

Per una Costituente europea

Riflessioni sulla costruzione europea dopo la sentenza tedesca sul Trattato di Lisbona*

di Giuseppe Guarino

1. Una premessa che è anche 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 alla 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 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 corso 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 potentati economici, dalla cui conformazione e dai conseguenti 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 diritti 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, altri studiosi e comuni appartenenti alla collettività di ciò che il loro occhio esperto ha visto e che gli altri non saprebbero vedere.

* Relazione al Seminario di Astrid su “La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell’Unione europea” - Roma, 21 settembre 2009

2. Oggi il problema dell'indirizzo metodologico si pone in termini più drammatici con riguardo al diritto europeo. Se ne intende agevolmente la ragione. Il Trattato UE assegna all'Unione vari obiettivi. In via generale gli organi di governo dell'Unione dispongono, nell'attuarli, di una lata discrezionalità. Alla Corte di giustizia compete valutare, ove una questione sia sollevata, se i confini della discrezionalità siano stati rispettati. E' lo stesso metodo cui si ispirano i sistemi costituzionali interni. Il Trattato UE si distingue tuttavia perché uno degli obiettivi, lo sviluppo sostenibile nella "stabilità dei prezzi", è imposto come vincolante. E' l'obiettivo tra tutti il più importante, che condiziona gli altri. L'effettività del vincolo è affidata ad una prescrizione e ad un meccanismo.

La prescrizione vale per la Banca centrale europea. Nel gestire l'euro, sua competenza esclusiva, la BCE (ed egualmente più in generale l'intero sistema europeo delle banche centrali, SEBC) è tenuta a perseguire "il mantenimento della stabilità dei prezzi" come obiettivo principale. Solo dopo che lo stesso sia stato "fatto salvo", ci si può dedicare al sostegno delle politiche economiche generali della Comunità (oggi Unione).

Quanto al meccanismo, esso si compone di un insieme di elementi, dalle cui connessioni e correlazioni dovrebbe conseguire il risultato. Gli elementi comprendono in primo luogo il mercato, nel quale le regole fondamentali della libertà di movimento per le persone, per le merci, per i servizi e per i capitali consentono la massima espansione delle energie vitali di uomini ed imprese. Il mercato è soggetto peraltro ad una serie di principi dettati dallo stesso Trattato, nonché a regole applicative spesso molto minuziose introdotte dai regolamenti e dalle direttive, vincolanti per gli Stati, per le imprese, per gli individui. Gli altri elementi, che concorrono con il mercato, sono gli Stati membri e l'Unione. Gli Stati membri sono tuttavia privati degli attributi fondamentali di cui dispongono tutti gli altri Stati. Sono stati privati (o compressi o fortemente limitati) della sovranità in materia commerciale, doganale, dei rapporti con l'estero, nonché in altre materie. Soprattutto sono stati compressi nell'esercizio della sovranità finanziaria in quanto obbligati a sottostare a limiti massimi nel rapporto sia dell'indebitamento annuo che del debito complessivo con il PIL. Quelli ammessi all'area euro sono stati addirittura privati della sovranità monetaria. I Paesi membri, pur se orgogliosamente continuano a considerarsi Stati, sono nella realtà Stati-non Stati.

L'Unione è sottoposta a sua volta a vincoli. Sono due, ancora più rigorosi. Il primo è che essa dispone dei soli proventi dei dazi esterni e delle risorse degli Stati, che gli Stati le trasferiscono sulla base di norme generali che essi stessi stabiliscono. Il secondo è che il bilancio dell'Unione deve essere in assoluto pareggio. Anche l'Unione, che non ha sovranità monetaria (la BCE è organo indipendente che dispone di una discrezionalità lata, ma di natura tecnica, vincolata all'obiettivo della stabilità), e nemmeno sovranità finanziaria, non può essere equiparata ad uno Stato.

Bisogna aggiungere che nei Paesi membri sono presenti strutture rigide. Queste corrispondono alle rispettive organizzazioni di diritto pubblico, che sovrintendono

alle funzioni amministrative e giurisdizionali e sono diverse da un Paese all'altro. Le energie vitali degli uomini e delle imprese si confrontano con tali rigidità. Le regole sono uniformi per tutti. Non così le strutture. All'atto di ammissione all'UE erano diverse le condizioni generali, economiche e sociali dei singoli Paesi, le loro istituzioni politiche, nonché il peso fiscale ed il livello del debito rispetto al PIL. Gli effetti delle medesime regole, in presenza di situazioni obiettivamente diverse, dovevano necessariamente produrre effetti differenziati in ciascuno degli Stati. Le diversità originarie non sono state eliminate. Generalmente si sono allargate.

In qualsiasi meccanismo in cui le componenti svolgano con continuità e certezza compiti precisi e predeterminati, da ogni variazione nel comportamento delle componenti singole è possibile dedurre le conseguenze che si produrranno per il tutto. Non è così nel meccanismo introdotto dal Trattato UE. Le componenti che lo costituiscono non sono inanimate. Gli umani esprimono le loro energie vitali in autonomia, sia pure nei limiti consentiti dagli status giuridici e dai conseguenti rapporti. Imprese e Stato, e con essi tutti gli enti pubblici e privati, sono istituzioni, tutte con un movimento continuo, che è guidato da dinamismi interni, ed è quindi diverso secondo i tipi ed anche da entità ad entità nell'ambito di uno stesso tipo. Le energie che uomini ed istituzioni esprimono, confrontandosi ciascuna con molteplicità di elementi esterni, flessibili o rigidi, producono effetti variamente differenziati.

Queste sono le ragioni della totale insufficienza della mera analisi interpretativa e sistematica con riguardo al diritto dell'Unione europea. L'analisi è utile, anzi indispensabile, come in qualsiasi altro sistema giuridico, per indicare ai soggetti quale può o deve essere la loro condotta.

Ma gli effetti complessivi, che interessano tutti in pari modo, in concreto il risultato, dipendono dal meccanismo nel suo complesso.

Se ci si ferma al contenuto delle norme, si tradisce lo spirito del Trattato. Non si verifica se nel rendimento effettivo del sistema ci si avvicina o ci si allontana dall'obiettivo. Ci si priva degli elementi necessari per individuare ed attuare in modi tempestivi ed efficaci gli adeguamenti che si impongono. Perché ciò sia possibile occorre scrutare al di sotto della superficie e risalire alle cause di fondo e cercare di comprendere in quale direzione in punto di fatto spingono le condotte e le istituzioni.

Tanto più è indispensabile lo studio delle cause e degli effetti in quanto il meccanismo introdotto dal Trattato UE è fortemente innovativo, non è stato mai sperimentato e, in parti significative, è frutto di decisioni convulse sulle quali influirono pressioni originate da preoccupazioni o da interessi particolari di singoli Paesi membri. Per far comprendere l'ampiezza della novità, è sufficiente ricordare che non esistono altri esempi di un mercato cui non sia preposto un governo dotato di poteri politici.

Bisogna anche dire che il duplice fatto che sia mancata una illustrazione circostanziata del meccanismo che si andava ad introdurre e che non sia stato previsto alcun sistema di monitoraggio, ad intervalli brevi nella prima fase e più lunghi in

quelle successive, ha potuto indurre in errore la stessa dottrina, persuasa che si dovesse interpretare ed applicare il Trattato alla stregua di qualsiasi altro testo di diritto internazionale, ignara che nella specie la missione da compiere veniva affidata non ad un governo, dotato di poteri politici, ma alla dinamica di un meccanismo, mai in precedenza sperimentato.

3. Le attuali istituzioni, introdotte con i Trattati dell'Atto Unico e dell'Unione Europea, poi integrate dai Trattati di Amsterdam e di Nizza e da ultimo disciplinate da quello di 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. Sono state imposte da 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, nonché con le analisi con le quali L. Robbins, il grande economista inglese, poche settimane prima che la seconda guerra mondiale scoppiasse, cercava, ma inutilmente, di scongiurarla, anticipandone le disastrose conseguenze. Le attuali istituzioni sono frutto di un inganno della storia. Occorre riannodare il filo spezzato, riportare l'Unione Europea sui binari segnati dai grandi ideali del passato.

L'Unione è nata senza anima e senza governo. Quanto lontana dai grandi ideali e dalle splendide illusioni alle quali doveva la sua origine! I popoli avrebbero avuto "aliud pro alio". Non sarebbe stata né la prima volta né l'ultima. Accade spesso.

4. 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 fattori: 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 da 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 ricavarci 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.

5. 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 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 diecina di anni si giungesse alla unificazione monetaria. La Commissione Delors portò a compimento il progetto. Nel 1987 fu stipulato il Trattato che venne denominato “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 col patrocinio 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 delle istituzioni. Presentano sempre gradi elevati di rigidità. Particolarmente rigide erano quelle di alcuni Paesi. 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 nelle reazioni alla disciplina. Il mercato esige 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 si sarebbe dovuto aggiungere al mercato ed alla moneta unica almeno un terzo indispensabile fattore, un autorevole governo centrale.

6. Il passaggio dalla Comunità europea all’Unione Europea – se ne è già fatto cenno - si attuò in modo convulso. Furono prese decisioni, senza che venissero considerate ipotesi alternative. Riassumiamo le più importanti. Gli Stati membri avrebbero conservato nell’Unione la loro identità e in linea di principio il modello organizzativo interno; sarebbero rimasti responsabili del benessere delle rispettive collettività. 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.

Quanto all'Unione, le sue risorse 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 al mercato ed al funzionamento complessivo del meccanismo introdotto. 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.

7. Quanto sarebbe accaduto era stato previsto e descritto da Guido Carli, il prestigioso Governatore della Banca d'Italia dal 1960 al 1974. Carli 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 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, il Paese 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 declino. 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 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 era stata deliberata l'adesione al sistema monetario europeo (SME).

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

Il Paese che chiede l'ammissione deve dimostrare di possedere il requisito della *democraticità*. E' 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 libertà di scelta, al massimo vincolata, purché in modo latissimo, ad un 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 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. Nello stesso tempo la Commissione tuttavia è organo nel quale difetta 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 è sempre presente un organo, di norma il Parlamento, attributario di una potestà legislativa di carattere generale, che copre l'intera area del disciplinabile, con il solo limite delle materie che per costituzione spettino 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. Pur tuttavia raggiungono appena il numero di 77.

La Commissione viceversa è titolare di competenze legislative generali, con riguardo ad ampi settori. Sono settori estremamente importanti, afferenti a materie che costituiscono la ragione d'essere della Unione. Sono quelle del mercato interno (che comprendendo, 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 competenza della Commissione assume inoltre carattere effettivamente primario nei casi in cui, in relazione ad ampi settori attribuiti alla competenza dell'Unione, il compito della procedura legislativa ordinaria sia specificamente limitato alla formulazione di "direttive", alla fissazione di obiettivi o simili.

Si pone la questione se la Commissione sia abilitata all'esercizio del potere normativo primario in tali casi. Si compirebbe una forzatura se lo si negasse.

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 nelle materie 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.

9. La Commissione è 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 nelle quali è titolare di competenze normative, quindi anche in quelle in cui dispone di una competenza normativa primaria per attribuzione 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 estera nonché le politiche 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.

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

La democraticità, nel concetto adottato dalle costituzioni degli Stati membri, fatto proprio 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 elezione non 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.

11. Ci si deve chiedere, in termini generali, *cosa abbia dato o non dato l'attuale ordinamento dell'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 del 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 dei 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.

12. Vantaggi dunque, per i singoli Stati membri, per la collettività europea, per il resto del mondo. Vi sono tuttavia anche effetti pregiudizievoli.

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. Esclusi gli ultimi tempi nei quali si sono registrate regressioni in larghe parti del mondo, negli anni antecedenti il fenomeno non poteva attribuirsi che

al solo specifico ordinamento 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.

13. Alla base di queste risultanze 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 la liquidità generata dai 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 risorse da un settore all'altro, da un canale di acquisizione o di erogazione delle risorse ad un altro. Il che avviene quando si riduce la spesa pubblica, se ne modifica la 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 assicurerà 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. Queste regole dovrebbero valere per tutti i Paesi membri. Sono applicate con particolare rigore nei confronti dei Paesi che hanno aderito all'euro.

Un rilievo viene spontaneo. Se vi sono fattori produttivi o innovativi che potrebbero essere utilizzati, ma richiedano l'immediata adduzione di risorse, lo Stato che si trovi sbilanciato rispetto ai parametri deve comunque rinunciare ad avvalersene. La prospettiva di sviluppo svanisce. L'opportunità potrebbe in astratto essere colta dal mercato comunitario. Ma non è certo che ciò avvenga.

Quanto al vincolo relativo all'indebitamento, esso sostanzialmente introduce un limite alla crescita annuale del debito. Non è vietato che il debito complessivo cresca, sempre che 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, se superato, impedisce 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 nella misura adeguata 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 nella ragionevole previsione di un avanzo di bilancio.

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 circolo 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'inversione della 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 questa situazione: l'entità del debito è rimasta intatta, permane il carico degli interessi eccedentari, ma il patrimonio si è esaurito. Il debito potrà essere fronteggiato solo con risorse sottratte alla economia.

14. 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 i 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, rigidamente vincolati dai parametri. Se le considerazioni in precedenza esposte fossero 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. O che dispongano di fattori produttivi non utilizzati o non ancora scoperti. Condizioni non facili a 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 pressoché 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 innovazione, 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 languisce, 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. Condizione che tuttora permane. Ma era un merito del preesistente regime. 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 languisce.

15. Se beni da alienare mancano o raggiungono volumi modesti, se è assente 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 indicarlo. 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 ciò avvenga. Sia nel caso della spesa che in quello della imposizione (si escludono, per ovvia necessità, maggiori gravami sulle imprese) vengono ad essere colpite in ultima istanza determinate categorie di famiglie, che operano come erogatrici 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.

16. Fin qui abbiamo esaminato *aspetti di danno emergente*. Si aggiunge il *luco cessante*. Ovvero l'ostacolo a ciò che l'Europa avrebbe potuto o potrebbe essere e viceversa 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 diventata la più ricca del mondo e che la stessa, 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. In origine 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, la possibilità di poter comunicare da una parte all'altra del pianeta in tempo reale, 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, che hanno trasformato il mondo. Si può ignorarle e continuare a credere ciecamente in un sistema le cui linee direttrici sono segnate in gran parte dalla casualità? Non lo si può. Tanto meno si può farlo poiché 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.

17. 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, produzioni di energia idroelettrica per enormi volumi, 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.

18. 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 attraversata dalla 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 deve.

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 successiva diversa, pervenendosi faticosamente ma felicemente ad acquisizioni 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 Cina ed India, precedendo 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 e l'agricoltura, è prima nel commercio mondiale. E' probabilmente 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 per un attimo 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, compresi 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 ad accettare 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 nei rapporti tra il PIL e distintamente il debito e 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. Si ritenne dunque necessario porre limiti invalicabili di spesa sia per l'Unione, che 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 era previsto un governo che ne assumesse la responsabilità, si doveva assicurare il risultato per vie indirette, introducendo 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.

19. Abbiamo in precedenza parlato dell'Italia. Ma è esemplare il caso della Germania. La Germania ha dato avvio sin dall'epoca di Bismarck alla edificazione di uno stato sociale, che è divenuto il più ampio e sviluppato nel mondo. La Germania, di conseguenza, da anni appartiene al novero dei paesi con spesa elevata ed alta imposizione. Ciò non ha impedito alla Germania di conseguire risultati economici di assoluta eccellenza. Nel confronto con USA, UK, Francia, Italia, la Germania si è

collocata al secondo posto dopo l'Italia negli anni dal 1950 al 1980. Al primo posto, seguita dall'Italia, negli anni dal 1981 al 1992. L'Italia era però avvantaggiata dal fatto di partire da un livello molto più basso. La media del PIL tedesco degli anni dal 1950 al 1992 era pari al 4.05%, media tanto più ragguardevole in quanto si estendeva per un periodo ultra quarantennale ed era conseguita da un paese ad economia avanzata che operava in un'area, quale quella europea, fortemente competitiva. La media USA nello stesso periodo era stata del 3.45%. La moneta tedesca, il marco, si imponeva negli stessi anni nel mondo per la sua stabilità. Nel 1991 il rapporto debito/PIL della Germania unificata era pari al 40%. La quota tedesca nel commercio mondiale del settore manifatturiero, escluse le materie prime ed i prodotti agricoli, era stata nello stesso anno del 14.4%, dopo aver toccato un picco del 15.7% nell'anno antecedente.

Facciamo ora il raffronto con il periodo successivo al Trattato UE. Nonostante la formula "economia sociale di mercato" inserita nel Trattato di Lisbona, i principi dello Stato sociale sono stati assoggettati ad una sensibile erosione. La media del PIL nei primi 14 anni di applicazione del Trattato UE (1992-2005) è stata pari a 1.40%. USA (3.27%), UK (2.70%), Francia (1.99%) hanno fatto meglio della Germania. Nel settore manifatturiero, la quota della Germania è andata scemando sino a raggiungere nel 2000 il risultato più negativo, 10.3%. Nel 2007, trainata dalle esportazioni verso le aree emergenti asiatiche, è risalita sino al 12.1%. Ma si era al di sotto del picco del 1990 per più di tre punti. Il rapporto debito/PIL era salito nel 2007, l'ultimo anno pre-crisi, al 65.1%. E' previsto pari al 73.4% a fine 2009 e al 78.7% nel 2010.

Come tutto ciò è potuto accadere? Il sistema produttivo, e così i tedeschi, sono quelli di sempre. La responsabilità, va ripetuto, non può che essere attribuita al sistema che è stato introdotto nel 1992, che i Trattati successivi hanno consolidato ed approfondito. Sulle caratteristiche del sistema ci si è ampiamente soffermati. I dati della Germania, relativi ai periodi rispettivamente anteriore e successivo al Trattato, fanno ora comprendere quale sia stato l'errore prospettico commesso nel 1992. L'esperienza della Germania dimostrava che il sistema dello Stato sociale ed una spesa pubblica elevata *sono pienamente compatibili* con una crescita alta e continua ed insieme con una moneta stabile e forte. A patto però che vi sia un governo che gestisca con piena sovranità la moneta e l'economia.

La sovranità dello Stato era componente essenziale del sistema tedesco. L'euro è la moneta che ha sostituito il marco. Se si volevano ottenere in regime euro gli stessi risultati conseguiti dal marco, bisognava conferire all'Unione europea, entità cui appartiene l'euro, la stessa sfera di sovranità di cui disponeva la Germania federale, a suo tempo titolare del marco. Ed è questo ciò che si deve fare, se si vuole che l'Unione si affermi nel suo insieme a livelli corrispondenti a quelli della Germania. Livelli anzi potenzialmente superiori per effetto delle maggiori dimensioni e dell'ampiezza e ricchezza del mercato.

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.

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

Lo stesso sarebbe invece a portata di mano dell'Unione. Potrebbe essere conseguito alla grande. Vi si oppone un'altra difficoltà, originata da un'altra delle decisioni prese nel 1992. La decisione applicata con rigidità assoluta che impedisce all'UE di indebitarsi. Il 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 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, perché quand'anche si indebitasse per un volume corrispondente a quello che gli USA hanno preventivato quale effetto delle recenti misure adottate per contrastare la crisi finanziaria, il suo rapporto debito/PIL risulterebbe comparativamente bassissimo.

A tempo medio ci sarebbe spazio sufficiente per riportare a condizioni fisiologiche i bilanci degli Stati membri, per 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 riavvicini 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 sottrarrebbe spazio alla produzione privata di liquidità.

21. 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 costituisce una forma estrema di attività politica*. Comporta decisioni che le autorità politiche non prenderebbero senza una previa consultazione con la banca centrale od organo equivalente, ma che nessun banchiere centrale, quand'anche abilitato a valutare anche le esigenze dell'occupazione e dello sviluppo, se le decisioni fossero destinate ad avere ampi riflessi, oserebbe assumere senza l'assenso delle massime autorità politiche. Ciò perché le misure monetarie sono strettamente e necessariamente coordinate con le misure di tesoreria, fiscali, talvolta doganali, 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. Organi che nell'attuale assetto istituzionale dell'Unione sono assenti. Si noti che la stessa Banca Centrale europea, a differenza dei corrispondenti organi dei Paesi con sovranità monetaria, deve usare i suoi poteri solo in funzione dell'obiettivo della stabilità. Non deve lasciarsi influenzare né dai problemi dell'occupazione, né da quelli attinenti allo sviluppo. Dal che è facile comprendere che dotare l'Unione di organi di governo di chiara natura politica significa trasformarla in un organismo di effettivo carattere statale. Creazione dunque di uno Stato di tipo federale. Declassamento degli attuali Stati membri ad organizzazioni di tipo regionale. L'intera architettura dell'Unione dovrebbe essere ridisegnata.

22. Come si è fatto per la Germania, conviene spendere qualche parola sugli Stati Uniti.

Dalla storia degli USA nel secolo scorso si ricava una specie di "prova del nove" della esattezza di quanto si va esponendo. Nei settanta anni successivi al 1940 gli USA appaiono sempre al primo posto nei grandi eventi, nelle scoperte e nelle innovazioni che hanno trasformato i rapporti umani e la stessa vita civile nell'intero pianeta. Ebbene, nessuna delle acquisizioni avrebbe potuto conseguirsi se gli USA fossero stati obbligati a rispettare le regole che l'Europa ha imposto a sé medesima.

La partecipazione alla seconda guerra mondiale obbligò a far crescere il rapporto debito/PIL dal 50% al 121.7%, il doppio del parametro di Maastricht. La

vittoria degli Alleati, alla quale gli USA hanno contribuito in modo determinante, ha salvato i maggiori Paesi europei dalla tirannia. L'esito della guerra consacrò gli USA Paese "leader" del mondo libero. Dal 1950 in poi la bilancia commerciale USA è stata strutturalmente in passivo. Il pareggio del bilancio è stato ottenuto emettendo dollari. Il passivo USA ha concorso a incrementare il commercio mondiale. Se gli USA, come l'UE, avessero rinunciato alla sovranità monetaria, il risultato non sarebbe stato conseguibile. Negli anni '80 l'indebitamento USA ha toccato il 6%, il doppio rispetto al parametro europeo. Il disavanzo ha consentito al Ministero della Difesa americano di promuovere programmi complessi nei settori innovativi delle tecnologie nucleare, satellitare, informatica, nonché in un gran numero di settori collegati (dall'ottica all'energia solare, alla nanotecnologia, alla metallurgia, nella alimentazione, in tecniche connesse alla medicina ed alla chirurgia ed in altri ancora). I risultati, al di là della ricaduta militare, hanno concorso a trasformare i modi di vita individuali e collettivi nel mondo. Non a caso sono USA, in maggior numero, gli scienziati insigniti con il premio Nobel e sono gli USA il Paese che detiene il maggior numero di brevetti. Per fronteggiare la attuale crisi finanziaria gli Stati Uniti hanno approvato misure che porteranno il rapporto debito/PIL al 106.7%, in totale contrasto con i parametri di Maastricht. I vantaggi originati dagli USA, di cui l'Europa e il resto del mondo hanno beneficiato, nella maggior parte non si sarebbero prodotti se il Governo USA non avesse disposto della piena sovranità, monetaria, finanziaria, organizzativa, commerciale, doganale, e così via, con una sfera di applicazione di dimensione continentale.

La storia degli USA offre una seconda importante indicazione. Dopo più di quarantacinque anni di conduzione bipolare del mondo, l'URSS, il secondo dei poli sul quale il sistema poggiava, è implosa. Gli USA sono rimasti unica effettiva potenza di livello mondiale. Si sono sentiti investiti di un ruolo imperiale. Hanno portato a compimento ed anzi ulteriormente incrementato i programmi militari in corso, che erano nello stesso tempo fortemente innovativi. Tutto ciò comportava oneri per il bilancio federale. Costrette a contenere i costi, le imprese esecutrici americane si sono rivolte per sub-commesse a quelle asiatiche. Hanno trasferito tecnologie. La collettività americana ha continuato a vivere al di sopra delle proprie possibilità. Ditte cinesi hanno offerto in grande quantità merci a buon mercato. La rivoluzione informatica, e le altre innovazioni di origine statunitense, negli stessi anni favorivano lo sviluppo straordinario anche di un'altra economia, quella indiana. Sospinti dalle responsabilità, proprie di un Paese guida, gli USA si sono avventurati in imprese militari, che non si sono chiuse in modo conforme alle aspettative. Mentre ciò accadeva diventavano competitori sui mercati mondiali, quindi anche sulla scena politica, due Stati di dimensioni continentali, la Cina e l'India, cui corrispondono economie emergenti al cui sviluppo, sia pure in modo indiretto, gli USA hanno concorso. Il peso degli Stati Uniti, dopo poco più di un ventennio, si presenta ora sbilanciato per difetto. Sia per popolazione che per consumi nei confronti delle due nuove potenze asiatiche. 304 milioni di abitanti USA a fine 2008 contro un miliardo e trecento milioni circa di cinesi e un miliardo circa di indiani. Per equilibrare nella

conduzione mondiale i vari continenti è divenuto indispensabile che ai 304 milioni degli Stati Uniti si aggiungono i 500 milioni dell'Europa unita. L'Europa, ma solo e in quanto disponga di un potere politico accentrato, che corrisponda a quelli di cui si avvalgono i tre grandi Stati dominanti, USA, Cina, India, tutti di dimensione continentale.

23. Uno Stato federale europeo, una trasformazione non di poco conto. Enorme, anzi. Potrà verificarsi? Le difficoltà sono grandi. L'opinione pubblica non è preparata. Gli ideali originari sono andati progressivamente appannandosi. Negli Stati membri vanno affermandosi forme di potere personalizzato, 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 spazzata 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 versano, contro tutte le attese, 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 le 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. Subiremmo gli effetti di una scelta non fatta, ma le cui inesorabili conseguenze graverebbero su di noi.

24. 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 responsi referendari contrari, soprattutto quello 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, se tutto dovesse continuare secondo i binari già stabiliti, 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 conseguirebbe all'ingresso di un nuovo operatore, con potenziale capacità di protagonista.

25. I precedenti storici insegnano che gli Stati unitari – fatta eccezione per quelli di minori dimensioni - 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 in 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 con più calma e maggiore ponderazione non sarebbe stato del tutto improponibile che i governanti tedeschi ponessero come condizione per l'adesione 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. Qualcuno non avrebbe accettato, la maggioranza forse sì. 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 di preminenza negli organi politici dell'Unione a governanti francesi, salvo a prevederne un secondo in favore dei tedeschi. E poi, formatasi una tradizione di gestione comune, prudente e ferma, si sarebbe potuto passare la responsabilità a personalità degli altri Paesi seguendo l'ordine di 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.

26. Se le istituzioni attuali, nonostante le esposte preoccupazioni, 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 tempi della persuasione sono lunghi. Dovrebbe valere di conseguenza a maggior ragione quanto si è detto nelle premesse. Interpretare le norme dei Trattati, prevedere le linee di sviluppo delle relazioni tra le componenti del sistema dei poteri, valutarne gli effetti avendo riguardo ai principi da rispettare, alle loro implicazioni, alle attese è cosa che non riguarda i soli organi e le loro rispettive regolazioni, ma che riguarda, e da vicino, tutti. Tra i cittadini però si distinguono i portatori di cognizioni tecniche, i costituzionalisti, 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, sulla loro concreta conseguibilità, sui tempi necessari, sui mezzi da adoperare, sulle sorti comuni nella attualità e nel futuro.

27. 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.

Nella descrizione sono riconoscibili 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 assumere responsabilità di maggior peso in una Unione effettivamente unificata od essere comunque soddisfatti per aver lasciato il proprio 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 cautele sotto ogni possibile aspetto, ha creato con il Parlamento un organo non soggetto a contrappesi.

Nel testo di Lisbona la Commissione, una volta costituita, deve ricevere il 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, legittimerebbero tuttavia le azioni del Parlamento europeo tese ad affermare la preminenza dell'unico organo che trae origine dalla elezione popolare su qualsiasi altro organo dell'Unione. Una applicazione estensiva dei principi, anche se recante 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 (nessuna 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 moderno.

28. 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.

29. L'opzione che ci si pone non è se scegliere o non scegliere. Si sceglie comunque, anche se si resta inerti, perché muta il contesto, l'ambiente esterno. L'opzione, cui non è dato sfuggire, è tra farsi scegliere o scegliere in conformità ai

propri intendimenti. L'uomo, consapevole e responsabile, non può avere dubbi. La seconda alternativa è la via obbligata.

Gli europei devono scegliere. Gli Stati membri, compresa la Germania la cui economia è la più forte, sul piano mondiale si colloca a non più che ad un livello medio. Sono Stati-non Stato. Le loro ali sono state tarpate. Né i singoli Stati membri, né l'Europa nel suo insieme potrebbero mai raggiungere i traguardi che le grandi entità continentali, USA, Cina ed India, si propongono e realizzano. Gli Stati membri sono chiusi nella gabbia che hanno creato. Sono costretti ad agitarsi, nell'intento di crescere. Più si agitano, più si indebitano, più la gabbia diventa solida, presto imm modificabile. Gli Stati possono credere di rafforzarsi. Nella realtà indeboliscono sé stessi e l'Unione.

Bisogna cambiare. Porre mano con urgenza alla ideazione di un nuovo sistema. L'unificazione del mercato e della moneta, seguita da quella istituzionale dell'Europa, ha rappresentato una eccezionale conquista. Ma dopo il 1992 lo scenario mondiale è radicalmente mutato, ed altre trasformazioni si intravedono. La responsabilità della conduzione mondiale si sta spostando in modo sempre più visibile dall'area atlantica a quella asiatica. Il filo, da cui è germinata per millenni la civiltà, è stato fertilizzato nello scorso secolo anche dagli USA. Alle due grandi aree continentali, oggi dominanti, l'est ed il sud asiatico ed il nord America, in un futuro, forse non tanto lontano, altre se ne aggiungeranno, il sud America, infine l'Africa. L'Europa, se continuasse con le sue attuali istituzioni, di una finta unione ma di una effettiva disunione, nel nuovo "concerto" di Stati continentali sarebbe emarginata. Equivarrebbe per l'Europa ad una rinuncia alla sua storica e gloriosa missione. Non può, non deve accadere. L'Europa deve trasformarsi in un vero Stato, con un governo che tragga forza da una elezione diretta o indiretta da parte di un corpo elettorale che sia espressione della collettività unitaria. Un governo che sia dotato delle sovranità monetaria e finanziaria, che sia in grado di prendere decisioni ove occorra con immediatezza, che disponga di piena autorità per attuare con tempestività ed efficacia le decisioni prese. Un nuovo ordinamento non si improvvisa. Richiede uno studio attento, consultazioni, volontà politica, consapevolezza.

Imprima o meno il Parlamento europeo una scossa, è lì che bisogna arrivare: ad una costituente europea. I tempi sono maturi. Una Europa unita è indispensabile per equilibrare il peso dei vari continenti. Anche il resto del mondo ha bisogno dell'Europa, quale grande protagonista continentale. Non si può tardare. Partendo dagli storici traguardi del 1992, un nuovo salto si impone. Occorre lanciarsi in avanti, con coraggio, determinazione, fantasia.