



Seminario su:

**La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009  
sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e  
i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea**

Relazione di Giuseppe Guarino

Premessa

1. La premessa è una confessione o, se si vuole, una dichiarazione di principio. Il lettore, se crede, può saltarla.

Ai primi del 1944 fui presentato per strada a Benedetto Croce che faceva con il gruppo più ristretto dei suoi amici la passeggiata quotidiana per Spaccanapoli. Mi chiese di cosa mi occupassi. Avevo ricevuto da pochissimo la nomina ad assistente della Cattedra di diritto costituzionale. Ne ero orgoglioso. “Diritto costituzionale”, corresse Croce. Ne fui gelato. Ero persuaso che la scuola italiana di diritto costituzionale, di cui V.E. Orlando era stato il riconosciuto fondatore, avesse rappresentato una conquista: il diritto costituzionale come analisi interpretativa, sistemazione, illustrazione del diritto vigente, così come opera il civilista, il penalista, il tributarista, l'amministrativista e così via. Riflettendoci, la scuola positiva aveva rappresentato un comodo alibi per i costituzionalisti italiani, liberandoli dell'onere di prendere posizione durante il fascismo. Da allora, in tutti i miei scritti, la valutazione delle norme positive è stata presente. Capirne la ragione storica. Comprendere dove ci avrebbero condotto. Se la forza cogente della istituzione ci avesse indirizzato verso traguardi diversi da quelli originari, bisognava avvertirne, indicare quali sarebbero state le linee del nuovo percorso perché ciascuno potesse prendere consapevolmente posizione. Attuata la prima fase di attuazione della Costituzione, l'attenzione degli studiosi si è concentrata sui soli settori soggetti a giurisdizionalizzazione, conseguenza naturale della lodevole e necessaria attività della Corte Costituzionale. Anche l'area, tra tutte la

più dinamica, quella della organizzazione del potere centrale e dei suoi rapporti con i poteri decentrati e soprattutto con le istituzioni autonome, partiti e correnti, enti e potenti economie, dalla cui conformazione e rapporti sarebbero derivate influenze decisive sulle sorti del Paese, ha finito per essere attratta nella sfera nell'indirizzo positivo dominante. Ragione non ultima del mio passaggio al diritto amministrativo. Nella sfera costituzionale non si fa questione solo di diritto ed interessi degli organi. Le variazioni toccano l'intera collettività e singolarmente ogni cittadino. I tecnici, professori e cultori di diritto costituzionale, a mio parere hanno il dovere di informare allievi, alti studiosi e comuni appartenenti alla collettività di ciò che il loro occhio esperto ha visto che altri non saprebbero vedere.

Oggi il problema dell'indirizzo metodologico si pone in termini più drammatici con riguardo al diritto europeo. Non ci si può limitare ad interpretarlo ed applicarlo. Si deve perscrutare al di sotto della superficie e risalire alle cause di fondo e cercare di comprendere dove le istituzioni ci sospingeranno?

2. Le attuali istituzioni, introdotte con i Trattati dell'Atto Unico e dell'Unione Europea, e poi di seguito con i Trattati di Amsterdam e di Nizza e da ultimo ridisciplinate da quello Lisbona non si pongono su una linea di naturale evoluzione dai Trattati CECA, cui era assimilabile l'Euratom, e poi dal fondamentale Trattato di Roma. Costituiscono la conseguenza di una causa del tutto autonoma. La continuità ideologica con i Padri fondatori, Adenauer, De Gasperi, Schumann, con spiriti elevati quali Spinelli e Monnet, e prima ancora, da noi, con il pensiero di Luigi Einaudi e di Don Sturzo, con analisi e proposte con le quali L. Robbins, il grande economista inglese, poche settimane prima che la seconda guerra mondiale scoppiasse, cercava ancora, ma inutilmente, di scongiurarla, anticipandone le disastrose conseguenze. Le attuali istituzioni sono frutto di un inganno della storia. Occorre riannodare il filo spezzato, riportare la istituzione su binari segnati dai grandi ideali del passato.

3. La causa che ha imposto il passaggio dal Trattato di Roma alle istituzioni attuali, si è manifestata intorno alla metà degli anni '60 del secolo scorso. Era dovuta al concorso di tre attori: il divario tra i tassi di interesse USA e quelli dei quattro principali Paesi europei, UK, Germania, Francia, Italia; un ingente volume di liquidità

internazionale, già consolidatosi e detenuto da grandi banche d'affari e finanziari internazionali; la constatata impossibilità di frenare i movimenti dei capitali. Ogni tentativo in questa direzione si sarebbe riflesso sul libero movimento delle merci e dei servizi, essenziale per lo sviluppo del commercio internazionale e per quello di ogni singolo Paese. Quale risultato delle pressioni concomitanti di questi fattori, la speculazione internazionale, profittando della differenziazione dei tassi, secondo che la bilancia dei pagamenti fosse in attivo, in passivo o in equilibrio, si abbatteva sulla moneta dalla cui variazione potesse ricavarsi il maggior lucro. Le monete nazionali si dimostravano non più in grado di resistere a tali attacchi. Ne seguivano sconvolgimenti nelle politiche monetarie dei Paesi colpiti, con riflessi anche nelle altre economie.

4. Le autorità monetarie dei Paesi europei si persuasero che unico rimedio efficace sarebbe stata la costituzione di una grande area monetaria comune, la cui dimensione avrebbe scoraggiato qualsiasi attacco speculativo, anche il più violento. La Comunità economica europea offriva la cornice adatta entro la quale realizzare il progetto. Lo studio dei meccanismi adatti alla realizzazione dell'obiettivo richiese del tempo. Il piano Werner (1970), il cui nome veniva dal suo principale redattore, segnò il percorso.

Nel 1978 si dette avvio al serpente monetario. Era previsto che entro una decina di anni si giungesse alla unificazione monetaria. La Commissione Delors portò a compimento il progetto. Nel 1987 fu stipulato il Trattato detto "Atto Unico". Il 1° gennaio 1993 con l'entrata in vigore di circa 300 direttive i mercati separati degli Stati membri scomparvero dando vita al "mercato interno", "unico" per tutti i Paesi membri. Il 1° novembre 1993 entrava in vigore il Trattato sull'Unione Europea, che introduceva la moneta unica, l'euro. Si applicò prima come moneta virtuale, basata su un regime di cambi fissi tra le monete nazionali, poi dal 1° gennaio 2002 come unica moneta avente valore legale nei Paesi ammessi ad utilizzarla.

Unico il mercato, unica la moneta, fu il titolo di un documento redatto con l'avallo della Commissione europea. Sarebbe stato assunto a base del nuovo disegno istituzionale dell'Unione.

Sarebbero stati sufficienti mercati e moneta per risolvere tutti i problemi? Di problemi ve ne sarebbero stati, e gravi. Si sarebbero collegati ad un dato di fondo: le strutture dei Paesi prima

dell'ammissione. La disciplina del mercato avrebbe uniformato gli status soggettivi e le condotte. Ma le strutture? Sono espressione della istituzione. Hanno gradi elevati di rigidità. Le rigidità avrebbero influenzato le condotte. A strutture disomogenee sarebbero conseguite condotte disomogenee. Un mercato, per funzionare in maniera fisiologica, richiede che le condotte siano soggette non solo ad una disciplina identica, ma si dimostrino effettivamente omogenee anche nella reazione alla disciplina. Il mercato esige quindi un adeguato grado di omogeneità prima che nelle regole, nelle strutture.

Le strutture dei Paesi sui quali si faceva affidamento per la formazione dell'area euro non erano omogenee. L'esperienza dei due importanti Stati europei, la cui unificazione era avvenuta nell'800 non in modo del tutto spontaneo, ma sotto l'impulso del più forte tra gli Stati preesistenti, si parla della Germania e dell'Italia, dimostrava che per la omogeneizzazione delle strutture in funzione della creazione di un unico mercato, avrebbe dovuto aggiungere al mercato stesso e alla moneta unica un terzo fattore, un autorevole governo centrale.

5. Il passaggio dalla Comunità europea all'Unione Europea si attuò in modo convulso. Furono prese decisioni, senza che venissero considerate ipotesi alternative. Furono le seguenti: gli Stati membri avrebbero conservato nell'Unione la loro identità e in linea di principio il modello organizzativo interno; entrando nell'area euro, avrebbero rinunciato alla sovranità monetaria; la sovranità monetaria non sarebbe stata tuttavia trasferita all'Unione, bensì sostituita da una gestione tecnica affidata ad un organo dell'Unione, dal carattere non politico, la Banca Centrale Europea; gli Stati membri avrebbero vincolato i loro bilanci all'osservanza di limiti massimi nei rapporti tra l'indebitamento ed il debito ed il PIL, rinunciando a favore dell'Unione ad una parte della loro sovranità finanziaria.

Le risorse dell'Unione sarebbero derivate dai dazi esterni e da risorse trasferite dagli Stati; il bilancio dell'Unione sarebbe stato vincolato al principio della parità assoluta.

Per effetto di questo insieme di norme la omogeneizzazione delle strutture, condizione per un funzionamento fisiologico del mercato e per il conseguimento dei benefici attesi dalle nuove istituzioni sarebbe rimasta affidata fondamentalmente allo stesso mercato. Gli Stati membri non avrebbero potuto provvedervi che in modo limitato non potendo superare i limiti accettati per il bilancio.

L'Unione a sua volta avrebbe incontrato il limite assoluto del bilancio in pareggio. Alcuni dei tratti della costruzione sinteticamente descritti rappresentavano il frutto di improvvisazioni dell'ultimo momento.

L'Europa nasceva senza animo e senza governo. Quanto lontana dai grandi ideali e dalle splendide illusioni alle quali doveva la sua origine! Un gigantesco inganno della storia. Non sarebbe stato né il primo né l'ultimo. Accade spesso.

6. Quanto sarebbe accaduto era stato previsto e descritto da Guido Carli, il prestigioso Governatore della Banca d'Italia dal 1960 al 1974. Aveva espresso i suoi convincimenti nella forma più solenne, nel corso della lettura nell'Assemblea annuale dei partecipanti della Banca d'Italia delle Considerazioni finali, capitolo conclusivo della Relazione annuale sull'Istituto.

La formazione dell'area monetaria europea era cosa certa. Se ne poteva collocare approssimativamente già la data verso la fine degli anni '80. In Italia si erano consolidate strutture incompatibili con il regime di mercato. Se non fossero state eliminate e sostituite con altre confacenti al mercato, l'Italia ne avrebbe sofferto. Nella Unione sarebbero prevalsi gli egoismi nazionali. L'Italia non avrebbe ricevuto né aiuti né comprensione dagli altri. Sarebbe iniziata per il nostro Paese una fase di graduale ed inarrestabile degrado. Carli non fu ascoltato, Né dai governanti, né dagli imprenditori. L'economia amministrata dava vantaggio a tutti. Perché allarmarsi?

Fino al 1980, assumendo come data iniziale il 1945, l'Italia aveva preceduto nello sviluppo tutti gli altri grandi Stati europei e gli USA. Negli anni successivi sino al 1992 si collocava ancora al secondo posto, preceduta solo dalla Germania. A partire dal 1992 l'Italia, tra i grandi Paesi europei e nel confronto con gli USA, è stabilmente l'ultima. Continuerà ad esserlo in futuro.

La classe politica in generale, e precipuamente le sue componenti egemoni traevano alimento dallo Stato amministrativo. Per soddisfare le condizioni di ammissione all'euro (risultato conseguito il 3 maggio 1998), si dovette por mano alla sua demolizione. Il crollo del preesistente sistema politico fu quasi immediato. Il sistema aveva decretato la propria fine anni prima, quando nel 1978 si era deciso di aderire al sistema monetario europeo (SME).

7. Lasciamo da parte l'Italia e torniamo all'Unione.

Per essere ammessi all'Unione Europea è condizione essenziale che i poteri politici siano affidati nella loro generalità, e precipuamente quelli di ultima istanza, ad uno o più organi che derivino, in modo diretto o indiretto, da un corpo elettorale che sia espressione della collettività nella sua unità. Poteri politici sono quelli cui inerisca una lata libertà di scelta, non vincolata nemmeno nel fine da perseguire.

Il principio della democraticità, vincolante per gli Stati membri, lo è a maggior ragione per l'Unione. Il sistema dei poteri, quale attualmente vigente, non lo rispetta. Né le innovazioni introdotte con il Trattato di Lisbona, di cui è in corso la procedura di ratifica, sono sufficienti per superare la difficoltà. Per certi versi anzi l'aggravano.

La maggiore quota del potere dell'Unione è concentrata nella Commissione. I poteri della Commissione superano quelli di qualsiasi altro organo. Comprendono settori nevralgici.

La Commissione tuttavia è un organo nel quale in cui fa difetto il requisito della democraticità.

Ed ecco la dimostrazione. Partiamo dai poteri normativi. Di questi hanno natura politica quelli sub-primari, che hanno sopra di sé solo principi o norme singole o collegate di rango costituzionale. L'organo, titolare delle competenze, dà la propria interpretazione ed emana le discipline dirette ad applicare le norme costituzionali.

Negli Stati membri il Parlamento è attributario di una potestà legislativa di carattere generale, che copre l'intera area del disciplinabile, con il solo limite delle materie che per costituzione spettano ad enti territoriali minori. Nel sistema dell'Unione le competenze normative del Parlamento e del Consiglio hanno carattere specifico. Riguardano casi tassativamente determinati. Questi formano oggetto delle procedure legislative speciale ed ordinaria. Le competenze legislative ordinarie sono le più numerose. Raggiungono il numero di 77.

La Commissione viceversa è titolare di competenze legislative generali, con riguardo ad interi settori. Sono settori estremamente ampi afferenti a materie che costituiscono la ragione d'essere della Unione. Sono quelle del mercato interno (che comprendono, tra l'altro, la concorrenza, gli aiuti di Stato, il diritto di stabilimento, abbraccia di fatto quasi per intero la disciplina economica nell'Unione), il mercato agricolo, la pesca e le risorse biologiche del mare, nonché quello della

procedura di disavanzo eccessivo che condiziona la sovranità finanziaria degli Stati membri.

La Commissione esercita la sua competenza legislativa primaria con regolamenti e direttive. Spesso ricorre a fonti atipiche, quali le comunicazioni. I nomi non devono ingannare. Gli atti, nelle materie nelle quali dispongono, hanno un rango identico a quello delle leggi, nei procedimenti sia speciale che ordinario. Con la differenza che l'ambito della competenza della Commissione è di gran lunga più vasta.

Non basta. Il Parlamento e il Consiglio non esercitano alcuna interferenza nella materia di competenza normativa della Commissione. La Commissione all'opposto è titolare di un potere altamente condizionante nella procedura legislativa ordinaria, che è la più estesa, ed alla quale concorrono il Parlamento ed il Consiglio. La Commissione è infatti titolare del potere esclusivo di proposta. Nessuna legge nel procedimento ordinario può essere discussa ed adottata in assenza di una proposta della Commissione. La proposta della Commissione è prevista anche per altre specifiche competenze del Consiglio. Il Consiglio si può discostare dalle proposte della Commissione solo deliberando alla unanimità.

In aggiunta alle competenze normative proprie, le singole leggi possono attribuire alla Commissione una competenza normativa assimilabile ai nostri decreti legislativi. Alla Commissione può essere attribuito il potere di dettare norme uniformi vincolanti circa il modo in cui gli Stati membri devono dare esecuzione alle leggi dell'Unione.

8. La Commissione è inoltre titolare in via generale del potere esecutivo, esclusi i soli casi in cui attribuzioni esecutive sono specificamente attribuite al Consiglio europeo o al Consiglio o a loro componenti.

Nelle vaste materie per le quali in cui è titolare di competenze normative, quindi anche per quelle in cui dispone di una competenza normativa primaria per attribuzioni di carattere generale, la Commissione cumula dunque potere legislativo e potere esecutivo, con flagrante violazione del principio della divisione dei poteri. Sono in corso tentativi della Commissione di appropriarsi, in singoli specifici campi, anche di poteri giurisdizionali o quasi giurisdizionali.

Si potrebbe completare l'elenco ricordando le importanti materie (es. politica commerciale e doganale) in cui il ruolo della

Commissione nell'esercizio delle competenze è di dominanza effettiva. Ma qui ci fermiamo. Quanto esposto dovrebbe essere sufficiente per far comprendere come realmente tra gli organi dell'Unione, Consiglio europeo, Consiglio, Parlamento, la Commissione si collochi in posizione di eminenza.

Dietro la Commissione, organo che "comanda" nell'Unione, si scorge l'ombra della burocrazia. I Commissari variano, gli uffici sono permanenti. Le competenze richiedono il più delle volte competenze tecniche. Come potrebbe un Commissario di prima nomina, specie ove provenga da uno Stato minore, prevalere sul direttore generale preposto al settore che gli è stato attribuito, che si avvale della forza della struttura e dei precedenti?

L'autorità della Commissione viceversa si affievolisce se i Commissari, ed in special modo il Presidente, siano in scadenza ed aspirino alla riconferma. Si avverte in tali casi una maggiore influenza degli Stati di appartenenza e, per il Presidente, quella degli Stati membri più autorevoli e forti.

9. La Commissione è priva di una sufficiente legittimazione democratica.

La democraticità, nel concetto adottato dalle costituzioni degli Stati membri, fatte proprie dai Trattati, consiste – come abbiamo già detto - nella derivazione diretta o indiretta del corpo elettorale. Il corpo elettorale rilevante è quello nel quale si esprime nella sua unitarietà la collettività che l'istituzione rappresenta. Il Parlamento europeo è eletto non dal corpo elettorale unitario dell'Unione, bensì dai corpi elettorali separati degli elettori degli Stati membri. E' una elusione è sufficiente a trasmettere il requisito della democraticità alla Commissione.

I Commissari sono designati dai Governi di singoli Stati. La disposizione è insufficiente a conferire il requisito della democraticità, perché i Governi degli Stati membri derivano a loro volta dai corpi elettorali dei singoli Stati, non dal corpo elettorale dell'Unione.

Va aggiunto che i Governi, salvo il caso eccezionale di elezioni europee e nazionali contemporanee, risalgono ad elezioni tenutesi in tempi anteriori. La volontà del corpo elettorale che conta ai fini della democraticità è solo quella espressa nell'ultima votazione.

10. Ci si deve chiedere, in termini generali, cosa abbia dato o non dato l'Unione ai popoli dei Paesi membri, alla collettività dell'Unione nel suo insieme, al resto del mondo. Alcuni dati sono eccezionalmente positivi, benefici di importanza straordinaria. Anche se conseguito sin da prima con la Comunità, va messo al primo posto l'aver reso impossibili i conflitti armati tra gli Stati europei. In passato erano stati all'origine di conflagrazioni mondiali. L'Unione ha reso effettiva la libertà di movimento delle persone, delle merci, dei servizi, dei capitali. Sono state rese più ferme le discipline della concorrenza e del diritto di stabilimento. La formazione della grande area commerciale europea con il contemporaneo recepimento nei Trattati del principio della libertà degli scambi ha prodotto il duplice effetto di creare uno stimolo all'accrescimento della dimensione delle imprese ed allo sviluppo di commercio mondiale. L'area europea nello stesso tempo si qualifica per la rigorosa tutela dei diritti politici e delle libertà individuali, per una protezione generalmente avanzata dai diritti sociali, per la dichiarata e reale propensione in favore della collaborazione tra i popoli e della risoluzione pacifica della controversia. Non è poco. Anzi è moltissimo anche come contributo al resto del mondo.

11. Vantaggi dunque, per i singoli Stati membri, per la collettività europea, per il resto del mondo. Si sono prodotti tuttavia anche effetti congiunturali. L'obiettivo assegnato al mercato è stato indicato come "sviluppo" sostenibile. Sviluppo non massimo, dunque. Pur tuttavia "sviluppo". Viceversa il ritmo di sviluppo dopo il 1992 per molti Paesi, e precisamente per la maggior parte degli Stati membri più importanti, è peggiorato. Si è trattato di un fenomeno non transitorio, bensì continuo. E, fatti salvi gli ultimi tempi nei quali si sono registrate regressioni in larghe parti del mondo, negli anni antecedenti il fenomeno non poteva attribuirsi che ai soli specifici ordinamenti che l'Europa aveva adottato. La perdita di velocità contrastava con gli sviluppi eccezionali che si verificavano in altre parti del mondo ed anche, sia pure in dimensioni più modeste, con i risultati di altri Paesi appartenenti alla stessa categoria dei Paesi democratici a regime di mercato.

Il rallentamento nello sviluppo si è manifestato anche nel confronto con i risultati dei medesimi Paesi ottenuti negli anni che avevano preceduto la formazione dell'Unione.

12. Alla base di queste risultaze vi è probabilmente una causa comune. Nell'Unione gli Stati membri conservano la responsabilità del benessere della propria collettività. In via di principio ogni Stato deve stimolare la ricerca e la creazione di nuovi fattori produttivi. Deve curare il migliore utilizzo dei fattori esistenti. Se non è sufficiente allo scopo la liquidità frutto dei profitti delle imprese, lo Stato deve addurne altra, indirizzandola nei luoghi, nei tempi e con le modalità che ne assicurino l'impiego più proficuo. Lo Stato può conseguire il risultato anche con spostamenti di liquidità da un settore all'altro. Il che avviene quando si riduce la spesa pubblica, se ne modifica la sua canalizzazione o si aumenta la imposizione. Altrimenti lo Stato deve indebitarsi. Vale la regola aurea secondo la quale lo Stato può contrarre nuovo debito se l'investimento con ragionevole probabilità consentirà in tempi adeguatamente brevi di restituire il capitale con i relativi interessi ed assicuri un profitto. La liquidità immessa dallo Stato non deve comunque far salire i prezzi interni rispetto a quelli internazionali, producendo uno squilibrio nella bilancia dei pagamenti che non sia ricomponibile nei tempi brevi. Queste sono condizioni comuni ad ogni Stato che operi in regime di mercato. Il sistema UE ne aggiunge due. Il rapporto tra l'indebitamento annuo ed il PIL non può superare il 3% (con tendenza a ridurre la percentuale allo zero) ed il debito complessivo non può a sua volta superare il 60% del PIL.

Un rilievo viene spontaneo. Se vi sono fattori produttivi o innovativi che potrebbero essere colti, ma richiederebbero che l'adduzione di liquidità avvenga in modo immediato, lo Stato che si trovi sbilanciato rispetto ai parametri, deve lasciarli perdere. La prospettiva di sviluppo svanisce. L'opportunità potrebbe in astratto essere colta dal mercato comunitario. Ma non è certo che ciò avvenga.

Il limite dell'indebitamento sostanzialmente pone un limite alla crescita annuale del debito. Non è vietato che il debito complessivo cresca, purché non superi il limite massimo. Il parametro dell'indebitamento evita tuttavia che lo spazio corrente tra il rapporto in atto ed il limite massimo del debito venga colmato d'un colpo. Si vuole ottenere che lo Stato conservi nella gestione del bilancio un certo grado di flessibilità. Resta il fatto che anche in questo caso il parametro sull'indebitamento, ove superato, impedirebbe di cogliere occasioni di investimento che il parametro sul debito consentirebbe.

Sin qui la situazione ipotizzata è che il rapporto esistente debito/PIL sia inferiore al 60% consentito. E si è constatato che anche in questa ipotesi i parametri possono costituire un ostacolo a che si intervenga con tempestività e nelle misure adeguate per la migliore utilizzazione e/o creazione di fattori produttivi.

Se il 60% del parametro debito/PIL fosse stato già superato ogni ulteriore debito dovrebbe ritenersi vietato. Lo Stato potrebbe solo indebitarsi nell'anno in corrispondenza di un avanzo conseguibile nel bilancio dell'anno.

Il debito complessivo comporta che la spesa pubblica sia gravata di un maggior carico di interessi. Ciò che si paga per interessi viene sottratto alla spesa produttiva. Si genera un ciclo vizioso. L'utilizzazione dei fattori richiederebbe una maggiore spesa. Lo Stato invece sottrae risorse per corrispondere interessi sul debito eccedentario.

Man mano che il rapporto debito/PIL si approssima al limite massimo, poi lo raggiunge, poi lo supera, l'invertire la tendenza diventa più difficile. Si salva lo Stato che disponga di un ampio patrimonio. Cedendolo, riduce il debito. Se il patrimonio cedibile consente di riportare subito o rapidamente il debito a livelli fisiologici, si ottiene il risultato massimo. Se il patrimonio, che non sia ricostituito, viene ceduto anno per anno in misura corrispondente al carico degli interessi per il debito eccedentario, può aversi in prospettiva una situazione in cui l'entità del debito sia rimasta intatta, ma permanga il carico degli interessi eccedentari, ma il patrimonio si sia del tutto esaurito. Il debito deve essere fronteggiato con risorse sottratte alla economia.

13. La crisi finanziaria, che ha colpito un gran numero di economie nel mondo e che è tuttora in corso, ha provocato dappertutto gravi deterioramenti nei rapporti debito/PIL. A livello mondiale sono state elaborate previsioni circa gli anni entro i quali singoli Stati potrebbero riportare il rapporto a condizioni fisiologiche. Nella generalità dei casi non si tiene conto in tali previsioni della situazione peculiare dei Paesi dell'area euro, vincolati dai parametri. Se le considerazioni in precedenza esposte sono corrette, e si ritiene che lo siano, dovrebbe concludersi che nei casi in cui sia stato raggiunto un rapporto prossimo al 100%, ed a maggior ragione se si superasse il 110%, la riconduzione al 60% sarebbe possibile solo per

economie che possano far affidamento sulle esportazioni che assicurino uno stabile e consistente avanzo commerciale o che detengano un ricco patrimonio da alienare. Condizione l'una e l'altra non facile da verificarsi. E' da temere perciò che il risanamento dei bilanci dei Paesi europei avvenga in tempi più lunghi di quelli medi degli altri Paesi e che i Paesi membri e l'Unione siano esposti, per un periodo di durata imprecisata, ad un progressivo degrado.

Purtroppo la esposta conclusione non costituisce il frutto di mere analisi astratte. Se così fosse il margine di errore potrebbe essere elevato. Sono invece suffragate dalla esperienza, quella dei Paesi ammessi all'euro con un debito elevato. Si prenda il caso dell'Italia. Entrata con il 98%, dopo 16 anni, riferendosi cioè ad una data anteriore allo scoppio della crisi finanziaria, si era posizionata sul 106%. Il pagamento degli interessi, calcolando solo la quota attinente alla parte in eccesso rispetto al 60%, aveva comportato un costo, in moneta costante, superiore ai mille miliardi. Il debito era stato contratto in percentuale eguale in Italia e all'estero. Per metà la somma corrisposta dal Tesoro era ritornata all'economia interna. Per circa un quarto al pagamento si era provveduto con alienazione di beni. Da queste cifre si può misurare l'entità del salasso finanziario cui l'economia del Paese è stata sottoposta. Non può fare meraviglia se non si sono fatti investimenti in infrastrutture, in innovazioni, nella istruzione, nella sanità, nel sostegno alle imprese, se gli ammortamenti a carico della pubblica amministrazione sono stati insufficienti, se l'efficienza dei servizi si va attenuando, se la domanda interna langue, se le imprese soffrono. L'Italia nel corso dei decenni del periodo post-bellico era riuscita a dotarsi di infrastrutture e servizi per volumi e qualità prossimi a quelli dei Paesi avanzati. Oggi li gestisce con risorse che non superano quelle di un Paese appena emergente. Le attese di funzionalità vengono deluse. Il capitale investito deperisce.

Migliori sono le condizioni delle famiglie. Nel 1992 l'Italia era nel mondo uno dei Paesi in cui la proprietà dell'abitazione era più diffusa. Poiché fino al 1992 il debito pubblico era quasi per intero interno, la ricchezza finanziaria delle famiglie era elevata. Ridottasi in una prima fase, specie nel Mezzogiorno, era cresciuta negli anni successivi per effetto degli eccezionali incrementi dei valori borsistici. Oggi langue.

14. Se beni da alienare arrancano o raggiungono volumi modesti, se è assoluta la prospettiva di avanzi commerciali consistenti, continui, durevoli, a quali tecniche o metodi ricorrere per bloccare la crescita del debito, ridurlo, riportarlo a condizioni fisiologiche? Spetterebbe agli organi dell'Unione indicarli. Finora non si è andato al di là di due suggerimenti, che difficilmente potranno dare buoni frutti: ridurre le spese e/o aumentare il carico fiscale. In entrambi i casi non si immette nella economia nuova liquidità. Si trasferisce quella esistente dall'uno all'altro settore, da un canale erogatore ad un altro. Non si esclude che l'operazione possa condurre ad un impiego più efficiente delle risorse. Pur tuttavia è difficile che avvenga. Sia nel corso della spesa che in quello della imposizione (si escludono, per ovvia necessità, maggiori gravami sulle imprese) vengono ad essere colpite in ultima istanza determinante categorie di famiglie, che operano come erogatori di liquidità nella economia. I consumi delle famiglie rispondono in elevata percentuale a necessità primarie ed hanno andamenti normalmente costanti. Non è agevole ipotizzare un canale di erogazione che in tempi brevi assicuri risultati superiori a quelli in atto. Se si intaccano i bilanci familiari si provocano reazioni sociali il cui danno potrebbe dimostrarsi superiore al beneficio che si intende conseguire.

15. Meno percepibile, ma dagli effetti probabilmente maggiori, è il lucro cessante derivante dalle istituzioni europee. Ovvero l'impedimento di ciò che l'Europa avrebbe potuto essere o potrebbe essere e non è.

E' stato commesso un errore prospettico. L'area monetaria, realizzata in dipendenza delle problematiche originate dalla finanza internazionale, avrebbe dovuto essere assunta come punto di partenza, una piattaforma dalla quale partire per edificare una Europa davvero unitaria, nell'operare come collettività, nella organizzazione, negli ideali. Invece è stata considerata come il punto di arrivo. Non ci si è resi conto che l'area commerciale che si andava a formare sarebbe stata la più ricca del mondo e che, dotata di una propria autonoma moneta, congiungendosi con le innovazioni tecniche sopravvenute nel tempo e con l'emersione di nuove potenti economie avrebbe dato avvio ad una fase caratterizzata da trasformazioni continue e profonde. Nel 1992, caduto il muro di Berlino e crollata l'URSS, gli USA sono divenuti l'unica effettiva

grande potenza mondiale. Forse non sarebbero rimasti soddisfatti se l'Europa si fosse aggiunta come seconda grande potenza. Ma presto la scena sarebbe mutata. Grandi Paesi emergenti di dimensioni continentali hanno progredito con un ritmo tra il 7% ed il 10% e più ad anno. Il fenomeno dura da più di venti anni. La Cina è divenuta un forte competitore degli USA nel commercio mondiale, con effetti che si riflettono anche sul sistema delle alleanze politiche. Si è consolidato il potere degli Stati del Golfo. Il PIL mondiale è passato dal 2% al 5% nel 2007 in poco più di venti anni. Stati di dimensione più che doppia della Germania (che è il maggiore tra gli Stati membri) si stanno affacciando con prepotenza sulla scena mondiale. Le borse nazionali sono state di fatto sostituite da una unica borsa mondiale. La produzione di strumenti finanziari, che origina da soggetti privati sottratti al controllo delle banche centrali, è divenuta nello scenario mondiale una componente il cui peso supera quello delle banche centrali. L'informatica, la tecnologia satellitare, le nanotecnologie, i progressi nella biologia e nella conoscenza della natura, l'emergenza di problemi comuni che nessuno Stato potrebbe risolvere da solo, la consapevolezza sempre più diffusa che il globo è un sistema chiuso dove ciascuno è influenzato dalle condizioni degli altri, nel quale tuttavia i condizionamenti maggiori provengono dai protagonisti di più ampia dimensione e forza e dai rapporti che tra gli stessi intercorrono. Queste alcune soltanto delle novità post 1992. Si può ignorarle e continuare a credere ciecamente in un sistema le cui linee direttrici sono segnate in gran parte dalla casualità. Tanto più che si è introdotto un meccanismo mai sperimentato e si è commesso l'errore di non integrarlo con un sistema di monitoraggio che ne valutasse gli effetti e consentisse la tempestiva correzione di ogni evenienza negativa.

16. Ha assunto evidenza un fenomeno che nel 1992 era già in atto, da oltre mezzo secolo. Negli ultimi venti anni ne è divenuta più certa la straordinaria potenzialità. Ci si riferisce ai risultati conseguibili con la capacità di aggregazione di capitali in enormi volumi in funzione della creazione di grandi organizzazioni o sistemi operativi in vista del perseguimento di obiettivi straordinariamente innovativi (ordigni nucleari, conquista dello spazio, sviluppo accelerato dell'informatica, ecc.) o di opere infrastrutturali grandiose (deviazione di fiumi, grandiose produzioni di energia idroelettrica,

messa a cultura di intere regioni, ecc.). I grandi progetti di trasformazione e innovazione hanno ricadute, preziose ed estese, sullo sviluppo scientifico e culturale e più in generale sui modi di essere della collettività.

17. In una fase storica così intensa ed appassionante l'Europa appare trainata e non trainante. Perché? La sorte dell'Europa potrebbe divenire simile a quella della Cina. All'avanguardia per innovazione, sviluppo economico e potenza nel 1600, alla fine del 1800 era sostanzialmente pari allo zero o quasi. Ha dovuto attendere quattro secoli per risorgere. Lo fa ora in modo spettacolare. A che si deve l'affievolimento dell'immagine del vecchio continente? Si può evitarlo? Si può. Si dovrebbe.

L'Europa è l'unica tra i continenti dove da 25 secoli e più è in atto un processo ininterrotto di innovazione culturale. Ogni fase ne ha generato una diversa successiva. Con il risultato di pervenendo faticosamente ma felicemente ad acquisirne nuove, che dall'Europa si sono diffuse attraverso meccanismi che si sono diversificati nei secoli a tutti gli altri continenti.

Se si ricercano le radici di tutto ciò che oggi accade nel mondo, si risale quasi inevitabilmente all'Europa. Sarebbe di grave pregiudizio, se questo filo venisse spezzato e non si protraesse nel futuro con pari capacità fertilizzante. Accantonare o appannare la cultura europea sarebbe di danno non solo per noi, anche per il resto del mondo.

Le condizioni sostanziali perché l'Europa non cessi di essere protagonisti ci sono tutte. L'Europa unita conta 500 milioni di abitanti. Per dimensione della collettività si colloca al terzo posto, dopo la Cina ed India. Precede con distacco tutti gli altri, compresi gli USA. L'Unione costituisce il mercato più ricco nel mondo, superando gli USA non solo per effetto dell'attuale cambio euro/dollaro, ma anche tenendo conto del potere di acquisto reale. Ove si escludano le materie prime, è prima nel commercio mondiale (la sola Germania raggiunge il 10% del totale mondiale). Può considerarsi ancora prima per cultura media. Possiede il più ricco patrimonio artistico del mondo. La sua capacità produttiva può considerarsi complessivamente non inferiore a quella degli Stati Uniti.

Dove si annidano dunque le cause dell'appannamento? Il pensiero corre necessariamente alle regole che l'Europa si è data nel

1992. Sono state determinanti due decisioni, una inespresa ma ferma, l'altra dichiarata ed imposta.

La prima, quella che non si dovesse intaccare lo status dei Paesi membri. Il Cancelliere tedesco Kohl ed il Presidente francese Mitterand, all'apice della loro fortuna politica, non avrebbero nemmeno immaginato di cedere il loro potere ad una sconosciuta ed imprevedibile autorità europea. La questione non fu nemmeno posta. Era convincimento assoluto e di tutti che gli Stati dovessero rimanere tali. Nessuno tuttavia si rese conto, nemmeno i principali protagonisti, che l'autorità che gelosamente si intendeva salvaguardare, veniva colpita al cuore, silenziosamente ma con tecniche efficaci. Si sottraeva agli Stati la sovranità monetaria e li si induceva alla accettazione di un forte condizionamento della sovranità finanziaria.

La rinuncia alla sovranità monetaria era conseguenza necessaria della formazione dell'area monetaria unificata. La limitazione della sovranità finanziaria è stata paradossalmente provocata da regole fermamente volute, in realtà imposte, della Banca Centrale tedesca. Le regole consistevano nella prescrizione di parametri nel rapporto tra il PIL con il debito ed insieme l'indebitamento del singolo Stato. A completamento di questa misura si deliberò, come se si trattasse di cose del tutto naturali ed ovvie, che l'Unione, in aggiunta ai dazi esterni, non disponesse di altre risorse fuor di quelle trasferite dagli Stati sulla base di decisioni generali prese dagli Stati medesimi e che il bilancio dell'Unione dovesse essere in pareggio. Sono decisioni emerse nelle trattative degli ultimi giorni. Non se ne trova traccia in discussioni preparatorie.

La Banca Centrale tedesca era orgogliosa del marco, una delle monete più stabili, gestito con autorità e competenza dalle autorità monetarie tedesche. All'Unione sarebbero stati ammessi anche Paesi (e si aveva presente l'Italia) con debito elevato e propensione alla spesa. I Paesi con bilanci instabili avrebbero potuto essere in maggioranza negli organi dell'Unione. Fu dunque necessario porre limiti invalicabili di spesa sia per l'Unione, sia per i singoli Stati. I loro disavanzi eccessivi alla lunga si sarebbero riflessi sugli altri Paesi membri, quindi anche sulla Germania.

Se una nuova moneta doveva esservi, doveva essere la più simile al marco. E poiché non vi era governo che ne divenisse responsabile, si doveva assicurare il risultato con norme stringenti.

La conseguenza di tali decisioni è che l'Europa, area dalle eccezionali potenzialità, è condannata a non sfruttarle. Sin dalla seconda guerra mondiale si è compreso che la dimensione degli Stati era divenuta insufficiente. Tutte le grandi innovazioni, che hanno caratterizzato la metà dello scorso secolo, sono dovute alla formula organizzativa della adozione di grandi progetti da parte di uno Stato, della predisposizione di una organizzazione o di un sistema applicativo di dimensioni adeguate, di una aggregazione di un corrispondente enorme volume di capitali. Solo istituzioni continentali possono attuare simili disegni. In regime democratico hanno potuto farlo gli USA, di recente l'India. Più agevole darvi attuazione in regimi autoritari o parzialmente tali, l'URSS di un tempo, ora la Cina. Si richiedono potenzialità e spazi fisici pari a tre o quattro volte quelli della Germania, che pur è il più grande ed avanzato tra i Paesi membri.

Il discorso fatto per la Germania vale in termini quasi identici per la Francia. Ha raggiunto buoni risultati nei lanci spaziali e nell'energia nucleare. Ma è bastato poco a Cina ed India per raggiungerla e superarla.

18. I Paesi membri sono tagliati fuori dalla gara alla innovazione ed alla promozione di un progresso diffuso non solo per la dimensione, ma anche da norme specifiche dell'Unione. Le regole imposte per arginare gli Stati "spendaccioni" si sono riflesse con effetti negativi sugli stati "virtuosi". Francia e Germania sono entrate nell'euro con un debito pari rispettivamente al 35% ed al 40%. Negli anni che hanno immediatamente preceduto la crisi finanziaria si sono collocate su un livello tra il 63 ed il 65% con difficoltà a tornare indietro. L'ostacolo frapposto dai parametri al più fruttuoso utilizzo dei fattori produttivi è stato già esaminato. Ha influito su tutte le altre economie. Ne ha sofferto anche la Germania, nonostante l'avanzo commerciale realizzato esportando nei Paesi di nuova economia.

19. L'obiettivo di realizzare grandi processi innovativi organizzati è fuori dalla porta degli Stati membri.

Lo stesso obiettivo sarebbe a portata di mano dell'Unione, e potrebbe essere conseguito alla grande. Vi si oppone un'altra difficoltà, originata da un'altra delle decisioni prese nel 1992, recepite dal Trattato UE ed applicate con rigidità assoluta. E' la decisione che impedisce all'UE di indebitarsi. Il suo bilancio deve essere

assolutamente in pareggio. L'esperienza del marco può dimostrare come dal punto di vista economico la regola sia priva di ogni fondamento razionale. All'atto dell'ammissione all'euro il debito pubblico della Germania era pari al 40% del PIL. Inoltre le antiche tradizioni di adesione ai principi dello Stato sociale facevano e tuttora fanno ascrivere la Germania al gruppo di Paesi con spesa elevata ed entrate elevate. I due dati dimostrano la compatibilità di una moneta gestita in funzione della stabilità con un debito che non superi il 40% del PIL e con una pressione fiscale relativamente elevata. Applicando i medesimi principi risulterebbe che l'Unione potrebbe indebitarsi sino al 40% del suo PIL complessivo con la certezza di non compromettere la stabilità dell'euro. 40% corrisponde in effetti anche alla percentuale di debito, in rapporto al PIL, rispettata nei periodi migliori negli Stati Uniti. Si parla ovviamente di un limite massimo da raggiungere solo ove le circostanze lo dimostrino necessario. Poiché il PIL dell'UE è di almeno quattro volte quello della Germania si tocca con mano la eccezionale dimensione (si ripete: senza che sia messa in pericolo la stabilità) della capacità finanziaria dell'Unione. Partendo dall'oggi, cioè con un debito pari allo zero, l'Unione si troverebbe in vantaggio rispetto a qualsiasi altra aggregazione politica del resto del mondo, comprese quelle di dimensioni continentali indebitandosi per un volume non superiore a quello che gli USA hanno preventivato quale effetto delle recenti misure adottate per contrastare la crisi finanziaria.

A tempo medio ci sarebbe spazio sufficiente per riportare a condizioni fisiologiche i bilanci degli Stati membri, ad immettere l'Europa nei circuiti della grande innovazione, e, nell'immediato per consentirle di concorrere con ruolo preminente nelle manovre concordate per riavviare, dopo la crisi, l'economia mondiale.

Vi sarebbe un vantaggio ulteriore. Lo sviluppo globale è stato alimentato da liquidità aggiuntiva, la cui creazione fin verso gli anni '70 dello scorso secolo, era originata dal deficit commerciale strutturale degli USA e che nei decenni successivi ha visto affiancarsi agli Stati un sistema privato di creazione di strumenti finanziari. Si dà per certo che vi sia stata una responsabilità della componente privata del sistema finanziario internazionale per la crisi di vasta dimensione scoppiata lo scorso anno. Viene tuttavia notato che dal concorso del sistema privato non si può prescindere se si vuole che il commercio mondiale, e con esso il progresso del mondo nel suo insieme, si

riavvicinino al ritmo degli ultimi decenni. In questo contesto non si può non rendersi conto dell'utilità che conseguirebbe al riconoscimento di una capacità di indebitamento all'UE. Automaticamente sottraendo spazio alla produzione privata di liquidità.

20. Se le cose stanno così perché non si cambiano le norme e non si permette all'UE di indebitarsi? Oltretutto le sollecitazioni ad emettere eurobond sono frequenti e vengono da più parti. Quale è dunque l'ostacolo?

La difficoltà sta in ciò, che gestire politicamente una moneta costituiva una forma estrema di attività politica. Comporta decisioni che le stesse autorità politiche non produrrebbero senza il concorso delle banche centrali o degli organi equivalenti, che nessun banchiere centrale, quand'anche sia abilitato a valutare anche le esigenze dell'occupazione e dello sviluppo, non potrebbe procedere senza l'assenso della massima autorità politiche. Ciò perché la misura monetaria viene presa in stretta e necessaria coordinazione con misure di tesoreria, di incentivazione fiscale, talvolta doganale, di regolazione amministrativa e così via.

L'essenza della politica economica di un Paese sta per l'appunto in questo. In definitiva si tratta di decidere se e in quale misura debba essere immessa nuova liquidità nel sistema o debba essere ridotta quella esistente nonché nello stabilire attraverso quali canali si debba operare.

Decisioni politiche di tal peso, in regime democratico, comportano necessariamente l'esistenza di organi centrali che traggono la loro origine in modo diretto o indiretto da un corpo elettorale che sia espressione unitaria del popolo europeo assunto nella sua unità. Il che significa trasformazione dell'Unione in organismo di effettiva natura statale. Creazione di uno Stato di tipo federale. Declassamento degli attuali Stati membri ad organizzazioni di tipo regionali. L'intera architettura dell'Unione dovrebbe essere ridisegnata.

21. Una trasformazione non di poco conto. Anzi enorme. Potrà verificarsi? Le difficoltà sono enormi. L'opinione pubblica non è preparata. Gli ideali originari sono andati progressivamente appannandosi. Negli Stati membri vanno affermandosi forme di potere

personalizzate, che mal si conciliano con la rinuncia spontanea del potere a favore di nuovi e sconosciuti organismi europei. I partiti, compresi quelli che portano in Paesi diversi i medesimi nomi e che dichiarano di ispirarsi ai medesimi orientamenti, sono radicati, con intrecci di interessi, ai rispettivi territori. La Commissione, e con essa l'organizzazione burocratica che ne è il supporto, non può che remare contro. Verrebbe spazzate via. Nei diciassette anni e più dal 1992 gli egoismi nazionali non si sono attenuati, sono divenuti più robusti e rigidi, stimolati dai divari e dalle difficoltà in cui contro tutte le attese versano soprattutto i Paesi maggiori.

Se tutto continuasse ad andare così come è, l'Europa sarebbe sempre più emarginata nella risoluzione dei grandi problemi del mondo. Per ragioni già esposte, potrebbe non essere in grado di riprendersi dalle perniciose conseguenze della crisi finanziaria. Il suo declino sarebbe lento ma continuo. Sarebbe un danno grave per la collettività dei singoli Paesi membri, per la collettività europea nel suo insieme, per il resto del mondo. Subirebbero gli effetti di una scelta non fatta, ma le cui inesorabili conseguenze graverebbero su di noi.

22. E' possibile che questi oscuri presagi vengano scongiurati?

Tante volte nella storia un fattore imprevisto può modificare il corso degli eventi. E' in atto da tempo una pressione per conferire all'attuale sistema dell'Unione una configurazione definitiva, con ulteriore rafforzamento dei tratti esistenti. Un primo tentativo, presentato come Trattato costituzionale, andò a vuoto a seguito di voti referendari contrari, soprattutto quelli dei francesi. Il secondo tentativo è quello in corso, del Trattato di Lisbona. Vi sono stati il referendum contrario degli irlandesi, poi la sentenza della Corte Costituzionale tedesca. Si cerca di aggirare questi ostacoli. Qualche sorpresa potrebbe aversi dalla Repubblica Ceca o dalla Polonia. Si farà a tempo a chiudere il cerchio entro il 31 dicembre prossimo?

Se Lisbona entrasse in vigore ogni speranza dovrebbe considerarsi perduta. Per almeno dieci anni sarebbe imprevedibile che si ponga di nuovo mano ad una riforma. La Commissione e l'apparato burocratico avrebbero ulteriormente rafforzato la loro sfera di autorità. Su un piano opposto l'assetto mondiale si sarebbe consolidato e i grandi operatori continentali potrebbero temere l'alterazione degli equilibri che conseguirebbero all'ingresso di un nuovo operatore, con potenziale capacità di protagonista.

23. I precedenti storici insegnano che gli Stati unitari non sorgono per spontaneo e generale consenso. E' stata determinante, pur avvalendosi sempre di supporti ideologici, una entità più forte che, presa l'iniziativa, ha indotto o costretto gli altri ad unirsi. Così è stato nei secoli remoti per la Francia, per il Regno Unito, per la Spagna. In tempi più recenti negli Stati Uniti, poi nell'ottocento in Germania, sotto l'impulso della Prussia, in Italia sotto quello del Piemonte. Nell'Unione Europea processi di analogo tipo sono giuridicamente e di fatto ormai impossibili. Ma tutto sommato se negli anni 1987-1992 si fosse proceduto in modo più morbido ed accurato non sarebbe stato del tutto impossibile che i governanti tedeschi ponessero come condizione per l'adozione ad una moneta e ad un mercato unico la costituzione di una entità federale di cui, a tempo limitato, avrebbero assunto, a condizioni tassativamente predeterminate, la responsabilità. O se, esclusa questa scelta per il ricordo a quell'epoca non del tutto cancellato del nazismo, non si fosse potuti partire con la Germania, non sarebbe stato del tutto impossibile assegnare un primo periodo alla Francia, salvo a prevederne un secondo per la Germania. E poi, formatasi una tradizione di gestione prudente e ferma, si sarebbe potuti passare la responsabilità agli altri Paesi secondo l'ordine della loro importanza. Se le conseguenze della crisi attuale si dimostrassero più gravi del previsto e venisse confermato che la responsabilità ne andrebbe ricercata anche nelle istituzioni vigenti, l'ipotesi con adattamenti potrebbe divenire attuale.

24. Se le istituzioni attuali, nonostante la esposta preoccupazione, assicurassero all'Unione un progresso pari a quello degli altri continenti, se la loro voce risultasse autorevole ed ascoltata, tutti ne sarebbero felici. Si realizzerebbe un antico sogno.

Se ciò non accadesse, e si avvertissero evidenti segni di comparativa decadenza, bisognerebbe cogliere l'occasione per invertire la rotta. Ma i temi della persuasione sono lunghi. Varrebbe a maggior ragione per le istituzioni europee quanto si è detto all'inizio con riguardo alla Costituzione. Interpretare le norme costituzionali, prevedere le linee di sviluppo delle relazioni tra gli organi sovrani, valutarne gli effetti avendo riguardo ai principi da rispettare, alle loro implicazioni, alle attese è cosa che non riguarda i soli organi ed i loro

reciproci poteri, ma che riguarda da vicino tutti. Tra i cittadini però si distinguono i portatori di cognizioni tecniche, i costituzionalisti e, nel caso i comunitaristi. Abbiamo il dovere di uscire dal recinto protetto della mera sistemazione delle norme. Avvalendoci dei saperi acquisiti abbiamo la missione e l'obbligo di preavvertire su quanto accadrà. Nessuno possiede la verità assoluta. Potranno commettersi errori nelle elaborazioni, quindi nelle previsioni. Ma il dibattito alla fine avrà portato chiarezza sui traguardi ai quali tendere, alla loro concreta conseguibilità, sui tempi necessari, sui mezzi da adoperare, sulle sorti comuni nella attualità e nel futuro.

25. Siamo di fronte ad una scelta, che segnerà il destino comune. La responsabilità è di ciascuno, si è detto, dei cittadini, dei tecnici. Ma una responsabilità maggiore è di coloro che ricoprono ruoli politici, massimamente se di governo, nei Paesi membri e nelle istituzioni europee.

Si collocano in prima linea i titolari di organi che siano al riparo da qualsiasi influenza da parte di altri organi e che viceversa siano titolari di competenze che si riflettono sugli altri Amministratori che godano del privilegio della stabilità ed il cui mandato sia ancora sufficientemente lungo.

In questa descrizione si riconoscono i componenti del Parlamento europeo. Sono stati eletti dai corpi elettorali dei singoli Paesi membri. Il loro legame con le strutture nazionali per forza di cose si è in qualche caso allentato. Alcuni potrebbero non avere interesse alla rielezione o ad acquisire successivamente potere nello Stato di appartenenza. Potrebbero preferire lasciare il loro segno nella storia. Il Parlamento europeo non è soggetto a scioglimento. Nessun altro organo può interferire con le sue funzioni e con lo status giuridico dei suoi componenti.

Una influenza sul Parlamento non potrebbe essere esercitata nemmeno dagli Stati membri, anche se fossero unanimi. Il Trattato di Lisbona, ricco di cautela con riguardo ad ogni possibile aspetto, ha creato con il Parlamento un organo non soggetto a contrappesi.

La Commissione, una volta costituita, è soggetta al voto di approvazione del Parlamento europeo. Solo a seguito di tale approvazione può essere nominato dal Consiglio europeo.

In qualsiasi tempo i membri della Commissione sono obbligati a dimettersi collettivamente se a maggioranza dei due terzi

dei voti espressi e a maggioranza dei membri il Parlamento approva una mozione di censure. Non vi sono prescrizioni sul possibile oggetto della mozione.

Una straordinaria importanza ha di per sé la approvazione iniziale della composizione della Commissione. Il Parlamento, nel deliberare negativamente sui nomi proposti, potrebbe auto vincolarsi a non concedere la propria approvazione fin quando gli Stati membri non si inducano ad indicare terne, lasciando al Parlamento la libertà di scelta.

La mozione di censura potrebbe essere giustificata dalla inottemperanza da parte della Commissione ad indicazioni formulate dal Parlamento, quali ad esempio:

- non deliberare proposte che non siano state previamente comunicate al Parlamento e da questi gradite;
- deliberare in tempi solleciti proposte formulate dal Parlamento;
- adottare per gli uffici criteri di organizzazione e funzionamento indicati dal Parlamento;
- sottoporre previamente al Parlamento i regolamenti e le direttive che la Commissione intende adottare;
- sottoporre preventivamente al Parlamento ogni misura che la Commissione intenda adottare in materia di disavanzo eccessivo.

In sostanza il Parlamento, seguendo le linee cui si ispirano gli esempi, potrebbe acquisire la titolarità effettiva del potere legislativo generale, in conformità al principio che è comune a qualsiasi regime democratico.

Allo stesso modo, in materia politica e amministrativa, il rapporto tra Parlamento e Commissione diverrebbe sostanzialmente assimilabile a quello di un regime parlamentare.

Il Parlamento infine potrebbe imporre alla Commissione di elaborare e portare ad attuazione un progetto per la costituzione del corpo elettorale europeo, cui spetterebbe la competenza esclusiva di eleggere il Parlamento nelle successive legislature.

Una rivoluzione? Probabilmente sì. I principi democratici, convalidati dal Trattato UE, possono legittimare le azioni del Parlamento europeo tese ad affermare la preminenza dell'unico organo che tragga origine dalla elezione popolare su qualsiasi altro organo dell'Unione. L'applicazione dei principi, anche se recanti a risultati fortemente innovativi, diverrebbe più accettabile se si traducesse in proposte che trovino un generale consenso. Ad esempio

se conducessero a far cadere la designazione del Presidente della Commissione e dei Commissari su governanti europei che godano di alto prestigio e stima. Proposta che nel nuovo contesto, cioè nel quadro di un disegno già perfettamente delineato, i governanti prescelti potrebbero indursi ad accettare.

Infine non va dimenticato che le più grandi evoluzioni, e sarebbe più corretto parlare di rivoluzioni, sono state portate a termine da Assemblee originariamente elette ma autoreferenziali. Così è accaduto per l'affermazione della Camera dei Comuni (nessuno imposta in assenza di legge), nel sistema costituzionale inglese; per l'avvio della rivoluzione francese a seguito della riunione degli eletti del terzo stato nella Sala della Pallacorda; per la consacrazione del principio federalista da parte del Congresso degli Stati Uniti; atti tutti ai quali in modo diretto o indiretto si riannoda tutto il costituzionalismo italiano.

26. L'ipotesi, che può apparire astratta, di una innovazione profonda delle istituzioni da parte del Parlamento non esime ciascuno di noi dal compito che ci spetta: quello di esaminare i problemi non da professori, ma da cittadini europei consapevoli. In democrazia la responsabilità dei cittadini è pari a quella dei governanti, anche se diversi sono gli effetti delle condotte. Ma chi ha il privilegio del sapere ha una responsabilità aggiuntiva. Deve additare il cammino non solo ai singoli, cittadini e collettività. Anche ai governanti.

L'opzione che ci si pone non è se scegliere o non scegliere. Si sceglie comunque, anche se si resta immobili, se cambia il contesto, l'ambiente esterno. L'opzione, cui non è dato sfuggire, è tra farsi scegliere o scegliere in conformità ai nostri intendimenti. L'uomo consapevole e responsabile sceglie la seconda alternativa.

Giuseppe Guarino