad un grado sufficiente di omogeneità ad evitare che, confluendo in un unico mercato, quelle più forti o più ricche prevalessero sulle altre. Gli Stati quindi, per dare attuazione al piano, si sarebbero assoggettati a costrizioni e lo avrebbero fatto per gradi. Il processo non sarebbe stato né semplice, né breve. Una delle tappe intermedie prese il nome di "serpente monetario". La tappa che immediatamente precedette quella finale fu il Sistema Monetario Europeo (SME) entrato in vigore il 13 marzo 1979. Due Trattati avrebbero chiuso il cerchio. L'Atto Unico Europeo (AUE), entrato in vigore il 1° luglio 1987 ed il Trattato sull'Unione (Maastricht) entrato in vigore il 1° novembre 1993. Il 1° gennaio 1993 entravano in vigore le direttive (in origine 330) che contenevano le discipline dei settori coinvolti nel mercato comune. Il termine per il recepimento dell'ultima delle direttive sarebbe scaduto a fine giugno 1993. Il Trattato di Maastricht stabilì che la moneta comune, lo Euro, sarebbe stata lanciata sul mercato il 1.1.1999. Prima di tale

data si sarebbero fissati cambi fissi irrevocabili tra le monete degli Stati membri. Il TUE precisava (prot. n. 6) le condizioni tassative il cui possesso avrebbe garantito il grado richiesto di “sufficiente omogeneità”, raggiunto dal singolo Stato. Il 3 maggio 1998 si sarebbe tenuto lo scrutinio per l’ammissione degli Stati all’euro. Gli Stati che dimostrarono di aver raggiunto le condizioni di sufficiente omogeneizzazione di cui al prot. n. 6, e che potevano essere ammessi all’euro, furono in tutto 11. Il dodicesimo (la Spagna) sarebbe stato ammesso l’anno successivo.

Il 1.1.1999, come stabilito, lo Euro fu immesso sul mercato.

D. Come giudica nel suo complesso il processo evolutivo che partendo dalla proposta Barre del 1970 ha portato alla effettiva costituzione del mercato unico il 1.1.1999, con la previsione del lancio in quella stessa data della nuova moneta, lo Euro?

R. Partiamo da una premessa. L’intuizione originaria di Barre, la progettazione esecutiva per la sua concreta attuazione ad opera della Commissione Werner, la messa a punto della regolazione delle tappe successive, l’elaborazione dei due fondamentali Trattati, Atto Unico Europeo e Maastricht, le 330 direttive necessarie per dare applicazione all’AUE, gli accordi sui rapporti di cambio, possono avere formato oggetto di critica in relazione a singoli aspetti, ma costituiscono una delle più ardite operazioni creative mai avutesi nella storia del mondo. Il merito ne va dato a tutti, membri della Commissione ed uomini di governo dei vari Paesi, che hanno concorso alla concretizzazione delle singole fasi. Oggi, valutandole a distanza di anni, non si può che restare ammirati per la equilibrata perfezione e le potenzialità del grande progetto.

Veniva creata una grande “entità”, l’Unione economica e monetaria, “che ne avrebbe compresa una minore”, l’Eurozona. Gli Stati si sarebbero ripartiti in due categorie: i membri della sola Unione ed i membri

dell'Unione che avrebbero formato l'Eurozona. Dell'Eurozona avrebbero fatto parte gli 11 Stati che avessero superato lo scrutinio del 3 maggio 1998. La Spagna vi sarebbe stata ammessa l'anno successivo e successivamente ogni altro Stato che, divenuto membro dell'Unione, ne avesse fatto domanda ed avesse dimostrato di possederne i requisiti.

L'obiettivo assegnato all'Unione, l'organismo complessivo, era indicato nell'art. 2 TUE: “una crescita sostenibile, non inflazionistica, rispettosa dell'ambiente, ecc.”. Il compito di promuovere la crescita veniva assegnato agli Stati membri dell'Unione. Ciascuno di essi vi avrebbe concorso con la propria politica economica, la quale si sarebbe estesa a tutti i settori della vita collettiva, compresa l'eurozona, con le eccezioni della moneta, delle aree disciplinate dalle 330 direttive, delle aree costituenti le “azioni” assegnate alla Unione e di poche altre aree egualmente assegnate dal Trattato UE all'Unione.

Con riguardo alla politica economica, attribuzione propria e fondamentale di ciascuno degli Stati membri, l'art. 103 TUE assegnava all'Unione un compito di coordinamento a mezzo di indirizzi di massima. In caso di inottemperanza agli indirizzi l'Unione può intervenire con “raccomandazioni”, atti giuridici non vincolanti.

Il TUE ha conferito agli Stati membri i mezzi necessari per realizzare la crescita. Sarebbero consistiti nell'esercizio autonomo delle competenze in tutti i campi non connessi con la disciplina della moneta e con quella del mercato unico, e nella capacità di autofinanziarsi. Nell'art. 104 c) il Trattato fa riferimento a due “valori di riferimento”, del 3% nell'indebitamento e del 60% nel debito totale. Gli Stati possono lecitamente superarli, in presenza di una tendenza virtuosa a rientrare nei limiti o di circostanze eccezionali e temporanee. Nell'avvalersi di queste capacità gli Stati devono procedere con cautela. Il TUE attribuisce agli organi dell'Unione l'autorità di dare avvio ad una procedura sanzionatoria ove ritengano che i limiti anzidetti siano stati indebitamente superati.

A parte ciò il TUE ha tenuto conto che secondo studi effettuati dalla Commissione la realizzazione del mercato unico avrebbe arrecato un beneficio dal 2.5% al 6.5% annuo per effetto della eliminazione delle barriere doganali e di circa lo 0.7% annuo per i primi dieci anni per effetto dell'allargamento del mercato. Tali benefici sarebbero stati proporzionalmente maggiori per gli Stati con maggior numero di confinanti (nove per l'esattezza per la Germania), minimi per quelli con un solo confinante (il Portogallo e, all'epoca dell'ammissione, la Grecia).

Considerato che la gestione della moneta unica sarebbe dipesa solo dalla regolazione astratta dettata dal Trattato, era da prevedere che avrebbero avuto peso, nelle valutazioni dei mercati, i bilanci commerciali con l'estero e con gli altri Paesi europei, oltre che gli andamenti in generale della economia mondiale.

D. Fin qui l'Unione non appare.

R. I compiti dell'Unione sarebbero stati esclusivamente quelli contemplati dal Trattato. L'Unione avrebbe disposto delle sole entrate attribuite dal Trattato. Che sarebbero consistite nei dazi esterni ed in qualche altra entrata parimenti esterna (l'una e le altre di consistenza minima) e nelle "entrate proprie". L'espressione è ingannevole. Le "entrate" che il Trattato qualifica come "proprie" sono quelle che vengono trasferite all'Unione dagli Stati.

Il bilancio dell'Unione deve essere rigorosamente in pareggio. Ne segue che, ai sensi del Trattato, l'Unione non può svolgere altre attività e perseguire altri obiettivi al di fuori di quelli specificamente attribuite. La spesa per ciascuna attività non può superare l'ammontare stabilito dagli Stati all'atto dell'approvazione del bilancio dell'Unione.

L'ammontare degli oneri assunti dagli Stati con la quantificazione delle entrate proprie dell'Unione viene ripartito tra gli Stati in applicazione di una apposita procedura.

D. Come si deduce dal suo riassunto schematico delle norme, l'insieme dell'Unione e dell'eurozona forma una entità complessa. Il complesso è guidato da un vertice collettivo, rappresentato dall'insieme degli Stati membri, i quali concorrono all'obiettivo della crescita adottando ed attuando ciascuno una propria politica economica, estesa a tutti gli aspetti della vita collettiva, fatte salve le aree riservate all'Unione. Gli Stati nello stesso tempo determinano la quantità delle risorse delle quali l'Unione può disporre per ciascuno dei suoi compiti e versano le quote a loro carico.

R. Esatto. A questo punto va inserito un dettaglio che, come si constaterà, ha un rilievo determinante. Condizione essenziale perché ciascuno Stato possa essere ammesso all'Unione è che la sua costituzione sia ispirata al principio della "democrazia". Il regime democratico comporta che i cittadini dispongano dei diritti di libertà e del potere di influire sugli indirizzi perseguiti dai loro governanti in via generale e in particolare sulle decisioni che li riguardano. Esercitano tale influenza con il voto periodico ed a mezzo dei partiti politici.

Facendo dipendere l'obiettivo della crescita e le funzioni dell'Unione dalle politiche economiche di tutti e di ciascuno degli Stati membri e dalle decisioni collettive dei Governi circa l'entità delle risorse che l'Unione può impiegare per ciascuno dei suoi compiti, il progetto europeo, partito nel 1970 e destinato a completarsi il 1.1.1999, ha garantito che il principio democratico risultasse rispettato anche per le attività specificamente esercitate dall'Unione.

D. Tutto perfetto, dunque?

R. Non c'è nulla di perfetto a questo mondo! Vale anche per me. Quanto ho esposto e mi accingo ad esporre potrebbe contenere imprecisioni, lacune ed anche veri e propri errori. Se mi venissero segnalati, ne sarei lieto. Potrei rimediarvi.

D. Ma torniamo agli errori commessi nella progettazione e/o nella attuazione dell'Unione economica e monetaria.

R. Ne indicherei subito uno, in apparenza secondario, di "comportamento".

D. Non riusciamo ad indovinarlo.

R. L'errore è consistito nel non avere spiegato alla pubblica opinione, ai cittadini, alle collettività ed agli stessi governanti che si sarebbero succeduti al potere nei singoli Stati la ragione effettiva del piano Barre-Werner, come lo stesso fosse effetto di fattori esterni al tempo poco conosciuti e che tali sarebbero rimasti anche in seguito, come il piano avrebbe comportato sacrifici, come e perché sarebbe stato indispensabile che gli Stati si attenessero alle regole ed ai principi che sarebbero stati concordati, e che solo quando l'intero processo fosse stato completato, quindi dopo molti anni, sarebbe sopravvenuta una fase di durevole crescita, con benefici individuali e collettivi.

D. Può indicare qualcuna delle conseguenze della insufficiente informazione? Sono state gravi?

R. Mi limiterò ad indicarne quattro. Gli effetti ne sono stati durevoli e gravi. Alcuni irreparabili.

Il primo caso ha una origine di segno opposto. Il primo tratto del viaggio intrapreso dagli europei per coordinarsi ed armonizzarsi si era concluso nel 1970 con la creazione della CEE (Comunità Economica Europea). Nei venti anni di viaggio, dal 1950 al 1970, tutto era andato bene. Con la CECA si erano poste solide premesse per una pace durevole. L'Euratom aveva garantito l'uso pacifico della nuova straordinaria fonte di energia, l'atomo. Dalla CEE era venuto un impulso immediato e forte all'economia.

Il prodotto secondario e dannoso del denunciato difetto di informazione è consistito nella introduzione di un precedente.

Governi e Commissione si sarebbero sentiti autorizzati anche in seguito a decidere senza indicare né la competenza che veniva utilizzata, né l'obiettivo che si intendeva perseguire. Alcune misure non sarebbero mai passate se si fosse capito a quali conseguenze avrebbero portato.

Vi sono poi i casi individuali. Il primo è italiano. Nel periodo in cui il processo di omogeneizzazione si avviava alla fase decisiva, quando le costrizioni divenivano più stringenti e necessarie ed avrebbero dovuto osservarsi con rigore, l'Italia andò controcorrente. Il rapporto debito/PIL, che nel 1980 era del 58.86%, in piena linea con il valore di riferimento che dal TUE nel 1992 sarebbe stato determinato nel 60%, cominciò a crescere. Sarebbe arrivato alla data di entrata in vigore del Trattato al 105.2%. 46.34 punti in dodici anni! Un peso sul groppone dal quale l'Italia non si sarebbe mai più liberata. Gli infausti indirizzi che portarono a tale disastro sono addebitabili al PSI, il partito che negli anni '90 esercitò la maggiore influenza sul Governo. Il PSI immaginava che avrebbe potuto invertire il rapporto di forza nei confronti dei due partiti, DC e PCI, la cui influenza era stata sino ad allora dominante, captando il consenso popolare con una politica di spesa, che avrebbe dovuto procurare un consenso diffuso. La Banca Centrale non bloccò il fenomeno espansivo. Nello stesso tempo, elargizioni di favori e corruzione, avrebbero dovuto legare al partito i ceti

produttivi. Il piano fallì. Il tasso di crescita del PIL, che era stato del 3.43% nel 1980, fu dello 0.77% nel 1992. Nell'anno successivo cadde al -0.89%. Nel 1991 scoppiò il caso di "mani pulite". Nel 1992 fu coniato il termine "tangentopoli". Nella confusione generale si appannò anche la fama del fenomeno trentennale di crescita straordinaria del nostro Paese, il "miracolo italiano".

Nel 1991 è il caso della Francia. Per un verso simile a quello italiano, ma con motivazioni del tutto autonome. Il rapporto debito/PIL della Francia nell'86 era del 31.0%. Il migliore che si potesse immaginare. Nel 1991 era del 35.3%, ancora molto favorevole. Il valore di riferimento, relativo all'indebitamento, formalizzato nel 1992 (TUE, prot. 5), lo avrebbe determinato nel 60%. Il Governo immaginò di poter allungare il passo e distanziare i Paesi competitori sfruttando il vantaggio iniziale. L'obiettivo fallì. Nel 1997 il rapporto debito/PIL era già al 58.5%. E' risultato pari al 96.1% nel 2014. 65.1 punti in più rispetto al dato di partenza.

D. Ci sono altri casi?

R. Sì, ne citiamo uno. Riguarda l'Unione. E' il più grave. Per l'Europa, nel senso più vero, un colpo mortale.

D. Di che si è trattato?

R. Il giorno è quello, 1.1.1999. L'ora è quella. Gli europei si recano alla stazione, con in prima fila gli undici ammessi alla eurozona. Si recano a prendere possesso della terra promessa. Il loro pensiero corre alle vaste, luminose e ricche distese (la crescita armoniosa, rispettosa dell'ambiente, ecc.) che ammireranno dai finestrini. Vi è serenità ed allegria, anche se in qualcuno si scorge un pizzico di incertezza, come accade sempre quando si

lascia una fase per entrare in un'altra. Si sa quello che si lascia, ma non si sa quello che si trova!

Due signori vestiti in modo impeccabile si avvicinano con aria cortese. L'uno, alto e dall'aspetto autorevole. L'altro più basso, con aria da intellettuale, affaccendato. "Gli europei in partenza, compresi gli undici ammessi all'euro?", chiedono con modi cortesi. "Vi avevamo individuati". Indicano dove portare i bagagli. Conducono il gruppo al treno. E' un convoglio del tipo antico. I tre scalini per accedere alla carrozza sono alti. Alcuni degli europei sono contenti di ricevere un aiuto. Il convoglio si mette in moto. E' lento. Continua ad essere lento. Sarà sempre così? "Non ci sarà stata data una indicazione errata?". I dubbi si accavallano. Si chiede al personale: "E' tutto regolare?". Nessuna spiegazione, come nel 1970. Il treno, sempre lento, non si ferma. Ormai non si può più scendere. Gli europei sono chiusi in una gabbia.

D. E' una favola?

R. No, E' la dura, crudele verità.

D. Chi sono i due personaggi che avevano accolto il gruppo ed avevano aiutato i più deboli a salire in carrozza?

R. Il grosso ed autorevole è Waigel, Ministro tedesco delle Finanze. Il più basso ed affaccendato è Ciampi, il Ministro del Tesoro italiano.

D. Lei, Professore, ci ha implicitamente attribuito il merito di averla stimolata a guardare unitariamente il periodo dal 1950 ad oggi, 65 anni di storia delle istituzioni europee. In precedenza, Lei stesso, come ha dichiarato, aveva analizzato distintamente, quasi passo dopo passo, le

variazioni che si andavano accumulando. Il diverso approccio l'ha indotta a modificare opinioni espresse in precedenza?

R. Direi di sì. E sono novità importanti.

D. Quali, per esempio?

R. Dal 1950, data nella quale sono cominciati gli approfondimenti che due anni dopo avrebbero portato alla creazione della CECA, sono trascorsi esattamente 65 anni. Se guardiamo a ritroso ai 65 anni che hanno preceduto il 1950, troviamo che nel 1885 si era formato il 7° Governo Depretis. Poi ci sarebbero stati Crispi, la sconfitta di Adua, Giolitti, la conquista della Libia, la Grande Guerra, il fascismo, la seconda guerra mondiale, il passaggio dalla Monarchia alla Repubblica, la nuova Costituzione. Ad ognuno degli eventi ricordati corrispondeva una effettiva cesura rispetto agli anni anteriori. Allo stesso modo, negli anni a partire dal 1950, si sono prodotte parecchie cesure rispetto agli anni anteriori. Ex post la differenza che ho constatato è che nei sessantacinque anni dal 1950 le cesure sono state meno numerose, ma più profonde.

D. Lei afferma quindi, a quanto deduciamo dalle sue ultime parole, che gli anni, a partire dal 1950, per quanto riguarda le istituzioni europee, andrebbero ripartiti in tre periodi.

R. Userei una espressione più forte. Tre periodi “profondamente diversi” l'uno dall'altro.

D. Ci ricordi i tempi di ciascuno.

R. Il primo dal 1950 al 1970: 20 anni in tutto. Il secondo dal 1970 al 1.1.1999: 29 anni. Il terzo dal 1.1.1999 a oggi: 16 anni.

D. Come definirebbe ciascuno dei tre periodi?

R. Il primo: la garanzia della pace, la coesione.

Il secondo: una creazione straordinaria, mai prima tentata nella storia del mondo.

Il terzo: la rottamazione della grande creazione.

Del primo periodo resta la pace. La coesione si è molto affievolita.

D. Desumiamo che le date delle due grandi “mutazioni” sono il 1.1.1970 ed il 1.1.1999. Ci spiega in cosa sono consistite?

R. Le tappe del periodo che abbiamo denominato “pace e coesione” erano state la CECA, l’Euratom, la CEE. Si lavorava sull’esistente. Alla base delle tre nuove istituzioni permanevano gli Stati. Si attenuavano le loro diversità. Coordinavano le loro attività in settori specifici, nella CECA e nell’Euratom. Il coordinamento divenne un principio generale nella CEE.

D. Quale è stata la caratteristica precipua del secondo periodo?

R. Sono stati realizzati due progetti, uno qualificabile come giuridico, il secondo consistente nella creazione di un organismo del tutto nuovo, dalle caratteristiche mai sperimentate in precedenza.

D. La progettazione giuridica?

R. La realizzazione pacifica (senza guerre, senza annessioni) di un grande organismo, nel quale sarebbero confluite le economie di un numero crescente di Stati. Dai sei originari sono diventati 28!

D. La progettazione ardita?

R. Gli Stati confluenti nel nuovo organismo si sarebbero in maggioranza avvalsi di una nuova moneta, che sarebbe stata denominata “euro”. L’ardimento del progetto sarebbe consistito in questo, che la sua gestione non sarebbe stata affidata, come avviene per tutte le monete del mondo, alle decisioni di un Governo o a quelle coordinate di un Governo e della sua banca centrale, bensì alla applicazione di regole non modificabili.

D. E gli Stati?

R. Gli Stati si sarebbero volontariamente sottratti alla “fatica” (l’espressione è usata intenzionalmente) di concorrere alla progettazione del nuovo grande organismo. Poi avrebbero affrontato la fatica della realizzazione del progetto.

D. Un grande organismo deve necessariamente poggiare su strutture profonde, basate su principi coerenti. Quali, secondo la progettazione, le strutture sulle quali si sarebbe adagiato lo “organismo” di nuova ed ardita creazione?

R. Le strutture portanti sarebbero state gli Stati membri. Sarebbero stati considerati ancora sovrani e in tale qualità avrebbero conservato la loro caratteristica di soggetti di diritto internazionale. Nella realtà avrebbero accettato forti limitazioni alla loro sovranità in funzione dei compiti che il nuovo organismo, l’Unione, avrebbe assunto.

D. E cosa ci dice dei principi “fondanti” del nuovo organismo?

R. Gli organismi sono entità “viventi”. Hanno due caratteristiche fondamentali. Il loro movimento, a partire da quello delle componenti elementari, è continuo. Nell’istante successivo gli organismi sono necessariamente diversi da quelli che erano nell’istante anteriore. La seconda caratteristica è che, attingendo elementi dall’esterno, gli organi producono al loro interno l’energia che alimenta il movimento. Gli organismi giuridici sono composti da uomini e da norme. La denominazione corretta è quella di organismi bio-giuridici (OBG). Composti da uomini, gli OBG hanno parecchie delle caratteristiche degli uomini. Altre, pur essendo diverse, corrispondono ad altre che negli uomini svolgono la medesima funzione. Nei viventi, che compongono le due grandi classi, del mondo animale e di quello vegetale, con il DNA, un fenomeno scoperto nel secolo scorso, i caratteri genetici si trasmettono, a partire dalle generazioni primigenie, di generazione in generazione, sino a quelle attuali, ed a quelle future. Di recente è stato messo in luce, con riguardo agli uomini, il fenomeno del connettoma, l’aggregazione orizzontale delle componenti elementari che concorrono alla formazione degli organi preposti ciascuno ad una specifica funzione.

Per gli organismi giuridici le cose stanno in parte e necessariamente in modo diverso. Ma esistono analogie. Gli organismi giuridici formano oggetto di creazioni distinte. Nascono in tempi diversi ed anche sulla base di procedure diverse. Quindi manca il presupposto per risalire ad una fase primigenia comune. Esistono però organismi secolari. Tra questi sono da annoverarsi quelli insediatisi su un medesimo territorio sin dai tempi più remoti. Si assiste in questo caso ad un fenomeno assimilabile al DNA. Si determinano “strutture profonde”. Sono frutto della accumulazione e della aggregazione continua in almeno tre aspetti tra loro distinti: le regole, i

costumi e le aspirazioni dei singoli e della collettività, il contesto esterno di cui componente importante è l'ambiente naturale. Ne derivano intrecci difficili da sciogliere, dei veri nodi. Quanto alla funzione di connettoma, negli OBG vi provvedono le norme giuridiche. Gli OBG si differenziano dagli uomini che li compongono, in due aspetti. Entrambi giocano a loro favore. La dimensione e la conformazione degli uomini sono quelle delle singole tipologie, quali trasmesse dal DNA. La conformazione dell'OBG, anche della medesima tipologia, è suscettibile di variazioni, anche importanti. Ancora maggiori sono le diversificazioni nelle dimensioni. Organismi bio-giuridici, presupposto ovviamente che vi siano le concrete capacità di aggregare gli elementi necessari, possono assumere dimensioni enormi, con livelli di forza e capacità di lavoro inimmaginabili per l'uomo singolo. Quanto sarà realizzabile dipende in massima parte dalla adeguatezza del modello. "Adeguatezza del modello" è l'espressione che va tenuta presente per capire quanto è accaduto e quanto potrà accadere per la nostra Europa.

Giuseppe Guarino