

21 novembre 2011

## L'Europa imperfetta. UE: problemi, analisi, prospettive

di Giuseppe Guarino

1. Una violenta fiammata speculativa si è abbattuta sui titoli pubblici italiani a dieci anni. La manovra ha coinvolto anche azioni dei principali istituti bancari, nonché altri importanti titoli del sistema italiano. L'attacco all'Italia fa seguito a quello perdurante contro la Grecia. Quale effetto di secondo grado di questa pressione dei mercati finanziari l'euro ha perso valore nei confronti della generalità delle altre valute. Negli stessi giorni il Presidente Obama, in una pubblica dichiarazione, non ha esitato ad affermare che un mancato accordo tra i due grandi partiti americani sugli indirizzi da osservare per stimolare l'economia e l'occupazione, elevando il limite massimo fissato per l'indebitamento, potrebbe condurre gli Stati Uniti alla bancarotta.

Che succede? La situazione è indubbiamente grave. A maggior ragione non bisogna perdere la calma. Occorre procedere con obiettività e distacco.

2. Il Ministro per l'Economia ha sottoposto al Governo e ne ha avuto l'approvazione per la presentazione al Parlamento un piano comportante acquisizione di nuove entrate e restrizione di spese, che potrebbe spingersi sino agli 80 miliardi di euro. Obiettivo, condurre il bilancio dello Stato italiano al pareggio entro il 2014.

La proposta trae origine da decisioni comunitarie, di carattere vincolante. Nel sistema comunitario, come in tutti i sistemi che si conformano al principio dello "Stato di diritto", ogni atto particolare deve trovare il suo fondamento in una norma generale. La base giuridica della decisione dell'Unione Europea, da cui trae origine la manovra di bilancio del governo italiano, è il regolamento (CEE) 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997, in vigore dal 1° luglio 1998. Letto ad una distanza prossima ad un quindicennio l'atto solleva più di un dubbio.

Aveva il regolamento autorità per adottare un criterio che diverge da quanto previsto dal Trattato? L'art. 104, lett. c), Trattato UE e quanto stabilito dal Protocollo n. 5 sono tuttora in vigore.

Il regolamento n. 1466 introduce per gli Stati il vincolo di condurre il bilancio al pareggio. Il Protocollo n. 5, che integra l'art. 104 C, n. 2, lett. a) fissa invece per il disavanzo il parametro del 3%.

Il regolamento 1466/97 non contiene una motivazione che spieghi la ragione del nuovo vincolo. Vi si afferma in modo generico in alcuni passaggi che un saldo di bilancio vicino al pareggio o positivo permetterebbe agli Stati membri di affrontare le normali fluttuazioni cicliche. Si tratterebbe quindi di una misura suggerita da motivi di prudenza. Per effetto dello scostamento imposto dal regolamento rispetto al 3% previsto dal Trattato, potrebbe tuttavia prodursi un danno. Il beneficio prudenziale risulterebbe largamente scompensato dal pregiudizio effettivo ed attuale subito dallo Stato.

Aggiungiamo che l'art. 104 C del Trattato CEE, così come poi il Trattato UE e quello di Lisbona, non solo considera accettabile il deficit del 3%, ma va oltre. Ammette che la percentuale possa essere superata se il rapporto resti vicino al valore di riferimento ed il superamento sia dovuto a cause eccezionali e sia temporaneo.

Il pareggio del bilancio non è dunque un obbligo imposto dal Trattato. E' una decisione che viola il Trattato.

3. I vincoli restrittivi imposti dal Trattato UE, che erano da osservarsi nella fase di avvicinamento all'euro (protocollo n. 6), avevano prodotto non pochi danni agli Stati membri. Il rapporto debito/PIL si deteriorò in Francia di 33.4 punti dal 1991 al 1996, passando da 35.3 a 66.7, in Germania di 18.1 punti da 40.3 a 58.4 nel 1996, in Italia di 24 punti da 100.8 del 1991 a 124.8 del 1994. Sono dati che hanno subito variazioni per effetto di successive revisioni. Ma bisogna tenere conto di quelli originari perché è su di essi che si basarono le condotte degli Stati e le valutazioni dell'Unione.

Il regolamento 1466/97 si autoattribuiva una autorità analoga a quella del Trattato, dettando per il periodo successivo all'ammissione all'euro una disciplina che avrebbe dovuto svolgere la medesima funzione che il protocollo n. 6 aveva esercitato nell'intento di creare condizioni di omogeneità tra le economie da ammettere alla fruizione della moneta comune. Se la omogeneità di base fosse stata assicurata, la misura più restrittiva imposta dal regolamento avrebbe potuto turbarla. Se si fosse ritenuta la omogeneità non ancora sufficientemente conseguita, sarebbe stato indispensabile esaminarne la causa. E dopo averla individuata sulla base di una analisi attendibile, si sarebbe dovuto procedere in conformità.

Sta di fatto tuttavia che il regolamento, atto di rango subordinato, comunque non avrebbe potuto modificare il Trattato che a regime, quindi in via permanente, aveva ritenuto adeguato un deficit del 3%.

4. La manovra che tende a realizzare il pareggio di bilancio entro il 2014 viene imposta all'Italia quando sono trascorsi ben quattordici anni dalla data del regolamento. Nelle scienze sociali, quando si affrontano problemi sistemici, nel proporre soluzioni innovative, non vi è possibilità di avvalersi di una previa sperimentazione. E' l'esperienza a poterci dire *ex post* se la misura ha prodotto benefici o danni. Prima di imporre nel 2011 misure applicative del regolamento del 1997 la Commissione avrebbe dovuto valutare i risultati prodotti nei trascorsi 20 anni della misura restrittiva imposta nel periodo anteriore al 2 maggio 1998 (è la data dello scrutinio per l'ammissione degli Stati all'euro) dal protocollo n. 5 del Trattato UE e del regolamento 1466/97 per gli anni successivi. Venti anni non sono pochi. Sono pari alla durata in Italia del fascismo che a quelli che vissero a quel tempo sembravano eterni. L'esperienza dimostra che nei venti anni e qualcosa in più dalla sottoscrizione del Trattato, salvo che per il Belgio e l'Olanda che si giovano di vantaggi competitivi di natura territoriale, il rapporto debito /PIL è peggiorato per tutti i rimanenti 10 Stati facenti parte del primo gruppo di ammessi. Il peggioramento è stato di 76.9 punti per la Grecia, 49.9 per la Francia, 41.7 per la Germania, 37.2 per il Portogallo, 36.3 per la Finlandia, 31.5 per l'Irlanda, 24.5 per la Spagna, 17.7 per l'Austria, di una minima misura per il Lussemburgo. L'Italia si colloca all'ottavo posto con un deterioramento di 19.5 punti. L'Italia si è dunque comportata meglio di Francia e Germania, anche grazie a cessioni di beni (privatizzazioni) per 191 miliardi circa (valori rivalutati) tra il 1992 e il 2005. Le situazioni della Francia e della Germania

non potrebbero essere giudicate tranquille. Ma il danno prodotto dalla stringente disciplina del regolamento 1997 è stato ed è per l'Italia di gran lunga superiore. Il nostro Paese all'atto della adesione al Trattato UE si collocava ad un livello che superava di ben quaranta punti il parametro del debito (60%). Fu ammesso all'euro con il primo gruppo di Paesi in applicazione dell'art. 104 C del Trattato UE, essendosi constatato che il divario si era ridotto in misura sufficiente e si avvicinava al valore di riferimento con ritmo adeguato (n. 2, lett. b). Oggi l'Italia si trova, per responsabilità che come si può cominciare a capire non sono sue, con un rapporto debito/PIL doppio rispetto al parametro (120.3% secondo la previsione per fine 2011).

5. Il riferimento all'Italia offre la chiave per individuare un errore di fondo in cui è incorso il Regolamento (CEE) 1466/97. Dei due valori di riferimento contemplati dall'art. 104 C TUE, relativi rispettivamente all'indebitamento (3%) ed al debito (60%), il più importante è il secondo. Lo scostamento dal parametro sull'indebitamento, se temporaneo o dovuto a cause eccezionali, è riassorbibile. La riassorbibilità del debito, ove lo stesso superi un certo limite, diventa problematica, per non dire impossibile. Il limite per la riassorbibilità non è fissato da una norma specifica. Discende dal concorso di più fattori: il ritmo di sviluppo del PIL, il rapporto debito/PIL in atto, i tassi di interesse, la ripartizione del debito tra quota interna od estera, i mutamenti impreveduti nei fattori di produzione. Ad esempio la scoperta di un ricchissimo giacimento petrolifero o minerario o l'esaurimento di quelli esistenti. Una specifica condizione storica o geografica può conferire un vantaggio competitivo ad un particolare settore produttivo. Accadde per il cotone, su cui si basò la potenza industriale dell'UK in tutto il secolo XIX e di cui l'Inghilterra non era produttrice né della materia prima, né dei cotonati, e non fu mai la principale consumatrice. In misura più limitata è accaduto per l'Italia quanto alla raffinazione petrolifera nei primi decenni del dopoguerra per effetto dei criteri per la determinazione del prezzo internazionale dei prodotti petroliferi e della sua posizione geografica a mezza strada tra i Paesi produttori e gli USA.

Quando non si prevedono variazioni significative negli altri fattori, assume rilevanza determinante il rapporto tra il ritmo di crescita del PIL e il costo della quota del debito estero. Il debito interno può essere escluso dal calcolo perché in buona parte si trasforma in domanda interna. Se l'incremento del PIL è inferiore al costo del debito estero, ne segue un deterioramento della situazione finanziaria del paese. Se il PIL eguaglia il costo senza superarlo, il Paese deve attendersi un degrado progressivo, che può sfociare in rottura. Se la percentuale di crescita del PIL supera il costo del debito, ha inizio un processo di avvicinamento graduale al parametro. Se il processo dovesse essere troppo lungo, v'è il rischio che si ricada nell'ipotesi del degrado.

6. Delle tre ipotesi la più verosimile per l'Italia è la prima. La percentuale del debito per interessi era, prima che esplodesse l'attacco ai titoli italiani sui mercati finanziari, del 4.7%. Una percentuale prossima alla metà era attribuibile all'estero. E' prevedibile, nelle attuali condizioni, una crescita continua dell'economia italiana intorno al 2.3%? Nel 2006 in una audizione alla Commissione bilancio del Senato furono presentate previsioni correlate a ipotesi diverse di crescita del PIL. Si ipotizzava che, se il ritmo di crescita fosse stato dell'1%, nel 2010 il rapporto si sarebbe assestato intorno al 120% del PIL. Come di fatto è avvenuto.

7. L'errore degli indirizzi che gli organi dell'Unione perseguono persistentemente e con rigore, da prima che l'area euro si costituisse ed anche dopo, consiste nell'aver vincolato gli Stati alla rigida osservazione del parametro dell'indebitamento, trascurando del tutto quello fondamentale relativo al debito. Nel 1991 il debito italiano era pari al 100% del PIL. Era un debito nella quasi totalità interno. La ricchezza finanziaria delle famiglie al 31 dicembre 1991, esclusi gli investimenti azionari, era pari a 1.860.372 milioni di lire contro un ammontare del debito pubblico alla stessa data pari a 1.448.159 milioni di lire. Lo Stato disponeva all'epoca di un patrimonio mobiliare la cui cessione ai cittadini avrebbe potuto essere effettuata per vie fisiologiche ed in tempi brevi. Il debito pubblico si sarebbe attestato intorno al 60%. La Commissione, obbligando a rispettare gli stringenti vincoli

sull'indebitamento, ha reso indispensabile per l'Italia vendere per soddisfarli buona parte dei suoi tesori anno per anno alla spicciolata. Si trova oggi con un sistema produttivo debole e frammentato ed un debito pari al doppio di quello massimo consentito. Ai primi degli anni 2000 sarebbe stato ancora possibile con una manovra unitaria di cessione di beni portare il debito ad un punto dal quale il successivo avvicinamento al parametro del 60% sarebbe stato ottenuto con il fisiologico andamento dell'economia. Anche allora la pressione sull'indebitamento oscurò la gravità del secondo tema, quello del debito, che viceversa avrebbe dovuto considerarsi quello principale.

8. Si suppone che il Ministro dell'Economia e prima di lui gli organi competenti dell'Unione nel deliberare la manovra per realizzare la parità del bilancio nel 2014 abbiano effettuato una attenta valutazione di tutti i suoi possibili effetti. Dovrebbero quindi essere in condizione di spiegare alle alte cariche istituzionali, alle componenti dello schieramento politico, ai cittadini ed anche ai mercati a quale livello si assesterà il rapporto debito/PIL al completamento della manovra e quale la sua probabile evoluzione futura. Questo è il dato che, nelle attuali condizioni della economia italiana, è da ritenersi essenziale. Né ci si potrebbe limitare ad indicare un numero. Va chiarito argomentativamente quali sono i fattori che sono stati considerati e come e perché, sulla loro base si potrà produrre il risultato. La risposta in particolare deve essere precisa sul punto che è essenziale, quale sarà a seguito della manovra il prevedibile andamento del PIL, e perché. Se la risposta fosse che il PIL, nonostante il sacrificio che viene richiesto alla collettività, conserverà lo stesso modesto andamento attuale od uno di poco superiore, sarebbe un disastro. In tal caso anche se l'attacco mediatico e speculativo rallentasse o, a seguito della immediata approvazione della manovra, addirittura cessasse, non si potrebbe essere tranquilli. Si riprodurrebbero condizioni favorevoli per una successiva ripresa della pressione speculativa. Né vi sarebbe scampo. Lo Stato italiano ha già ceduto quanto di meglio possedeva tra ciò che era giuridicamente cedibile. Non vi sarebbero risorse adeguate per spegnere l'incendio. E l'incendio, se non spento, riprende vigore.

9. "Speculatori", questo il termine utilizzato per indicare i soggetti cui si fa risalire la responsabilità della manovra che si è abbattuta sui titoli pubblici italiani. Corrisponderebbero ai "monatti" della descrizione manzoniana della peste. Non si può non avvertire una contraddizione. Si ripone una fede inconcussa nel "mercato" e ci si indigna per gli "speculatori". Se vi sono degli speculatori vuol dire che il mercato li consente. Nel mercato ognuno fa il proprio mestiere. Facendosi guidare dal proprio egoismo, secondo il noto apologo smithiano, concorre al bene comune. Se il mercato rende possibile condotte distorsive la responsabilità non è degli operatori che le compiono, bensì della regolazione che non le ha tempestivamente individuate e non ha provveduto a bloccarle ed a ricondurle al bene comune. Sulla base di queste premesse si deve cercare di capire pacatamente come stanno effettivamente le cose.

Le operazioni di finanza internazionale, attuate avvalendosi degli istituti di diritto privato, danno vita ad un sistema molto complesso. E' il sistema privato di gestione ed all'occorrenza di creazione di strumenti di finanza internazionale. Vi concorrono una ventina di banche commerciali internazionali, alle quali si sono aggiunti fondi di varia denominazione e specie. Nel nucleo si sono inseriti anche organismi dotati di mezzi imponenti collegati a Potenze politiche ed economiche. Concorrono attivamente al sistema i responsabili della gestione quotidiana di volumi di liquidità, non di rado di dimensioni eccezionali, raccolti dai gruppi di imprese sovranazionali industriali e commerciali (rilevanti tra questi secondi le grandi catene di vendita al dettaglio), nonché delle banche di credito ordinario. Ne fanno ancora parte i milioni, oggi miliardi, di piccoli investitori che in tutto il mondo investono i loro risparmi in attività finanziarie. Infine partecipano al sistema gli alti funzionari delle banche centrali e delle istituzioni internazionali, responsabili delle operazioni sul mercato aperto rispondenti alla necessità di fare fruttare le riserve ed altri depositi delle rispettive istituzioni, perseguendo anche finalità di tutelare i titoli propri o posseduti, dalle pressioni esercitate da altri operatori. Gli organismi che partecipano al sistema come operatori professionali sono vincolati all'unico obiettivo del maggior guadagno. Sono essi, il più delle volte, all'origine delle tendenze in cui tutti, o moltissimi degli altri, finiscono per essere coinvolti. Sono

essi dunque effettivamente i responsabili di movimenti che nel sistema assumono carattere di massa. Questo gruppo di promotori, operanti al livello più elevato, ha raggiunto una straordinaria potenza. Già nei primi anni '70 aveva dimostrato di essere in grado di prevalere non solo su ogni singola banca centrale, ma sul sistema delle banche centrali nel suo insieme. Oggi, come dimostrano gli accadimenti di questi giorni non solo in Europa, ma anche negli USA, si constata che la loro forza si è consolidata. Il gruppo opera avvalendosi di un elevato grado di flessibilità. Questi soggetti operano su previsioni di medio e lungo periodo od anche, e in singole fasi forse principalmente, nella quotidianità. I loro segnali sono raccolti con immediatezza da miriadi di componenti degli altri partecipi al sistema. Ove vi siano fessure o crepe nelle regolazioni dei diritti positivi, il gruppo le coglie. Può trasformare le crepe in ampie voragini. Perseguendo obiettivi di guadagno sono gravissimi i danni che può provocare. La crisi dei mercati internazionali tra gli anni 2008 e 2010 ne è testimonianza. Gli Stati e le banche di credito ordinario, nell'intento di ottenere risultati economici generalizzati di breve periodo avevano incautamente stimolato i risparmiatori privati ed anche alcune tipologie di amministrazioni pubbliche ad avvalersi di strumenti finanziari impropri. Ne sono derivate bolle immobiliari e finanziarie. Erano destinate ad esplodere. E' avvenuto.

Superata la crisi, il sistema privato di finanza internazionale non solo è sopravvissuto, ma si è irrobustito. Le istanze generalizzate a che gli Stati con regolazioni appropriate ne arginassero l'influenza sono cadute nel vuoto. Le regolazioni possono in effetti colpire solo gli anelli terminali della catena di rapporti di cui le banche commerciali si avvalgono, non queste ultime, le quali sfuggono alle regolazioni dei singoli Paesi. Lo Stato che isolatamente cercasse di condizionarne la natura e le attività creerebbe, in regime di universale accettazione del principio della libera circolazione dei capitali, una asimmetria negativa a proprio danno.

Sarebbe errato tuttavia concludere che manchino rimedi. Sono possibili, ma per avere efficacia, devono essere a loro volta di tipo sistemico. Devono adeguarsi alla natura della finanza privata internazionale, che costituisce per l'appunto un sistema. Un sistema complesso, molto articolato, flessibile e potente.

10. La descrizione sia pure sommaria del sistema finanziario internazionale privato doveva servire a sgombrare il campo da espressioni, quali "i mercati" o "la speculazione", che riferite alla contingenza attuale sono fonte di equivoci. Le discipline dei mercati vietano ogni azione alterativa delle condizioni esistenti per trarne profitto. Né è appropriato parlare di speculazione, perché gli operatori della finanza internazionale privata si qualificano per elevata e raffinata professionalità.

Il sistema della finanza internazionale privata è una realtà effettiva che il sistema degli Stati non può ignorare, anche per una ragione di segno opposto. La finanza internazionale privata opera come sistema da più di cinquanta anni. Ha concorso in modo efficace allo sviluppo delle attività economiche e del commercio internazionale. E' attivo in settori tra di loro distinti (uno dei più importanti è la consulenza nella acquisizione di imprese e più in generale nelle loro valutazioni), ha di volta in volta innovato tecniche e strumenti per adeguarsi alle variate condizioni ed esigenze della economia. Si devono al sistema la invenzione (1964) degli eurodollari, impiegati per aprire alle imprese americane l'accesso ai più convenienti tassi europei, quella (1974) dei petrodollari per mettere a disposizione delle banche centrali europee la liquidità necessaria per affrontare la quadruplicazione dei prezzi petroliferi, quella (1980 e successivi) dei derivati, denominazione di genere che comprende enti e strumenti diversi ed ha contribuito all'abbattimento dei tassi di interesse e conseguentemente all'eccezionale sviluppo del commercio internazionale negli ultimi due-tre decenni. E' un sistema che in dipendenza del principio della doverosità, vincolata al conseguimento del maggior profitto, si spinge fin dove lo porta la sua forza. Contenerlo entro i limiti in cui la sua funzione è utile, o addirittura essenziale, risponde all'interesse non solo della collettività economica mondiale, ma anche allo stesso sistema finanziario. Il sistema, qualora si consolidassero gli indirizzi in atto, potrebbe travolgere l'euro. Costretto nei suoi corretti confini, trasmetterebbe impulsi benefici, e altrettanti ne riceverebbe da una Unione politica europea, in grado di ricondurre il nostro continente al ruolo tradizionalmente esercitato, e che gli spetta.

di costituire uno degli assi portanti dell'economia globale.

11. Quale è la misura sistemica che può arginare la finanza privata internazionale senza pregiudicarne le potenzialità positive? Una tecnica adeguata fu individuata all'inizio degli anni '70. Cessata la crisi petrolifera della prima metà degli anni '70, le banche commerciali internazionali si trovarono a disporre di un volume enorme di liquidità. Lo riversarono sulle monete dei quattro maggiori paesi europei, Francia, Germania, Italia, UK, lucrando sulla differenza dei rispettivi tassi di interesse. La dimensione delle economie nazionali si dimostrò impotente e reggeva l'urto al quale a turno ciascuna di esse veniva sottoposta. Il rimedio escogitato fu una logica conseguenza della diagnosi. Consistette nella proposta di creare una grande area monetaria comune. La dimensione sostanzialmente continentale del mercato avrebbe costituito di per sé una difesa idonea.

12. Diversità di discipline, dunque: una, assolutamente rigida, l'euro; le altre flessibili, influenzate anche dalle decisioni discrezionali/politiche dei rispettivi governi. Anche un sistema rigido non può non lasciare spazi liberi. E' in questi che quotidianamente riesce ad insediarsi il sistema privato della finanza internazionale. Del sistema, lo si è già detto, è parte integrante anche una moltitudine di operatori individuali, minimi in massima parte. Insieme formano una massa. Una massa che segue ed amplia gli impulsi dei promotori. Gli interstizi del sistema euro, dove lo sguardo e l'azione dei promotori riesce ad insinuarsi, costituisce un punto di forza che l'euro conferisce alla finanza professionale.

13. Vi è un altro apporto, che arreca all'Unione ed agli Stati membri danni anche più gravi. Attiene direttamente al sistema. Lo debilita, potrebbe farlo crollare.

Il sistema UE + euro negli intendimenti degli elaboratori avrebbe dovuto produrre in modo automatico e naturale due effetti essenziali e distinti, lo "sviluppo sostenibile" e la "coesione".

Dal 1991 sono trascorsi esattamente 20 anni. Non sono pochi. Corrispondono, lo abbiamo già ricordato, al tempo in cui è durato in Italia il fascismo, più lungo di quello del nazismo in Germania. Nel 1991 fu sottoscritto il Trattato UE (Maastricht). Gli Stati si affrettarono a conformare le loro economie alle prescrizioni del protocollo n. 6 del Trattato, perché vi risultassero conformi alla data dello scrutinio per l'ammissione all'euro. Che fu poi quella del 2 maggio 1998. Il protocollo n. 5 conteneva invece la disciplina "a regime" dell'euro, integrata con effetto del 1° luglio 1998 dal Reg. CEE 1466/97.

La Commissione e per essa gli uffici comunitari, a partire dal 1998, sono stati i rigidi custodi del sistema Unione + euro. Hanno dedicato attenzione all'indebitamento, quasi per nulla al debito. Il periodo ventennale deve essere considerato nella sua interezza. Sarebbe illogico valutare solo gli anni a partire dal 1° gennaio 1999, data di lancio dell'euro, o del 1° gennaio 2002, data di utilizzo dell'euro-moneta. Il Trattato consentiva di ammettere all'euro solo gli Stati che corrispondessero al modello. La prefigurazione del modello e la sua concretizzazione sono fattori essenziali della esperienza da valutare. Le serie statistiche di lungo periodo (e tali sono quelle che abbracciano venti anni) non ingannano.

14. Dell'area euro fanno parte paesi minori. Godono rispetto ai maggiori di vantaggi competitivi. I paesi maggiori, nella specie la Francia, la Germania, l'Italia, sono caratterizzati, anche per ragioni storiche, in diverso grado da un nucleo duro composto dalle discipline che si applicano a tutte le parti del Paese, indipendentemente dalle condizioni locali. Ne fanno parte le discipline codicistiche (civile, penale, processuale, tributaria), le relazioni internazionali, gli obblighi fondamentali dello Stato verso i cittadini e dei cittadini verso lo Stato, i principi regolatori della pubblica amministrazione, ed altro. Il vantaggio competitivo degli Stati minori nei confronti di quelli maggiori è nel fatto che essi godono di una autonomia che è molto più ampia di quella massima cui potrebbe aspirare una regione che risultasse autonoma nell'ambito di uno Stato unitario. Una regione che conseguisse condizioni identiche a quelle degli Stati membri sarebbe in effetti uno Stato.

15. Per ottenere un'idea esatta degli effetti del sistema UE + euro occorre quindi basarsi sui tre Stati maggiori, Francia, Germania, Italia. Non solo per le ragioni dette, ma perché i tre Paesi, partecipi delle istituzioni europee sin dalla nascita (ne sono stati i fondatori) avevano esercitato in precedenza un ruolo preminente nell'economia internazionale. Le variazioni nel raffronto tra il periodo antecedente e quello successivo al 1990, a meno che non siano imputabili a fenomeni globali, devono collegarsi al sistema Unione + euro.

La media del PIL per la Francia è stata del 3.86% nel quarantennio 1950/91, del 2.2% negli anni 1979-91, del 2.0% negli anni dal 1991 al 2000, dal 2001 al 2010 compreso dell'1.68%.

Per la Germania la media, nel quarantennio 1950-91 è stata del 4.05%, tra il 1991 ed il 2000 del 2.1%, tra il 2001 ed il 2010 dell'1.92%.

Per l'Italia nel quarantennio 1950-91 del 4.36%, tra il 1991 ed il 2000 dell'1.6%, dal 2001 al 2010 dell'1.41%.

A partire dalla stipula del Trattato UE non vi è stato progresso nello sviluppo. In ciascuna delle fasi che scandiscono i tempi dell'euro si è avuto all'opposto, nei tre Paesi, un calo rispetto a quello antecedente. Tra il 1991 ed il 2000 il mondo è progredito alla media del 3.1%. Dal 2001 al 2010 a quella del 3.9%. (I dati del periodo anteriore al 1991 costituiscono elaborazioni su dati Maddison. I dati 1991-2000 e 2001-2010 sono quelli del F.M.I. riprodotti in Economic Report del Presidente degli Stati Uniti, 2010).

16. Indicazioni significative si ricavano dal confronto internazionale. Fino al 1991 Francia, Germania, Italia precedevano nello sviluppo qualsiasi altro Paese democratico occidentale, Italia e Germania anche gli Stati Uniti. L'Italia prima sino al 1980 anche nel confronto con la Germania. La Germania prima e l'Italia seconda tra il 1980 ed il 1991. La media di crescita del PIL mondiale del periodo 1975-95 era stata del 2.8%. Nei venti anni in cui il rallentamento dei Paesi dell'Unione Europea è stato progressivo e visibile, ben 9 Paesi nel mondo (Cina, Turchia, Hong Kong, India, Indonesia, Taiwan, Argentina, Cile, Israele) sono progrediti con un ritmo annuo di almeno il 6.5% o superiore. La media del PIL mondiale è stata del 3.1% tra il 1991 ed il 2000 e del 4.34% tra il 2001 ed il 2010.

Francia, Germania, Italia, i tre Paesi fondatori e più rappresentativi dell'UE, la cui popolazione complessiva è di circa 201 milioni (pari ai due quinti di quella dell'Unione Europea), prima del 1991 erano forza trainante dello sviluppo mondiale. Oggi la loro economia dipende da quella dei Paesi di nuovo sviluppo, è condizionata dalla domanda che proviene da tali Paesi.

L'attesa dello "sviluppo sostenibile" è andata delusa. L'Unione Europea + euro ha prodotto rallentamento, non sviluppo.

17. Se si fosse avuta una crescita durevole e diffusa, se ogni Stato avesse ricevuto benefici avvertibili dalle nuove istituzioni, tutti ne sarebbero stati soddisfatti, nessuno sarebbe tentato di guardare nelle tasche degli altri, tutti darebbero il doveroso contributo per la eliminazione delle sacche di arretratezza tuttora persistenti in singole regioni o in specifici settori produttivi. I Paesi membri concorrerebbero con le proprie risorse ad incrementare quelle dell'Unione, senza per questo sentirsi martiri sacrificali.

18. La riluttanza degli Stati membri a trasferire risorse proprie per accrescere il volume di quelle dell'Unione non è che un aspetto di un fenomeno più generale. Il ritmo rallentato dello sviluppo induce, obbliga anzi, i Paesi membri a tutelare i propri specifici interessi, accantonando quelli dell'Unione. La posizione dei singoli Stati membri quanto al valore di cambio dell'euro rispetto al dollaro non è omogenea. Assume rilevanza il grado rispettivo di forza degli Stati membri nel confronto reciproco e nei confronti dell'Unione e dei paesi terzi. Il grado di forza dipende a sua volta da molteplici fattori: dalle posizioni acquisite nella organizzazione dell'Unione, dal rango della propria economia, dalla autorità nei

rapporti internazionali, economici come politici, nel grado di libertà nei propri movimenti, e così via. Soprattutto dalla quantità dei prodotti che vengono esportati e dalla valuta nella quale ne viene corrisposto il prezzo e dal tipo e dalla quantità dei prodotti che vengono importati e nella valuta nella quale ne viene corrisposto il prezzo. Se identico a quello delle esportazioni, esempio l'euro, o diverso, il dollaro.

Avendo riguardo a questo e ad altri fattori, le posizioni dei tre Paesi, Francia, Germania ed Italia, appaiono notevolmente diverse.

19. Tra le differenze tra l'Italia e gli altri Paesi membri, sono particolarmente dimostrative quelle con la Germania. La Germania è l'economia più forte tra gli Stati dell'Unione. Il debito pubblico della Germania è cresciuto in punti percentuali più di quello italiano (sulla base di dati revisionati: 41.7 contro 19.5). La sua dimensione permane tuttavia distante dal livello dal cui superamento il riavvicinamento al valore di riferimento potrebbe risultare compromesso. Il costo degli interessi, escludendo la parte imputabile al debito interno e considerato il livello medio dei tassi, è in percentuali del PIL tuttora sicuramente inferiore alla crescita media del PIL. Prevedibilmente tale resterà ancora per anni. La partecipazione tedesca alla quota UE di partecipazione al commercio infracomunitario supera il 23%. La Germania, escluse le materie prime, detiene da sola il 10% del commercio mondiale. La Germania esporta in euro prodotti di tecnologia avanzata, chimici, siderurgia (compresa la fornitura di grandi impianti), sistemi informatici, mezzi di trasporto. Acquista prodotti energetici e tecnologici di diffuso consumo in dollari.

20. Un particolare storicamente rilevante è che la Germania deteneva il 10% del commercio mondiale già nel 1991, con una popolazione di poco superiore ai sessanta milioni. La sua forza commerciale poggiava sulla posizione dominante nei settori i cui prodotti vengono anche oggi esportati, sulla stabilità del valore di cambio del marco rispetto al dollaro e su una domanda interna diffusa e costante. La Germania ha condizionato l'adesione all'UE e all'euro alla adozione di regole che garantissero alla nuova moneta stabilità e valore di cambio corrispondenti a quelli del marco. La Germania favorì l'ammissione dell'Italia all'euro nonostante un rapporto debito/PIL elevato. Era del 116.8%, quasi doppio rispetto al 60%, valore di riferimento stabilito dal Protocollo n. 5. Si fece leva sul ritmo adeguato, 8 punti in 4 anni, di avvicinamento al valore di riferimento. L'Italia, aggiungendosi alla Francia, formava un contrappeso alla dominanza della Germania. In assenza dell'Italia alcuni Paesi, ivi compresa la Francia, avrebbero esitato a dare la loro adesione all'euro. L'ammissione dell'Italia all'euro fu una decisione di interesse comune.

Esaminiamo le date. Il 7 luglio 1997 veniva adottato il Reg. CEE del Consiglio n. 1466/97. Ne abbiamo già parlato. I Paesi membri, e con essi l'Italia, si impegnavano a realizzare un saldo del bilancio vicino al pareggio, o addirittura positivo. Una adesione apparentemente volontaria. Ciò non impedisce che la disciplina del Regolamento, come dimostra l'analisi che se ne è fatta, non corrisponda al dettato del Trattato (art. 104 e Protocollo n. 5). Il 25 marzo 1998 veniva adottata la Raccomandazione della Commissione circa l'ammissione dei primi 11 Stati (con essi l'Italia) all'euro. Il 2 maggio 1998 la decisione fu formalizzata dal Consiglio. Il 1° luglio 1998 il Regolamento n. 1466/97 è entrato in vigore. In Germania, anche nel periodo antecedente, non si era dato molto rilievo al debito complessivo. Il rapporto con il PIL da decenni aveva oscillato in Germania intorno al 40% (40.3% nel 1991). Per la fretta e, diciamo pure per la faciloneria con le quali furono prese tutte le decisioni relative alla costruzione dell'Unione, deve essersi ritenuto che il contenimento del deficit, se garantito da norme rigide e formante oggetto di uno specifico impegno, sarebbe stato più che sufficiente a prevenire una crescita abnorme del debito. Sorprende tuttavia che non si sia tenuto conto, che si sarebbero prodotte condizioni diverse a seconda che il debito non avesse ancora raggiunto il livello del valore di riferimento (il 60%) o lo avesse superato, specie se di parecchio. Così come sorprende che non si sia considerato che il concorso di altri fattori avrebbe potuto conferire alla tendenza al deterioramento del rapporto debito/PIL carattere di irreversibilità. Effetto di assoluta gravità di cui la Commissione avrebbe dovuto



preoccuparsi a tempo per evitarlo. Le autorità monetarie italiane avrebbero potuto (o dovuto?) rilevare tale anomalia. La acquiescenza è spiegabile. Se l'Italia non avesse aderito al regolamento, l'ammissione all'euro le sarebbe stata negata. Una decisione per l'Italia sostanzialmente coatta.

21. Tutte le decisioni di cui si è fatto cenno furono prese in buona fede. Il desiderio che l'Italia partecipasse alla eurozona era sincero. I tedeschi avevano ottime ragioni per pretendere che la moneta comune presentasse le medesime caratteristiche di stabilità e di apprezzabilità del marco. Senza accorgersene cadevano però in una trappola. Hanno sottovalutato la componente giuridica. Hanno creduto che la nuova moneta sarebbe stata effettivamente eguale al marco. Hanno ricevuto "aliud pro alio". Il marco aveva dietro di sé una comunità coesa ed un governo ed istituzioni forti che di tale coesione erano espressione ed insieme sostegno. L'euro avrebbe avuto dietro di sé regole astratte. Sarebbe stato utilizzato da una collettività non omogenea, la cui carenza di coesione sarebbe stata aggravata da istituzioni di rango inferiore (gli Stati), obbligate ciascuna a curare prioritariamente i propri interessi, a tirare, come volgarmente si dice, quanto più possibile la coperta dalla propria parte.

22. Ingannata dalla storia la Germania, due volte ingannata l'Italia. Si sono trasformate d'un colpo in causa di rovina istituzioni che le avevano arrecato beneficio.

Una questione apparentemente lontana dal tema e tuttavia molto rilevante è quella della "giustizia nella amministrazione". Negli ultimi due decenni dell'ottocento furono introdotte in Italia discipline per tutelare i cittadini nei confronti degli atti della pubblica amministrazione. Veniva creato un sistema basato sulla doverosa corrispondenza dei provvedimenti della P.A. a principi formali di buon comportamento. Un giudice peculiare, su ricorso del cittadino, avrebbe avuto la competenza di verificare tale corrispondenza. L'affidamento della tutela ad una magistratura ha escluso a priori che nel giudicare si potesse valutare il "merito" dell'atto, la sua convenienza, l'efficienza cioè delle attività amministrative. Si sarebbe creata una pericolosa confusione tra giurisdizione ed amministrazione. A partire dai primi del novecento, ad evitare che si incorresse nella sanzione dell'annullamento degli atti, il comportamento e l'organizzazione della P.A. hanno dovuto adeguarsi a principi formali che la giurisprudenza andava precisando. La forma ha prevalso sulla sostanza. La formalizzazione della attività ha prodotto come conseguenza che agli atti compiuti dai funzionari pubblici sono divenuti automaticamente applicabili ipotesi di reato basate a loro volta su presupposti formali. L'effetto ultimo è stato che per ogni suo provvedimento il funzionario può essere chiamato a rispondere, oltre che in sede disciplinare anche, e spesso in modo congiunto, in quelle penale, contabile e amministrativa/patrimoniale.

Il grado di giurisdizione per oltre settanta anni è rimasto unico. I ricorsi non superavano il migliaio all'anno. Sino a che le caratteristiche dell'organizzazione amministrativa sono rimaste sostanzialmente stabili, il sistema ha dato risultati eccellenti. Una burocrazia rispettabile, autorevole, ben remunerata, dotata di elevato senso dello Stato, ha costituito la struttura portante dello Stato anche nel periodo del fascismo, come pure in quello immediatamente successivo. Il sistema destava fiducia. Era motivo di orgoglio il fatto che avesse garantito giustizia anche durante il fascismo. I principi, che ne costituivano la base, perché non fossero intaccati negli incerti anni futuri, furono inseriti nella Costituzione. Divennero di fatto immutabili.

Si sarebbe modificato invece il mondo esterno. L'amministrazione si trovò ad affrontare compiti nuovi. L'organizzazione crebbe a dismisura. Si moltiplicò il numero dei funzionari e di ogni altro tipo di addetti. I dipendenti pubblici che erano pari al 2.3% della popolazione nel 1951 raggiunsero la percentuale del 6.04% nel 1990 passando da 1.138.000 ad un totale di 3.666.000. L'amministrazione si decentrò, il decentramento sfociò nell'autonomia comunale, poi nel regionalismo. Gli uffici, a livello locale, dipesero da assemblee aventi connotazione politica. Furono istituiti tribunali amministrativi regionali. Crebbe il numero dei giudici. Si moltiplicarono i ricorsi. I tempi della giustizia divennero lunghi. Il dover operare sulla base di principi che vincolano non al merito, ma al rispetto di procedure

formali con connesse responsabilità disciplinari, penali, patrimoniali, allungò ed allunga il tempo dei procedimenti. Lentocrazia e burocratismo caratterizzarono l'operato amministrativo. Il sistema era apparentemente identico. Ma la linearità iniziale era compromessa dalle integrazioni successive. E' accaduto ciò che si verifica quando di un vecchio edificio, dalle forme semplici ed eleganti, si modifica l'altezza, sovrapponendo nuovi piani.

Nelle nuove condizioni create dalle rapide trasformazioni economiche e sociali si avvertì la inevitabile frattura prodottasi tra sistema formale ed esigenze sostanziali. Si ricercarono tecniche per sfuggire alla gabbia della amministrazione formale. A partire dagli anni cinquanta e nei decenni successivi ci si avvalse, per la realizzazione di opere pubbliche e per l'espletamento di servizi pubblici e sociali, di società in mano pubblica o di aziende pubbliche. Furono realizzate, in tempi rapidissimi e con costi contenuti importanti opere pubbliche. Servizi pubblici essenziali furono gestiti con efficienza. Opere e servizi, quali reti autostradali, aeroporti, metropolitane, grandi trafori, reti telefoniche, per il trasporto e la distribuzione del gas, di distribuzione degli idrocarburi, di trasporto aereo, ferroviario, portuale. Alcune tratte del sistema di trasporto ferroviario veloce erano già completate prima che nel 1993 entrasse in vigore la disciplina del mercato unico. Sono trascorsi da allora venti anni e le poche residue tratte di completamento non sono state ancora realizzate!

23. La amministrazione italiana, che deve applicare la disciplina dell'Unione Europea, è quella in precedenza descritta. Quello che non fu compreso nel 1947 (quando i principi furono inseriti nella Costituzione) e che si fa fatica a comprendere ancora oggi è che la disciplina formalizzata rende il potere una fattispecie difficile da maneggiare. Il potere, mentre è alla base delle condotte dell'amministrazione verso i cittadini ed in genere i terzi, è anche l'unico materiale impiegabile per organizzare la P.A.. Un materiale per durezza assimilabile alla pietra. E purtuttavia ancora oggi si pensa che gli uffici possono essere modificati come se fossero edifici con pareti mobili. Si spiega perché le procedure sono lente e perché l'utilizzo dei fondi comunitari europei avvenga in tempi lunghi e si attui spesso in modo incompleto. Le responsabilità non sono dei singoli, ma del sistema. Il groviglio che si è creato tra amministrazione, giustizia, attese dei cittadini, norme costituzionali, discipline applicative è tale che non è facile sbrogliarlo. Problema italiano? Certamente sì. La causa ne è individuabile ed è un dato di fatto che esiste. Una causa che determina fortissime asimmetrie competitive a nostro danno. La illusione generalizzata che si possa d'un colpo sburocratizzare, eliminare lacci e laccioli, semplificare, puntare al merito, aggiunge nuova confusione. Interventi effettuati in modo superficiale aggravano la situazione, non la risolvono. Sino a che la soluzione andrà ricercata sul piano interno, il radicamento costituzionale, la gloriosa tradizione, la complessità del sistema, la molteplicità degli interessi che vi si sono intrecciati, rendono vano e spesso controproducente ogni tentativo di semplificare o innovare, quasi impossibile la totale sostituzione del sistema.

24. L'efficiente modello alternativo di amministrazione, consistente nell'avvalersi di società in mano pubblica e di aziende pubbliche, consapevolmente utilizzato per ovviare a tali difficoltà e che hanno operato per più di venti anni con successo, è venuto meno. Eliminato d'un colpo. Qui entriamo nel merito della seconda trappola. Ma occorre ricapitolare. La prima, cominciamo a comprenderlo, è consistita nell'aver inserito nella Costituzione un sistema di giustizia amministrativa dal passato glorioso, rendendolo di fatto immodificabile, nello stesso momento in cui la adeguatezza del sistema al mondo esterno stava per venire meno. Come poi di fatto è avvenuto. La gravità di questo aspetto è accentuata dalla difficile sua percettibilità da parte dei non specialisti, dei politici, degli stranieri.

La seconda trappola tesaci della storia è ancora più paradossale. Cessata la guerra, erano stati fortunatamente salvati dalla disgregazione e dalla vendita il gruppo IRI e l'AGIP, azienda petrolifera dello Stato, dalla quale sarebbe nato l'ENI. Con legge 22 dicembre 1956, n. 1589 veniva creato il Ministero per le partecipazioni statali. Il sistema italiano delle partecipazioni statali è stato per lungo tempo modello apprezzato ed imitato in tutto il mondo. Per due decenni e più il suo funzionamento è

stato esemplare. Come accade per ogni istituzione, col trascorrere degli anni hanno cominciato a manifestarsi segni di decadenza e di degrado. Il sistema, integrato anche con altre forme (es. enti economici, tipo ENEL), nel 1991 controllava più della metà della imprenditoria italiana di maggiore dimensione. Si è già detto che fino a quel tempo era stato utilizzato per l'esecuzione di opere pubbliche e per la gestione di servizi pubblici quale modello alternativo alla pubblica amministrazione, un sistema nello stesso tempo efficiente ed economico. Il governo pubblico della economia, dalla semplice utilizzazione delle imprese in mano pubblica, aveva esteso le sue competenze sino alla formulazione di obiettivi di sviluppo del Paese, da attuare con incentivi ed agevolazioni per settori produttivi ed ambiti territoriali. Si costituirono speciali gestioni per la costruzione di alloggi, per l'agricoltura, in sostegno della imprenditoria minore, per la realizzazione di piani produttivi di specifiche imprese o in favore di settori di preminente interesse nazionale. Vi ebbero accesso le imprese tanto private che pubbliche.

La singolarità del sistema italiano di governo dell'economia è che esso è stato introdotto e si è sviluppato con risultati eccezionali dopo che nel 1957 era stato stipulato il Trattato di Roma. Cioè dopo che era entrato in vigore un Trattato che aveva istituito il mercato comune, aveva introdotto i principi della libera circolazione delle merci e delle persone e la libertà di stabilimento, aveva eliminato le barriere doganali tra i Paesi membri, aveva vietato ogni pratica discriminatoria, aveva vincolato gli Stati al rispetto dei principi della concorrenza. Il Trattato vietava gli aiuti di Stato ed ogni pratica alterativa della concorrenza, quali i cartelli, gli accordi sui prezzi, il dumping. Il regime introdotto dal Trattato si sarebbe completato in dodici anni, secondo uno scadenziario regolato dallo stesso Trattato. La sola liberalizzazione dei capitali a breve sarebbe stata dilazionata sino al 1° luglio 1990.

Il paradosso dunque è che l'Italia ha realizzato il più ampio e penetrante sistema di governo pubblico dell'economia, che mai sia stato concepito ed attuato in regime democratico, a partire in pratica dallo stesso momento in cui è entrato in vigore il Trattato di Roma, che introduceva vincolativamente i principi della apertura delle frontiere economiche, del mercato e della libera concorrenza.

Come è potuto accadere? La risposta è contenuta in poche norme del Trattato. Nell'art. 92 venivano dichiarati compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo di regioni sottosviluppate o di talune attività, purché non venissero alterate le condizioni degli scambi in misura contraria ai comuni interessi. Nell'art. 90 si precisava che le imprese incaricate della gestione di servizi di natura economica generale sarebbero state esentate dalle regole della concorrenza ove l'applicazione delle stesse avesse costituito un ostacolo all'adempimento in linea di diritto o di fatto alle missioni affidate.

Deliberare aumenti dei fondi di dotazione delle imprese pubbliche, istituire riserve di beni, conferire concessioni in assenza di gara per la esecuzione di opere pubbliche o per la gestione di servizi pubblici, sarebbe stato dunque lecito purché non avesse prodotto effetti trasfrontalieri. L'ENI poteva dunque continuare a coltivare i giacimenti di idrocarburi della Val Padana, creare e gestire la rete di gasdotti nazionali, l'ENEL curare l'energia, l'IRI realizzare le reti autostradali e telefoniche, gestire i trasporti marittimi con le isole, costruire e gestire grandi complessi portuali, progettare e realizzare trafori, quali quelli del Gran Sasso e del Monte Bianco, il secondo in concorso con i francesi, e così via. Si trattava di attività che si svolgevano all'interno del territorio nazionale. Che comunque non turbavano il mercato comune. L'ENI come imprenditore petrolifero operava nelle più varie parti del mondo (non in Paesi CEE). L'IRI, in molte attività produttive, era da decenni integrato in lavorazioni congiunte con grandi imprese americane. Agli incentivi ed alle agevolazioni erano ammesse anche le imprese comunitarie. Di fatto, con la eccezione di quelle già presenti in Italia, se ne sarebbero avvantaggiate quasi esclusivamente le imprese italiane.

Il Trattato di Roma, senza che se ne fosse consapevoli, aveva messo a disposizione del nostro Paese l'intero spazio nazionale. Lo Stato l'avrebbe utilizzato per la creazione, il consolidamento e la gestione di un sistema industriale, e più in generale economico, della dimensione che si fosse concretamente

riusciti a raggiungere entro il limite rappresentato dal divieto di interferire sui rapporti transfrontalieri. Le industrie privata e pubblica se ne avvalsero. Si differenziarono nei compiti. L'industria privata monopolizzò di fatto il mercato nei settori dove la sua presenza era già preminente. Si resero necessarie acquisizioni in mano pubblica nei casi in cui l'apporto di capitali pubblici sarebbe stato indispensabile per la unificazione delle strutture e per la crescita (caso della "elettricità").

25. L'apporto del Trattato di Roma all'economia italiana non si limitò a questo. Ve ne fu un secondo, persino più importante, i cui effetti si integrarono con il primo. Concorsero anche in questo caso altri fattori, reciprocamente autonomi, di origine in parte casuali. Importanti, nel loro insieme decisivi. Furono principalmente quattro. Al termine della guerra l'Italia si trovò con una percentuale debito/PIL che si aggirava sul 35% e con una pressione fiscale incredibilmente bassa. Nel 1980, data entro la quale si colloca la fase più gloriosa dello sviluppo italiano, il debito era al 58% del PIL. Un incremento di 23 punti in 25 anni. Dal 1950 (data di inizio della ricostruzione) al 1980 il PIL italiano era passato da 164.957 a 742.299 (le cifre si riferiscono a milioni di dollari internazionali Geary-Khamis e prezzi 1990), quello pro-capite da 3.502 a 13.153. Un risultato grandioso dovuto al fatto che il meccanismo di sviluppo che si era andato creando amplificava e moltiplicava gli effetti di quanto lo Stato erogava.

Un secondo fattore derivava dall'inatteso svolgimento della fase finale delle vicende belliche. Gli eserciti tedeschi ed alleati risalirono a passo lento la penisola lungo il versante adriatico, sino a quel momento immune dalla guerra. Si produssero danni diffusi, ma generalmente di modesta entità. Le comunicazioni erano di fatto interrotte sia con le regioni già liberate che con quelle ancora da liberare. Nelle Marche ed in svariate aree contigue i proprietari agricoli vi si erano rifugiati negli anni di guerra. Avevano accumulato risparmi. Le amministrazioni pubbliche, generalmente ben amministrate, non potevano esimersi dal provvedere alla ricostruzione o riparazione delle opere essenziali. Privati ed amministrazioni si rivolsero ad artigiani e piccoli imprenditori locali. Gli edifici privati furono riparati e spesso ristrutturati. Si rinnovarono l'arredamento e l'abbigliamento. Sorsero a centinaia nuove imprese edili, per lavori pubblici, per forniture elettriche, di mobili, di moda e così via. Man mano che gli eserciti risalivano la penisola e i collegamenti miglioravano le imprese si espandevano nelle regionali contigue. La guerra terminò in Italia prima che in altri Paesi dell'Europa centrale e dei Balcani. Ovunque si presentarono problemi simili a quelli italiani, spesso più gravi. Le imprese italiane, di origine artigianale, si erano già in qualche modo attrezzate. Si lanciarono nelle prime avventure all'estero.

L'Italia forniva beni di arredamento ed abbigliamento a buon prezzo e di discreta qualità. Uomini politici avveduti e la Banca centrale colsero le opportunità offerte dal mercato. Liberalizzarono le importazioni in modo da impedire l'aumento dei prezzi interni, stimolando le esportazioni. Al 31 dicembre 1953 era stato liberalizzato il 99% dei manufatti e semilavorati provenienti dalla U.E.P., senza contare la percentuale sinanche maggiore nei prodotti agricoli e nelle materie prime. Si accumularono riserve, la cui oculata gestione ha concorso non poco allo sviluppo del nostro Paese.

Il terzo fattore fu rappresentato dalla dilatazione della pubblica amministrazione. Era imposta dalle nuove esigenze della società civile. Si radicava nei principi costituzionali della parità tra donna e uomo e del diritto alla istruzione e alla salute. Si crearono istituti scolastici di ogni ordine e tipo. Si ampliarono gli organici nella magistratura e nelle Università. Si istituirono nuovi presidi ospedalieri. Magistrati, insegnanti, medici, ausiliari sanitari, segretari comunali e geometri, avvocati, tributaristi, ingegneri, ragionieri, dottori commercialisti ed altri, operanti al servizio delle imprese, formarono un nuovo ceto borghese, con diffusione omogenea e capillare in larghe zone del Paese. Si generò nuova domanda. Il flusso cresceva in modo uniforme e costante. L'industria privata si attrezzò per offrire prodotti in maggiore quantità e di qualità superiore. Si cercava di anticipare la domanda. Si espresse consenso all'aumento delle retribuzioni pubbliche, anche a costo di dovere aumentare i propri salari. La soddisfazione era di tutti. Lo Stato spendeva, i politici e i sindacati acquistavano consenso, le famiglie beneficiavano della nuova agiatezza (erano frequenti nuclei familiari con due o tre tra stipendi e pensioni). Sanità, istruzione, assistenza e previdenza, componenti del sistema di Stato sociale, venivano

erogate gratuitamente o a costi contenuti. La spesa delle famiglie era regolare e continua. Vi era margine per risparmiare.

Qui entra in azione il quarto fattore. I risparmi potevano essere investiti solo in Italia. Le imprese, comprese le maggiori, erano in grande prevalenza a controllo familiare. La quotazione in borsa era evitata per non soggiacere a controlli e nel timore di perderne il controllo. Unica forma di investimento in pratica possibile era in titoli pubblici o garantiti dallo Stato. Alle scadenze, specie dei titoli a breve, i capitali venivano normalmente reinvestiti, spesso con l'aggiunta di una quota degli interessi appena riscossi.

La proprietà dell'alloggio aveva raggiunto in Italia una percentuale più elevata che in qualsiasi altro Paese. Si era diffusa la pratica della seconda casa. I non proprietari disponevano di alloggi a costi bloccati o comunque convenienti.

26. In questo quadro prende corpo il secondo straordinario beneficio arrecato dal Trattato di Roma alle società italiane. Grazie al Trattato si era formato un meccanismo del tutto peculiare.

Il Trattato di Roma dischiuse il mercato comunitario e attraverso questo quello mondiale ad ogni imprenditore che fosse pronto ad affrontare la concorrenza. Le piccole imprese, di origine artigianale, erano cresciute. Alcune di esse lanciandosi nel mercato mondiale si sarebbero collocate tra le maggiori nel mondo. Il meccanismo integrale di sviluppo italiano risultò a questo punto stratificato a più livelli. Le p.m.i. occupavano il livello più elevato. Al livello base si collocava la spesa pubblica. Irrorava la domanda interna con un flusso diffuso, continuo, crescente, prevedibile. La domanda si rivolgeva in percentuali significative alle produzioni tipiche della p.m.i., arredamento, abbigliamento nonché a produzioni alimentari specializzate. La produzione delle p.m.i. sostenuta dalla domanda interna raggiunse, anche nelle fasce di qualità, volumi produttivi che consentivano di applicare prezzi competitivi. La creatività, il disegno, facevano il resto. Fu il "made in Italy". Invase il mondo. Il consumo interno sosteneva la conquista dei mercati esteri. Vi erano benefici di ritorno. Le nuove industrie ebbero bisogno di impianti, di macchine per produrre macchine e per la produzione in serie dei beni finali. L'industria nazionale glieli fornì. I nuovi prodotti si espansero a loro volta nel mercato comunitario ed in quello mondiale. Come la Germania ha il primato in grandi impianti (meccanica pesante), così l'Italia occupa tuttora una posizione di rilievo nella meccanica leggera. Intanto con il diffondersi dell'agiatezza la domanda si era rivolta anche ai beni durevoli. Ne ebbero beneficio le imprese produttrici di scaldabagni, cucine, frigoriferi, automobili, autocarri, vagoni ferroviari ed altre.

27. L'Italia, paese sconfitto, privo di materie prime, che poteva contare solo su pochi punti di forza, giunse a collocarsi durevolmente al vertice, tra i Paesi democratici, nello sviluppo del prodotto interno. Vantò primati nel pro-capite, nella produttività, per il livello della occupazione, nella diffusione della proprietà della casa, nelle statistiche sanitarie. Occupando posizioni ragguardevoli anche in singoli settori scientifici. Tutto ciò era dovuto, nel concorso con altri fattori, in gran parte al Trattato di Roma.

Dove era la trappola che le istituzioni comunitarie avrebbero teso? Governanti e collettività sentivano che in qualche modo l'Europa doveva avere concorso al loro benessere. Nell'Europa riponevano fiducia. Quando si rese necessario una tenace opera di persuasione per ottenere l'adesione dell'UK al progetto dell'Atto Unico, furono Craxi, Presidente del Consiglio, ed Andreotti, Ministro degli Esteri a convincere la Thatcher a desistere dalla opposizione. Significativo peraltro un referendum consultivo indetto in Italia e che si tenne il 18.6.1989. Presupponeva una implicita piena adesione all'idea europeistica. Denotava nello stesso tempo una sensazione di dubbio, che avrebbe imposto cautela. Il quesito referendario chiedeva infatti che si conferissero poteri costituenti al Parlamento europeo. I votanti furono l'80.68% del corpo elettorale. Si pronunciò per il "sì" l'88% dei votanti. Un risultato impressionante. La cautela, congiunta all'entusiasmo era giustificata. Si avvicinava il momento del crollo. Le 300 direttive (sarebbero poi divenute 286), necessarie perché l'Atto Unico ricevesse concreta

applicazione, sarebbero entrate tutte in vigore il 1° gennaio 1993. Tra le prime ad essere emanate era stata quella della libera circolazione dei capitali a breve. L'Italia le recepì senza esitazione. Le sue sorti da quel momento furono segnate. I due Trattati integrati, Atto Unico ed Unione Europea (Maastricht), avrebbero ridotto a pezzi il meccanismo di sviluppo, del quale l'Italia per quaranta anni si era avvalsa.

28. Diamo i dettagli. La funzione della spesa pubblica di alimentazione del sistema sparì d'un colpo. Bisognava anzi tornare indietro, molto indietro. L'utilizzo di imprese in mano pubblica quale efficace alternativa alla Pubblica Amministrazione, vietato. La P.A., antiquata e per di più frastornata dai molti inutili e non meditati tentativi di riforma, sarebbe tornata di nuovo a dovere, unica e sola, prendersi cura della attuazione della volontà dello Stato. I suoi compiti nel frattempo si erano enormemente dilatati, alcuni erano del tutto nuovi. Si sarebbe dovuto rinunciare alla tecnica della concessione ad imprese pubbliche affidabili della gestione di beni e servizi. Si sarebbero dovute indire gare con procedure formali, lente e cariche di incertezza. Le partecipazioni statali e gli enti economici, quest'ultimi trasformati in soggetti privati, sarebbero stati venduti. Gli acquirenti sarebbero stati indifferentemente italiani o stranieri. Gli incentivi e le agevolazioni sarebbero scomparsi nella quasi totalità, oltre tutto per effetto del prosciugamento delle risorse. Né il settore privato ebbe un trattamento migliore. La dimensione delle imprese si era modellata sul mercato interno. Si erano espanse sino al limite massimo consentito dai suoi confini. Raramente lo avevano superato. Immaginarono di rafforzarsi acquisendo imprese cedute dallo Stato. Si indebitarono, soggiacquero a difficoltà organizzative, di fatto si indebolirono. La Banca d'Italia saggiamente rallentò il processo di liberalizzazione nel settore creditizio. Favorì processi di aggregazione per la formazione di banche di dimensione europea, in cui peraltro non sarebbero mancati segnali di fragilità organizzativa. Imprese individuali, divenute dominanti nella moda, nell'arredamento, nell'industria alimentare ed in settori collegati, sarebbero state assorbite da gruppi multinazionali. Gruppi multinazionali controllano ora parecchi settori dell'economia italiana.

In Germania le discipline introdotte dall'Atto Unico e dal TUE, pur creando qualche inattesa difficoltà, si sono innestati nel tessuto esistente rafforzandolo. In Italia l'assetto anteriore ha dovuto essere brutalmente eliminato. E per il nuovo poco o nulla era stato predisposto. Si poteva evitare? Carli, Governatore della Banca d'Italia, con più di dieci anni di anticipo aveva preannunciato quanto sarebbe accaduto. Altri hanno cercato di spiegare nei dettagli i nuovi meccanismi e gli effetti che ne sarebbero derivati. Non si vide perché non si volle vedere? In realtà non si poteva vedere fino a che si fosse rimasti chiusi ciascuno nella gabbia della doverosità dello specifico organismo di appartenenza. Motus in fine velocior. Ai primi segni di cedimento del sistema, si pensò di rimediare accelerandone artificialmente il ritmo. Tra il 1980 ed il 1991 la spesa pubblica fu espansa. Il rapporto debito/PIL dal 58% passò al 98%. Il Paese non avrebbe potuto presentarsi all'ingresso nell'euro con un biglietto da visita meno appropriato.

Tutta questa storia, con le trasformazioni profonde che ne sono derivate, si collega ad un unico termine. Il mercato che il Trattato di Roma qualificava "comunitario" divenne d'improvviso con l'Atto Unico e con il TUE "interno". Si ritenne che si trattasse di una minima variazione verbale. Il nuovo aggettivo invece era espressione di un sistema istituzionale del tutto diverso, che avrebbero preso il posto di quello antecedente. Scompareva il meccanismo sul quale era poggiata la nostra fortuna.

29. La capacità di spesa dello Stato nel periodo 1950-1980 è stato il fattore che ha alimentato il meccanismo di sviluppo. La capacità di autofertilizzazione del sistema ne moltiplicava gli effetti. Il debito era per la quasi totalità interno. I soggetti creditori erano principalmente le famiglie. Ad ogni scadenza, reinvestivano il capitale, aggiungendovi quote degli interessi riscossi.

L'art. 104 TUE, applicato ai sensi del Regolamento 1466/97 CEE, ha sostituito il principio sul quale poggiava il fattore fondante della nostra economia con un principio opposto. Lo Stato non può continuare ad erogare, deve recuperare parte dell'erogato. Agli effetti diretti della scomparsa dell'antecedente meccanismo si aggiungevano quelli indiretti. Qualcuno tra gli economisti inorridirà al

solo pensare che ci si occupi di questi aspetti. Sono viceversa aspetti che riguardano fattori che nell'organismo che della società è espressione svolgono una funzione essenziale, quella di colonne portanti. Sono le istituzioni del Paese che al meccanismo degli anni '50-'80 si erano a loro volta adeguate.

La classe politica, pure non rivendicando il merito dei risultati (e in ciò è conferma che lo stesso dipendeva dal collegamento di più fattori nessuno dei quali da solo sufficiente), raccoglieva consensi. Il mondo industriale era dominato da un gruppo ristretto e coeso. Rottamato il meccanismo, tutto ciò che ad esso si collegava è venuto meno. I partiti politici che avevano dominato la scena a partire dal 1944 si sono volatilizzati. I sindacati furono quasi larve del passato. Le richieste salariali non sempre avrebbero avuto il consenso dei lavoratori. Temevano che l'impresa potesse riceverne danno sino a cessare la produzione. Il fenomeno, già presente nel passato nel comparto delle p.m.i., si era generalizzato. Dipendenti pubblici e pensionati sono divenuti preponderanti tra gli iscritti ai sindacati. Qui l'ostacolo è stato rappresentato dai limiti inderogabili alla spesa pubblica.

Nel passato ogni fattore rafforzava gli altri. Se si inverte la tendenza, ogni fattore che cede indebolisce gli altri. Il sistema non ha conservato punti forti sui quali far leva. Se si accettano singoli settori della meccanica leggera, si ha difficoltà ad indicare un qualche ambito produttivo la cui offerta sull'estero rivesta carattere di essenzialità. Si è tornati al periodo dell'immediato dopoguerra. Si vendono prodotti di discreta qualità e a buon mercato. Ma, a differenza che nel passato, si incontra anche in questa fascia una concorrenza accanita. Nel passato un fattore che contribuiva a tenere basso il prezzo dei prodotti esportati era la diffusa e crescente domanda interna, alimentata in un primo tempo dalla liquidità accumulatasi durante la guerra, poi dalla spesa pubblica. Le costrizioni imposte alla spesa pubblica inaridiscono la capacità di spesa delle famiglie. Una capacità che dal 2002 al 2010 compreso ha perso dodici punti, passando da 112 a 100. 100 è la media europea. E' possibile che si scenda ancora. Negli stessi anni la Germania è rimasta ferma con 16 punti più di noi (116). La Francia ha dimezzato il vantaggio sulla media, ma ci precede di parecchio (da 116 a 108).

Il quadro va ulteriormente integrato. Azzerata la preesistente classe politica, la situazione della nuova è stata influenzata dal sistema elettorale. Anche di questo taluni economisti "puri" escluderebbero che si possa parlare. Eppure in regime democratico spetta ai politici la titolarità dei poteri costituzionali, nei quali la volontà dello Stato si manifesta al livello massimo. Se ci si accinge ad un lungo viaggio in auto non è la stessa cosa se il volante è affidato ad un guidatore esperto o ad un principiante! La vecchia classe politica era stata spazzata via dalle nuove discipline dell'Unione. La nuova classe non aveva alcuna specifica esperienza e conoscenza dei problemi con i quali si sarebbe confrontata. Si è ammantata di idee generalissime, liberalizzazione, concorrenza ed altre, ma ignorava del tutto quali disposizioni di dettaglio occorressero per attuarle. Per la selezione dei guidatori (i politici) si ripudiò il principio proporzionalistico (emblema del passato!), fu accolto quello maggioritario. Il maggioritario esige un grado sufficiente di omogeneità tra le parti. Condizione all'epoca e tuttora mancante. Si è tentato di forzare la realtà accettando che la maggioranza si acquisisse in virtù di un premio. I partiti minoritari il cui consenso è indispensabile per raggiungere il quorum hanno acquistato un potere interdittivo. Vengono adottate decisioni conformi agli interessi delle minoranze, non necessariamente coerenti con le necessità della collettività nel suo insieme.

30. Altro aspetto. I fattori cui si deve la disoccupazione giovanile. La punta raggiunta in Italia è la più alta. E' una delle più pesanti eredità lasciateci dall'improvviso cedimento del meccanismo di sviluppo e della radicale inversione di tendenza. Dal "più spesa", al "meno spesa". Una intera generazione era stata indotta a proseguire gli studi fino al conseguimento della laurea (per di più l'insegnamento, specie negli anni ultimi del ciclo, non sempre è stato della qualità auspicabile). Raggiunto il risultato, i laureati hanno trovato porte sbarrate. La maggior parte dei posti cui corrispondeva l'agognato traguardo era stata soppressa. Il fenomeno si è ripetuto per gli studenti con formazione specialistica. Accettare lavoro di

livello inferiore, anche se infimo, consentire a condizioni di precariato, rinunciare ad ogni attività sono le tre drammatiche alternative offerte dalla società. Per creare nuovi posti bisognerebbe liberare quelli occupati. La disciplina comunitaria (corollario delle restrizioni imposte alla spesa pubblica) obbligano a ritardare l'età della pensione. Si mira ad ottenere un risparmio, si distrugge un capitale, la fresca e fervida capacità di lavoro dei giovani. L'area degli ex studenti, oggi disoccupati senza occasioni di lavoro, è terreno fertile per la diffusione delle attività illecite. Una generazione è stata praticamente bruciata negli ultimi venti anni. Si corre il pericolo di bruciarne un'altra.

31. Gli effetti diretti e indiretti dell'applicazione della disciplina dell'Unione costituivano, e costituiscono, altrettanti fattori strutturali che ostano alla crescita del PIL. Vi si è aggiunto un fattore finanziario che potrebbe aver reso la situazione italiana irreversibile. E' una affermazione grave. Ma non c'è nulla di più dannoso, quando il pericolo è alle porte, non affrontarlo. Chiudere gli occhi per non vederlo. Il fattore cui ci si riferisce si collega alla constatazione che il costo degli interessi per la parte del debito verso l'estero, circa la metà di quello complessivo, progredisce con un ritmo che supera quello del PIL. La crescita del PIL si è aggirata negli ultimi anni intorno all'1%. Il costo degli interessi attinenti al debito estero ammonta a circa il 2.7% del PIL.

In un documento ufficialmente depositato in Senato nel 2006 si prospettavano ipotesi di deterioramento del rapporto debito/PIL correlate agli andamenti del PIL. Se la media di crescita fosse stata di circa l'1% ad anno, il rapporto debito/PIL si sarebbe assestato intorno al 120% nel 2010. La previsione è stata confermata dalla realtà. I fattori da cui è condizionato il ritmo di crescita del PIL, secondo quanto siamo andati esponendo, hanno carattere strutturale. Sono quindi durevoli. Il rapporto debito/PIL è conseguentemente destinato ad un perdurante e sempre più accentuato deterioramento. L'Italia ha bruciato quasi tutte le sue risorse. Quelle residue non sarebbero minimamente sufficienti per invertire la tendenza. Meglio conservare quelle poche che restano come ultima ancora di salvataggio. Allo stato non si scorgono all'orizzonte risorse che possano inattesa sopraggiungere, eccezionali scoperte minerarie o straordinarie innovazioni tecnologiche che imprimano una svolta radicale all'economia.

32. Nessuna procedura formale per disavanzo eccessivo è stata mai iniziata nei confronti del nostro Paese. Il che costituisce prova e insieme riconoscimento formale che la responsabilità della situazione di insostenibilità deve essere addebitata non all'Italia, ma alle discipline e alle disposizioni attuative che le sono state impartite, quindi agli organi dell'Unione ed ai Trattati.

L'errore da cui è affetta la disciplina del Trattato UE sta nell'aver attribuito ai valori di riferimento un peso assoluto ed esclusivo, prescindendo da qualsiasi altro fattore o circostanza. Nello scrutinio del 1998 ci si è limitati a constatare, in coerenza con il dettato delle norme, che l'Italia aveva abbattuto il rapporto relativo all'indebitamento dall'8.3% del 1994 al 2.7% del 1997. Si era conseguito con un ritmo adeguato un sufficiente avvicinamento al valore di riferimento. L'esperienza successiva dimostra che il principio applicato era del tutto errato. Negli anni successivi alla ammissione all'eurozona il rapporto debito/PIL italiano ha continuato a migliorare, raggiungendo il rapporto del 103% nel 2004. Al risultato avevano contribuito vendite di beni per un totale di 197.755 milioni di euro, rivalutati (dati 2005). E' dubbio che il risultato sarebbe stato raggiunto ove l'apporto di queste risorse fosse mancato. I segnali dell'erroneità della terapia erano già evidenti. Malgrado il depauperamento delle risorse, il rapporto debito/PIL nel 2004 superava di 22 punti quello del 1991 (98%) e la media di crescita del PIL era caduta all'1.2%.

Cessato il flusso delle risorse (si sarebbe potuto provvedere con una manovra basata su formule sofisticate, la cui opportunità non fu colta) il rapporto debito/PIL ha preso a salire. Vi è stata, è vero, la crisi finanziaria globale. Ma anche qui il Trattato è carente. Non prevede strumenti idonei per affrontare le bolle finanziarie. Tanto meno l'UE sarebbe in grado di affrontare crisi belliche! Oggi il rapporto italiano debito/PIL è pari al 120%. Supereremo il 121% o persino il 122% nel 2012?

Cosa avrebbe dovuto decidersi per l'Italia nel 1991? Anziché lasciarsi guidare da principi astratti, si



sarebbero dovute assoggettare innanzitutto a verifica le condizioni obiettive esistenti. In particolare, se fosse realistico prevedere un perdurante ritmo di crescita del PIL, sufficiente per garantire la sostenibilità dello sviluppo. Questa indagine non fu compiuta. Ed invece queste condizioni esistevano. Probabilmente sarebbero risultate presenti anche nel 1997. Se si fossero analizzati i fattori che avevano prodotto l'eccezionale sviluppo italiano sia degli anni 47/50, sia quello degli anni 60/80, con coda sino al 1990, li si sarebbero agevolmente individuati.

Il meccanismo di sviluppo italiano, persino nella fase degenerativa finale nella quale si produsse una forte incrementazione sia del debito che dell'indebitamento, aveva mantenuto le sue caratteristiche di fondo. Il debito era esclusivamente interno. La crescita vertiginosa del rapporto debito/PIL degli anni 80-90, e l'abnorme livello dei tassi di interesse, data la natura totalmente interna del debito, non avevano ostacolato un ritmo apprezzabile di crescita del PIL. La media dal 1979 al 1991 fu infatti del 2.5% contro il 2.2% della Francia e l'1.8% della Germania. L'aumento del volume del debito aveva provocato un corrispondente arricchimento finanziario delle famiglie. Il lungo antecedente periodo di sviluppo, la capitalizzazione di enti e gruppi di società a partecipazione statale, l'attuazione di programmi abitativi con costruzione di alloggi la cui proprietà sarebbe rimasta in mano pubblica, avevano incrementato il patrimonio pubblico, sia mobiliare che immobiliare. Nel 1991 la ricchezza finanziaria delle famiglie superava di ben un quinto il debito pubblico dello Stato. Una corretta valutazione delle condizioni di ammissibilità dell'Italia alla moneta comune avrebbe dovuto accertare se con ricorso ad adeguate tecniche giuridiche il Paese sarebbe stato in grado di trasferire in tempi stretti alle famiglie i suoi beni patrimoniali, mobiliari ed immobiliari, in misura tale da ricondurre il debito a condizioni di piena sostenibilità. Se il criterio applicato fosse stato questo, la risposta sarebbe stata con certezza positiva.

33. L'Italia è uno dei tre grandi Paesi dell'eurozona. I successi della sua economia nel periodo ante '91 hanno fatto epoca. Se l'Italia dovesse dichiarare fallimento il danno di immagine per l'Unione europea e per l'euro sarebbero di estrema gravità. L'Unione non potrebbe disinteressarsene. Sarebbe in grado di fare qualcosa? Anche qui è indispensabile essere espliciti e sinceri. La risposta è "no". La dimensione quantitativa è rilevante. Il PIL italiano è circa un sesto di quello dell'eurozona. Quello della Grecia ne è un trentasettesimo. Applicando al nostro Paese i criteri adottati per la Grecia occorrerebbero per l'Italia risorse più di sei volte superiori. Le tecniche utilizzate e quelle preannunciate (EFSF, con nuovi finanziamenti e nuovi poteri), date le diverse dimensioni, difficilmente sarebbero riproducibili per l'Italia. Non si vede come le risorse, nei volumi necessari potrebbero essere raccolte. Quale che sia la tecnica utilizzata la erogazione di risorse proprie o una garanzia diretta degli Stati membri sarebbe indispensabile.

34. Nella ricerca affannosa dei rimedi non si tiene conto di due limiti che il Trattato non consente di superare. Limiti quindi assoluti. Il primo è quello del pareggio del bilancio dell'Unione. L'indebitamento deve far capo direttamente o indirettamente agli Stati. Una modifica dei Trattati potrebbe consentire alla Unione di indebitarsi. Restando all'oggi, quanti Stati sarebbero pronti ad erogare risorse proprie ed in quali tempi, se le caratteristiche complessive dell'Unione dovessero rimanere quelle attuali?

Il secondo principio è quello della democraticità. Nelle società contemporanee le decisioni politiche richiedono nella loro generalità, per essere attuate, impiego di risorse finanziarie. Le riforme a costo zero sono una eccezione. Il costo zero è peraltro spesso una illusione, perché comporta comunque modifiche di organici e soprattutto mezzi attuativi tecnici, dai costi spesso elevati. Se lo stanziamento ha un limite massimo non superabile ed è finalizzato ad obiettivi prefissati, nulla osta a che la gestione delle risorse venga affidata ad organismi tecnici, burocratici o comunque privi del collegamento diretto con l'elettorato. Se le risorse traggono origine da una fonte autonoma, la gestione assume carattere politico. Deve necessariamente far capo ad organismi politici, i quali in virtù del principio democratico (v. Preambolo e artt. 2 e 10 Lisbona) devono trarre legittimazione dall'elezione da parte del corpo unitario della collettività. Nella specie dovrebbe trattarsi dell'intera ed unitaria collettività europea.

35. I due principi del divieto per l'Unione di indebitarsi senza una modifica del Trattato e della impossibilità di conferire un potere di indebitamento ad una autorità che non sia democraticamente eletta conducono ad una serie concatenata di deduzioni.

Si parte ovviamente dalla premessa che i criteri adottati per sovvenire la Grecia non sarebbero utilizzabili nel caso fosse lo Stato italiano ad entrare in crisi, date le diverse dimensioni dei due Paesi.

La crisi italiana si differenzerebbe da quella greca anche per la natura. Sarebbe dovuta, oltre che a fattori finanziari, ad altri strutturali. I quali, essendo durevoli, richiederebbero che il fondo destinato a sanare l'economia italiana, a parte il suo volume, fosse ad alimentazione continua. Una modifica del Trattato, sarebbe a maggior ragione necessaria.

Qui scatterebbe il secondo principio, quello della democraticità. La gestione di un fondo, anche se di ingenti proporzioni, può essere affidata ad un organo tecnico, solo se tutte le ipotesi per la sua utilizzazione potessero essere individuate con precisione e la gestione del fondo venisse a ciascuna di esse specificamente vincolata. Le due condizioni vengono a mancare qualora i fattori all'origine della crisi siano di carattere strutturale con effetti cumulativi non tutti prevedibili. In tal caso il fondo di salvataggio deve per necessità avvalersi di una fonte autonoma e duratura.

L'organo cui affidare la gestione dovrebbe conseguentemente avere natura politica. La sua autorità dovrebbe derivare dal consenso popolare espresso in conformità ai principi democratici.

L'Unione politica, nel caso una crisi italiana maturasse, sarebbe una soluzione obbligata.

36. L'Unione Politica dunque, solo in funzione del caso italiano? Assolutamente no! A parte il fatto che il caso italiano assume per sua intrinseca natura un carattere necessariamente europeo, esiste una causa ben più profonda, di carattere generale, che attiene direttamente all'eurosistema. Coinvolge l'Unione. Forse la si sarebbe potuta individuare già in base alla crisi greca. Il caso italiano la fa emergere con chiarezza.

Occorre aprire una parentesi. Sarà piuttosto ampia.

37. Non vi è nulla negli andamenti recenti della gestione finanziaria italiana che di per sé possa avere allarmato i mercati.

In caso di crisi finanziarie globali gli effetti ricadono principalmente sui Paesi ad economia dominante. Accadde nel 1929. E' andata così nel 1992. E' accaduto nel 2009. Gli effetti della crisi del 2009 sono stati in Italia più contenuti che in altri Paesi. E' una conferma che il passo del nostro Paese è cedente. Nulla di diverso da quanto prevedibile.

Un secondo aspetto rilevante è che un avvicinamento dell'indebitamento al valore di riferimento è stato constatato nel 2010 e così sarà anche nel 2011 (rispettivamente 4.6% e 4%, per il 2011, stime B.I. al 31.5.2011).

Il debito, nei venti anni dal 1991, ha avuto un andamento regolare. Si sono registrati scatti improvvisi solo negli anni immediatamente successivi al 1991 e nel 2009. In entrambi i casi si trattava di fenomeni di carattere generale ed entrambe le volte la reazione italiana è stata migliore che negli altri Paesi membri di pari dimensione.

Ricollegare la manovra alla irrequietezza dell'ambiente politico sarebbe una forzatura. La irrequietezza perdura da tempo. E' di certo un segnale delle esistenti rigidità strutturali. Non è andata soggetta a

particolari impennate nei tempi ultimi.

La manovra imposta dall'Unione di realizzare il pareggio di bilancio nel 2014, se non imprimesse un impulso alla crescita del PIL, il che purtroppo è da temere, accelererebbe la crisi italiana.

38. La manovra speculativa contro i titoli italiani, di Stato e non, potrebbe non attribuirsi a fattori specifici italiani. Se così fosse, le preoccupazioni crescerebbero. Il salto dalla Grecia all'Italia non è indifferente. Ciò che si è osservato per la dimensione dei mezzi di difesa vale anche per gli speculatori. I volumi finanziari impiegati sono stati sufficienti per gettare scompiglio nei mercati. Facendo un ulteriore salto, partendo dall'Italia si potrebbe colpire uno dei Paesi maggiori. La manovra potrebbe essere stata finalizzata all'obiettivo di mettere a terra la nostra economia come passo per andare oltre. L'Italia non ha una propria moneta e non vi è nulla che potrebbe giustificare un più penetrante disegno demolitorio. L'obiettivo, se non è l'Italia, potrebbe essere l'euro, in concreto la stessa Unione europea. Non dimentichiamo che ciò che nel linguaggio quotidiano viene indicato come "i mercati", è un insieme sistemico, che riceve impulsi da organismi autonomi professionalmente dedicati alla massimizzazione del profitto, da operatori di grandi gruppi che perseguono il medesimo obiettivo al servizio di entità maggiori, e persino da operatori di organismi finanziari pubblici. Una moltitudine di investitori minori, gestori finanziari ed individui singoli, cerca di interpretare gli orientamenti che provengono dai vertici e ne amplifica la portata. Il sistema della finanza internazionale non è vincolato ad una unica tipologia di azione. Si avvale di quello che il momento le offre. Di volta in volta sono stati i divari tra i tassi di interesse, i divari nei valori di cambio delle monete nazionali, le molteplici forme assunte dal fenomeno che va sotto il nome dei "derivati" e dalla utilizzazione degli stessi.

Questo ultimo e molto redditizio filone si è interrotto a seguito della crisi del 2009. La gran parte degli operatori professionali ne ha tratto cospicuo guadagno. Uno solo, tra i massimi, è crollato. I provvedimenti adottati dagli Stati per mettere sotto controllo gli anelli terminali della catena con discipline di diritto nazionale generalmente uniformi trasfuse, per quanto concerne le banche, in irrigidimenti dei controlli da attuarsi con normative ultranazionali, hanno reso la tecnica dei derivati almeno per il momento non conveniente e non più nella dimensione anteriore. Gli operatori professionali si sono spostati quindi sulle valute. La rigidità della disciplina dall'euro si presta ad una movimentazione quotidiana del rapporto di cambio euro/dollaro, il che non esclude variazioni corrispondenti per altre valute. Senonché il precedente greco e i riflessi che ne derivano sui soggetti creditori, la BCE, i Paesi creditori e alcune banche in particolare ha spalancato una nuova frontiera alla speculazione.

La diversità degli effetti che la disciplina costrittiva dell'eurozona produce in conseguenza delle diverse condizioni strutturali oltre che finanziarie dei Paesi, si presta ad operazioni sui titoli rispettivi a lungo termine. Anche in questo caso gli operatori della finanza internazionale privata sono favoriti dal fatto che la disciplina dell'Unione ha adottato un metro di riferimento vincolante, rappresentato dal divario della quotazione dei titoli a lunga durata del singolo Paese rispetto a quelli dello Stato tedesco, i più stabili. I titoli a lungo termine degli Stati dell'eurozona si prestano a manovre speculative allo stesso modo, anzi ancora meglio, di quanto non accadesse per la variazione dei valori di cambio tra le monete nazionali dei maggiori Stati europei. Il fenomeno che si riteneva di avere definitivamente bloccato, si è riprodotto. A distanza di circa trenta anni con virulenza maggiore. E' stata la disciplina dell'euro a renderlo possibile.

39. Come è potuto accadere? Per circa venti anni l'Unione politica era stata l'obiettivo di lungo periodo che aveva orientato il processo di integrazione europea. Era stata una geniale intuizione di Lionel Robbins, il famoso economista inglese, che l'aveva anticipata in un ciclo di conferenze che precedette di pochissimo lo scoppio della guerra del 1939. Cessata la guerra l'obiettivo fu rilanciato con forza da Jean Monnet. Fu sua l'idea di eliminare la ragione del contendere tra Francia e Germania, che per ben due volte era stata all'origine di conflitti di carattere mondiale, adottando una disciplina sopranazionale per i

settori del carbone e dell'acciaio (problema della Ruhr). Aggregando le energie per conseguire obiettivi economici comuni (il carbone e l'acciaio, l'energia nucleare, l'agricoltura, infine la libera circolazione delle merci e la libertà di stabilimento) si sarebbe pervenuti ad assoggettare a disciplina unitaria tutte le aree di interesse comune degli Stati. La integrazione nel settore della difesa avrebbe accelerato il processo politico. Incontrò l'ostilità di De Gaulle. Compiendo passo dopo passo i Paesi membri sarebbero confluiti tutti in una entità unica, l'Unione.

Nessuna attenzione particolare era stata dedicata alla moneta. Si fu obbligati a pensarci nei primi anni '70, dopo lo scoppio della crisi petrolifera. Se ne è già parlato. Il problema non era di facile soluzione. Le condizioni dei Paesi membri erano sostanzialmente diverse. La Germania era l'economia più forte. L'UK tutelava la sterlina, largamente accettata come moneta di riserva. La economia italiana, malgrado l'intensità dello sviluppo, appariva ancora fragile. La necessità di un coordinamento tra le monete era stato percepito sin dai primi anni '70. Il 15.8.1971 sarebbe stata abolita la convertibilità del dollaro in oro. Rifacendosi ad un progetto a suo tempo predisposto dal francese Barre, all'epoca vice presidente della Commissione CEE, nel 1970 il Consiglio CEE aveva dato incarico ad un gruppo di esperti presieduto dal lussemburghese Werner di delineare le opzioni fondamentali per la realizzazione di una Unione Economica e monetaria. La maturazione del progetto richiese tempi lunghi. Furono compiuti passi in avanti seguiti da arretramenti. Dopo circa dieci anni si pervenne formalmente nel marzo 1979 alla introduzione del sistema monetario europeo (SME). Veniva fissata una banda di oscillazione tra la moneta, che si sarebbe gradualmente ridotta. Entro una diecina di anni si sarebbe pervenuti alle parità fisse. La proposta di costituire un fondo di compensazione e di sostegno per le economie più deboli dovette essere abbandonato per l'opposizione tedesca.

Con il piano Werner, senza che ce se ne accorgesse, si introdusse una variazione di grande portata rispetto alla metodologia sin lì seguita. Mentre in precedenza per tutti i settori, CECA, Euratom, per l'agricoltura e a maggior ragione per il mercato unico era stata istituita una specifica autorità, quanto alla moneta la evoluzione dei rapporti fu affidata ad una serie di norme astratte che avrebbero dovuto essere rigorosamente osservate.

Il piano Delors, che costituì la base dei due Trattati dell'Atto Unico e dell'Unione europea, integrò la disciplina astratta, creando la moneta unica e fissando parametri predeterminati e rigidi per l'ammissione all'euro (protocollo n. 6 TUE) e per la successiva gestione dell'euro (art. 104 C e protocollo n. 5 TUE). La disciplina astratta, introdotta con il reg. 1446/97 CEE su apparente base volontaria (in realtà, come già ricordato, se gli Stati membri e in particolare l'Italia non vi avessero aderito, sarebbero stati sanzionati con il diniego della ammissione all'euro), sarebbe rimasta per tutti gli anni a venire fissa e immutabile. La Commissione ed il Consiglio avrebbero avuto l'unico compito di controllarne e di imporne rigorosamente il rispetto.

40. Nel 1979 era stato individuato con esattezza il criterio per difendere la moneta da attacchi speculativi che sarebbero divenuti sempre più violenti. Il rimedio sarebbe consistito nel creare una moneta unica per l'intera area comunitaria. Gli speculatori la cui dimensione, per quanto grande, appare modesta nel confronto con la vastità dell'area europea, non sarebbero stati in grado di aggredirla.

Nel 1979 (SME) e poi ancora nel 1991 (Trattato UE), non si considerò che determinando criteri astratti e generali che gli Stati membri avrebbero dovuto applicare nella loro gestione finanziaria in presenza di condizioni che sarebbero state dall'uno all'altro differenti, si sarebbero avute conseguenze diverse da quelle attese. Il mercato dei capitali si sarebbe unificato. Ma la richiesta di credito degli Stati, in conseguenza delle diverse condizioni delle rispettive economie, avrebbero ricevuto un differente apprezzamento. Si sarebbero avuti riflessi sui tassi di interesse che lo Stato avrebbe dovuto riconoscere, bassi per le economie forti ed affidabili, elevati per quelle deboli e inaffidabili. Nei venti anni trascorsi dal 1979 gli operatori professionali del sistema finanziario internazionale di natura privata sono divenuti più ricchi e potenti. Si sono inseriti nel gruppo anche organismi che fanno capo a Stati politicamente ed

economicamente potenti.

Più di dieci anni (dal 1979 al 1991) erano stati necessari per creare un sistema adeguato di tutela nei confronti di questi operatori professionali (gli speculatori). Un dettaglio errato (una moneta, l'unica al mondo, alla cui gestione non sia stata preposta una autorità politica dotata di adeguata autorità e potenza) ha offerto un terreno fertile e vasto nel quale la speculazione può liberamente spaziare.

Si è spostato semplicemente il riferimento, dalla moneta alla “quasi moneta”, i titoli di assunzione di debito a mezzo dei quali gli Stati, non potendo emettere moneta, sono costretti a ricorrere per finanziarsi.

41. Traiamo le conseguenze. Creare una grande area monetaria è stata una acquisizione di assoluto valore. Scompensata dal non aver creato una autorità politica, che disponesse di un potere che fosse espressione unitaria dell'intera collettività europea. Un incredibile errore. Per rimediare non v'è che un mezzo, creare la Autorità politica unitaria.

Deve essere una autorità che risponda al principio democratico (v. Preambolo e artt. 2 e 10 Lisbona). Che sia espressione a pari titolo di ciascun cittadino dell'Unione, quale che sia la parte del territorio in cui viva. Nei confronti di ogni individuo dell'Unione l'autorità politica deve sentirsi responsabile a pari titolo ed in eguale misura. Perché si addivenga al risultato è indispensabile che il sistema di governo abbia al suo vertice in posizione eminente un organo che sia eletto sulla base di una unica legge elettorale, ed in contemporanea, dal corpo elettorale dell'Unione nel suo insieme.

Il governo dell'Unione deve disporre della sovranità monetaria e finanziaria, oltre che di poteri-doveri di tutela dell'ordine interno e verso l'esterno e di cura del benessere dell'intera collettività, nonché di tutte le attribuzioni proprie di uno Stato sovrano.

Anche se si aggiungessero mezzi nella misura necessaria per provvedere all'Italia, il problema resterebbe. L'Unione politica serve per l'Italia. E' indispensabile per tutti.

42. La creazione dell'Unione politica economica è l'ultimo miglio da percorrere.

Un lungo ragionamento ci ha portati a due acquisizioni di assoluto rilievo. Il sistema vigente, composto dalla disciplina dell'Unione e di quella connessa dell'euro ha aperto due enormi varchi alla speculazione finanziaria internazionale.

Il primo, dipendente dal fatto che alla gestione dell'euro non è preposta una autorità politica, consiste nell'aver agevolato i guadagni, conseguibili con operazioni anche quotidiane sulle variazioni di cambi tra le altre monete, ed il dollaro in particolare, e l'euro i cui andamenti sono condizionati da regole rigide e fisse.

Il secondo, per avere creato condizioni per effetto delle quali le operazioni sui titoli di Stato di lunga durata, offrono opportunità non minori di quelle originarie, che si intendeva assolutamente contrastare, basate sulla diversità delle condizioni delle singole economie nazionali.

Un risultato del tutto opposto dunque rispetto a quello che con la moneta unica si voleva ottenere. Un pericolo permanente, che può colpire l'economia dei Paesi membri in ogni momento, rende fragile l'Unione, può mirare al suo cuore. L'ultimo di tali argomenti è assorbente. Non vi sarebbe bisogno di aggiungere altro. La creazione dell'Unione politica europea appare indispensabile. E' l'ultimo miglio da percorrere per completare il disegno europeo. Se ci si pone tuttavia nell'ottica dell'obiettivo altre ragioni si rinverranno. Alcune anche da sole sufficienti. Proviamo ad elencarne degli esempi:

- in un regime universale di libera circolazione dei capitali a breve, l'attività professionale di procurarsi un profitto lucrando sulla oscillazione di valore tra le valute e sulle differenze sostanziali nell'accesso al credito delle istituzioni pubbliche è fenomeno che i diritti positivi delle singole istituzioni statali o equiparate non sono in grado né di controllare, né di regolare in via normativa. Unico mezzo di tutela è andare alla radice ed eliminare la causa delle diversità, che costituiscono la base delle oscillazioni, fonti del profitto speculativo;

- i rimedi sin qui apprestati per ricreare condizioni di normalità degli Stati membri colpiti dalla speculazione producono effetti transitori, allontanano il pericolo ma non lo eliminano. Alla lunga se si avesse riguardo ai soli Paesi già colpiti, ma in tempi ristrettissimi se il problema si ponesse per Stati membri di maggiore dimensione, si constaterebbe la impossibilità con la tecnica sin qui impiegata ed anche con quella programmata di reperire mezzi finanziari nei volumi necessari a carico degli Stati membri o con appello ai mercati. Gli interventi aggraverebbero ulteriormente la situazione di costrizione in cui già versano gli Stati nella gestione dei loro bilanci.

43. L'Europa è stata per secoli il motore della crescita mondiale. Il ritmo del suo PIL è calato mentre quello di altre aree politico-economiche cresceva a dismisura. L'Europa, anche a prescindere dai passati primati, avrebbe titolo per concorrere all'attuale eccezionale fase dello sviluppo umano accanto ad altre espressioni culturali e politiche. Se ciò non accade, essendo da escludere che si siano d'improvviso perdute le capacità produttive ed innovative frutto di una antica, gloriosa e perdurante tradizione, è da ipotizzare che sacche, anche ampie, di capacità inutilizzate siano tuttora presenti negli Stati membri e nell'Unione. Il fattore che ne ostacola la fruizione andrebbe individuato nelle costrizioni imposte alle gestioni finanziarie dell'Unione (parità di bilancio, impossibilità di indebitamento) e degli Stati membri (parametri che vincolano la dimensione del debito e dell'indebitamento). La eliminazione dei vincoli restrittivi ricondurrebbe l'economia dal continente a condizioni di normalità, che consentano alla sua capacità di espandersi in modo fisiologico e con efficacia.

44. L'esperienza dimostra che una percentuale del rapporto debito/PIL tra il 30 ed il 40% (35% era quello dell'Italia all'inizio della fase della ricostruzione, 40.3% quello della Germania nel 1991, 31.3% e 35.3% quelli della Francia rispettivamente nel 1986 e nel 1991, 33% quello degli USA negli anni tra il 1974 ed il 1982) corrisponde a periodi di prosperità e sviluppo. L'Unione attualmente è a debito zero. Non può indebitarsi per l'assenza di una autorità politica. La costituzione di un governo democratico unitario consentirebbe di arrivare con ritmo adeguatamente prudente alle suindicate percentuali. Al 40%, rapporto debito/PIL della Germania nel 1991, il ricavo sarebbe pari a 4.722.264 milioni di euro. Un volume di risorse che consentirebbe di liberare, con utilizzazione prudente ispirata a principi di proporzionalità e di eguaglianza, la gestione degli Stati membri dal peso del debito eccedentario, conseguenza degli attuali regimi costrittivi, e nello stesso tempo mettendo a disposizione dell'Unione, delle entità che lo comporranno, delle imprese, finanziamenti sufficienti per uno sviluppo regolato, diffuso, continuo, sostenibile.

45. Il PIL europeo è superiore a quello di qualsiasi altra autorità politica del mondo: 11.805.662 contro 10.221.035 milioni di euro degli USA (dati Eurostat, 2009). Le altre economie seguono a distanza. La dimensione del mercato conferirebbe alla istituzione politica unitaria (quale potrebbe e dovrebbe essere costituita) un peso nel concerto delle istituzioni mondiali, pari alle sue dimensioni economiche, in grado di tutelare in condizioni di autorità i suoi interessi economici e di far valere il suo prestigio culturale e politico nella attuale fase di transizione e sviluppo in cui il mondo versa nella sua globalità. L'Europa parla oggi con più voci, generando sconcerto e delusione negli interlocutori. L'attenzione del resto del mondo è essa stessa dimostrazione del vuoto che si crea con il silenzio dell'Europa.

46. Una adeguato ritmo di sviluppo economico dell'Unione manterrebbe vivo ed efficace il ruolo partecipativo dell'Europa allo sviluppo mondiale. La tradizione euro mediterranea è troppo antica e

gloriosa perché si accetti che si appanni. Né l'Europa da sola (500 milioni circa di abitanti), né gli USA da soli (verso i 350 milioni di abitanti) raggiungono un peso che possa stare alla pari di altre entità politiche e culturali (Cina, 1.336.000 circa, India, 1.186.000, dati Economist, 1998).

La integrazione tra le due istituzioni nord-atlantiche è indispensabile perché lo sviluppo umano prosegua sulla base di un effettivo equilibrio di tutte le sue componenti.

47. Per lunghi decenni, in alcuni casi per secoli, prima che si desse avvio ai processi di unificazione europea, si è avuta esperienza delle difficoltà che si sono avute nel processo di adeguamento degli Stati preunitari al modello unificato imposto dallo Stato nazionale. E' accaduto in Italia, in Spagna e, in forma attenuata, in Germania. Anche nel Regno Unito. Il risultato è stato affidato alla applicazione di una disciplina normativa uniforme, estesa a quasi tutti gli aspetti della vita collettiva, a tutte le componenti della collettività definita "nazionale". Una ipotesi sostanzialmente identica a quella di una disciplina astratta imposta con vincolo generalizzato a componenti, dotate di strutture diversificate, quindi dure.

In tutti i precedenti una vera omogeneità non è stata conseguita. Si è ulteriormente constatato che, la sovrapposizione di una disciplina uniforme, così come è accaduto nell'Unione, ha accentuato i divari preesistenti. Le componenti dominanti hanno dovuto accettare istanze provenienti dalle parti meno sviluppate. Ogni parte della collettività, con propria identità riconoscibile, ha subito danni in conseguenza di discipline connesse a costumi, condotte, mentalità che le erano estranee. Le componenti più progredite non hanno potuto espandere per intero le loro potenzialità. Le più arretrate lamentano la preponderante influenza delle più forti. Negli Stati dove la legislazione unitaria è stata imposta di autorità, si manifestano anche dopo secoli, segni di irrequietezza. Il mantenere in vigore legislazioni unitarie nazionali dopo che si sia costituita l'Unione politica europea sarebbe del tutto privo di senso. La esperienza dimostra che gli Stati membri che per dimensione e cultura corrispondono alle regioni che, incorporate in uno Stato unitario rivendicano autonomia, costituiscono il gruppo rispetto al quale i risultati delle istituzioni europee sono stati più fecondi. La Lombardia e il Veneto, per secoli, sono state le regioni più ricche e progredite d'Europa. La potenza economica aveva generato una corrispondente condizione politica e culturale. Il Veneto, degradato da prima potenza marinara a provincia dell'impero austroungarico, ha registrato una decadenza percepibile in tutti gli aspetti della società.

La Lombardia, pur essendo regione dominante, inquadrata nel Piemonte, poi nello Stato italiano, non è mai tornata al suo più antico splendore. Lombardia e Veneto, membri autonomi dell'Europa Unita, si collocherebbero in posizioni di vertice, alla stregua dell'Olanda. Le regioni meno sviluppate dello Stato unitario, liberatesi dalle strettoie della legislazione unitaria, una volta inserite nel più vasto quadro europeo, sarebbero in grado di valorizzare i loro peculiari punti di forza, con discipline appropriate.

48. Le discipline attuali dell'Unione Europea non sono estranee a processi discorsivi in atto in Italia. Due soli esempi.

Le Regioni del nord Italia, non potendo espandere la loro autonomia nel più ampio spazio europeo, la rivendicano nell'ambito ristretto dello Stato unitario. Il federalismo fiscale, quale viene rivendicato, avrà come effetto la introduzione di modelli in modo uniforme ed al medesimo costo, ad esempio nella sanità e in tutte le regioni. Poiché la capacità contributiva varia da Regione a Regione si avrà che il medesimo costo nelle regioni dove il PIL pro-capite è più elevato potrà essere coperto con aliquote più basse, nelle Regioni dove il PIL pro-capite è più basso richiederà aliquote più elevate. I più poveri saranno assoggettati ad una pressione tributaria più forte. Avranno probabilmente un servizio peggiore.

In senso opposto, Regioni del nord, dal basso rapporto debito/PIL, sono soggette alle costrizioni ed alle conseguenze negative per l'economia derivanti dalla disciplina comunitaria, in dipendenza del rapporto complessivo debito/PIL del 120% dello Stato unitario.

49. In un organismo, che non abbia altro organismo sopra di sé e in questo senso sia sovrano (e tale è l'UE anche se si astiene dal rivendicare tale sua precipua qualità), si crea per forza di cose un ampio spazio per decisioni largamente libere, di fatto "politiche". Se non vengono apprestati organi la cui conformazione risponda alle specifiche esigenze della funzione e ne garantiscano la migliore rispondenza al bene ed agli intendimenti della collettività, delle funzioni di governo si appropria il complesso degli organi preposti alla funzione esecutiva, che si colloca al livello immediatamente inferiore a quello di governo. Così è accaduto per secoli in Cina (spostamento del potere dall'imperatore alla casta dei mandarini) e probabilmente anche in Russia nelle ultime fasi dei regimi sia imperiale, che collettivista. Questa è la situazione certamente presente nell'Unione. E' stata favorita da scelte istituzionali.

La CECA, l'Euratom e poi, nell'ambito della CEE, il regime agricolo, hanno avuto carattere di "organizzazioni comuni del mercato", nelle quali il ruolo della burocrazia è preminente. L'attuazione del mercato unico, che ha richiesto la progettazione e poi la elaborazione delle 300 direttive (ridottesi a 286 a seguito di accorpamenti), è avvenuta quasi esclusivamente ad opera della burocrazia. Con Delors, anche in dipendenza del ritmo frenetico che ha assunto il processo della creazione dell'Unione, la burocrazia è divenuta di fatto, forse in misura superiore a quella dei Paesi membri (o per lo meno della maggioranza di essi), artefice di nuovi Trattati. La mano della burocrazia è percepibile con chiarezza in parecchie norme, non solo di quelle di minore importanza, di Trattati successivi (Nizza, Amsterdam e Lisbona). Il reg. CEE 1466/97 ha creato una solida base per il potere della burocrazia. Ci si riferisce al vincolo di realizzare il pareggio di bilancio. I poteri di verifica e di valutazione del disavanzo eccessivo e quelli sanzionatori conseguenti sono formalmente della Commissione. Ma la analisi e le proposte, per il loro carattere tecnico, provengono dalla direzione generale competente. Ed è in tale potere in conseguenza la effettiva supremazia nei confronti degli Stati.

A parte il quasi monopolio delle conoscenze tecniche, la burocrazia gode dalla stabilità. I commissari provengono da 27 Paesi, alcuni dei quali solo marginalmente interessati alle problematiche generali dell'Unione. Le loro esperienze antecedenti sono spesso diverse da quelle del settore che nell'Unione viene loro assegnato.

La preponderanza quantitativa tra gli atti dell'Unione dei regolamenti, delle direttive, delle raccomandazioni è conferma della generalizzata influenza esercitata dagli uffici.

Bisogna tuttavia non immaginare che esista un disegno preordinato degli uffici ad acquisire una sempre maggiore quota del potere comunitario. Il potere burocratico si espande in dipendenza dal tipo di organizzazione che l'Unione si è dato. La burocrazia fa il proprio dovere. Nel doveroso adempimento delle competenze attribuite ai singoli uffici e perseguendo le finalità cui le stesse sono preordinate, la burocrazia estende in modo naturale e quasi necessario l'ambito della sua influenza. Sarà così se e fino a quando i principi organizzativi di base, sui quali poggia l'Unione, non saranno mutati.

50. Un regime federale a livello europeo da un punto di vista formale e sostanziale già esiste. La competenza dell'Unione è condizionante nei rapporti internazionali. In materia di difesa è condizionante o addirittura dominante. Dominante è nei rapporti commerciali esterni. Esclusiva in materia doganale. Esclusiva in materia monetaria. Dominante e parzialmente esclusiva in materia di bilancio. Esclusiva in materia di regime economico. Destinata a crescere in materia di giustizia e di ordine pubblico.

Nel campo normativo l'Unione è assolutamente prevalente. La sua competenza è esclusiva in materie fondamentali. Le sue norme prevalgono su quelle degli Stati membri. La sfera dell'Unione si allarga (e corrispondentemente si restringe l'ambito normativo degli Stati) man mano che le competenze vengono concretamente esercitate. La competenza dell'Unione è esclusiva persino nel valutare se sussistono le condizioni per estendere le sue competenze.



Una domanda: gli Stati che ci stanno a fare? I dati statistici ci dicono che in Italia nei nove anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 analizzati solo i primi tre trimestri) gli atti nazionali con forza di legge sono stati 1.072; i regolamenti e le direttive comunitarie 20.976. Molti regolamenti hanno durata annuale. E' corretto quindi ridurre il numero ad un terzo. Si perviene ad un totale di 14.272 tra regolamenti e direttive contro 1.072 atti con forza di legge nazionali. Un rapporto di circa 1 a 13. Se invece del numero degli atti si tiene conto delle pagine, si ha una solida conferma. Le pagine dei regolamenti e delle direttive (riducendo ad un terzo quelle dei regolamenti), nello stesso periodo 2000/2008, sono 33.164, pari a più di quattro volte quelle (7.346) degli atti con forza di legge nazionali. Altra conferma: il numero degli atti con forza di legge nazionali è in progressiva diminuzione. E' sceso nel periodo considerato (2000-2008 escluso il 4° trimestre) da 154 a 37.

Nella normazione dell'Unione il numero dei regolamenti va restringendosi, quello delle direttive va ampliandosi. Atti con forza di legge nazionale hanno superato le direttive fino a tutto il 2006. Il loro numero è inferiore a partire dal 2007. La tendenza è confermata dal confronto del numero delle pagine.

I dati sono quelli italiani. Poiché regolamenti e direttive si applicano in modo uniforme in tutti gli Stati membri, si deve concludere che lo spazio delle normative dell'Unione corrisponda dappertutto a quello italiano.

Si lamenta, ed è una delle più frequenti contestazioni nei confronti della classe politica (la "casta"), che i parlamentari lavorano poco. Poche settimane e pochi giorni ogni settimana. Sono molte le assenze. E' vero. Se i rappresentanti del popolo si riunissero per quaranta ore ogni settimana (fatta eccezione dei soli periodi di ferie) non potrebbero che restare con le mani in mano. Peggio, sarebbero quasi costretti a litigare su cose inutili. La colpa è del sistema complessivo, UE più costituzione nazionale, che ha trasferito la quasi totalità delle competenze politiche all'Unione, e che per il loro esercizio ha attribuito una influenza dominante alla burocrazia e a livello nazionale ha creato una classe politica, fin troppo numerosa, forzatamente inoperosa. L'ozio, anche a livello degli organi costituzionali, è il padre di tutti i vizi.

Quanto si è detto per il Parlamento, vale anche per il Governo. Le sedute del Consiglio dei Ministri sono brevi. I poteri normativi traslocano verso l'Unione. E quanto ai grandi temi politici ed organizzativi dell'Unione quasi mai viene discussa e poi resa pubblica la posizione che il Governo vi assumerà. Le radici del desolante quadro politico italiano è nel continuare a credere, o fingere di credere, che il centro del potere sia ancora in Italia. In Italia non si decide autonomamente quasi nulla. Personalità singole e partiti, grandi e piccoli, si fronteggiano con durezza per conquistare un potere. Il potere invece è scivolato via dalle nostre mani, si è da tempo adagiato sulle ginocchia degli organi europei. A livello nazionale si sono inariditi gli spazi per i grandi ideali. I giovani si disinteressano della politica. I programmi dei politici si risolvono in formule generiche. Ognuno contesta all'altro di non affrontare e di non voler risolvere i problemi. Ma nessuno indica come potrebbero e dovrebbero essere risolti. Per i più la politica serve per fare carriera, per conquistare posti, per tutelare interessi specifici, senza escludere quelli personali. Il cambio di casacca è frequente. La "simonia" diventa pratica diffusa.

51. Il federalismo sostanziale, inteso come trasferimento di quote dominanti del potere politico ad una autorità centrale, dunque già esiste. Sulla diagnosi non sembra poter esservi dubbio. Il potere politico è una competenza che deve essere esercitata da organi e titolari selezionati allo specifico scopo. L'incongruenza del sistema integrato UE-Costituzione nazionale è che vigono nei Paesi membri discipline dirette a formare classi politiche nazionali e mancano viceversa meccanismi che concorrano a formare la classe politica dell'Unione. Il risultato si traduce in una doppia incongruenza. A livello europeo il potere sostanziale passa sotto l'influenza dominante della burocrazia. A livello nazionale la classe politica è depotenziata. E' soggetta a fenomeni degenerativi, con effetti che si riflettono sulla stessa Unione.

Il meccanismo da utilizzare per la formazione di una classe politica dell'Unione, quale unitaria entità politica, è indicato dai Trattati. La democraticità è un principio fondante dell'Unione. Tutte le altre componenti del regime democratico (libertà individuale, pari diritti dei cittadini all'accesso al voto politico, temporaneità delle cariche politiche, periodicità quindi del voto) sono presenti. Manca l'anello essenziale. La elezione in contemporanea da parte del corpo elettorale unitario, cui partecipino in condizione di parità tutti i cittadini dell'Unione dell'organo detentore del potere politico di vertice.

52. Non tutto è così semplice come appare. Ma si può e si deve riuscirvi. Per essere concreti occorre esaminare le forze che rimangono contro e quelle che prevedibilmente sarebbero a favore.

In epoca contemporanea è sempre più raro il caso di individui che operano isolatamente. Nella quasi totalità i singoli si inquadrano in organismi, che tendono ad occupare la quasi totalità delle attività di interesse umano. Non fanno eccezione le professioni una volta dette liberali. Le formule adoperate dagli organismi sono le più varie, così come diversissime sono le loro dimensioni. L'operare degli organismi si basa sull'utilizzo di una medesima forma giuridica di base. E' l'obbligo di ciascuno dei partecipi all'organismo di adempiere in modo esatto e completo al compito che gli viene assegnato. Ciò anche nel caso che oggetto dell'obbligo sia l'esercizio di un potere di comando, di un potere che, a sua volta, quand'anche amplissimo, è sempre specifico. Gli organismi si compongono quindi di individui, collocati in una pluralità di livelli e selezionati in modo che rispondano alle correlative esigenze. Si muovono tutti in conformità alle linee tracciate dalle funzioni ricevute e dall'obbligo di adempiervi. I grandi organismi, l'Unione europea ed ogni Stato membro ad esempio, si scompongono in un gran numero di organismi minori ed ammettono ad operare nel loro ambito moltitudini di altri organismi.

Queste idee, apparentemente astratte, ci conducono al primo grande ostacolo alla trasformazione della Unione europea in una effettiva entità politica. E' rappresentata dagli organismi minori che a livello di Unione ed a quello degli Stati membri devono attenersi a compiti non compatibili con il principio dell'unità politica europea. Sino a che le norme che li regolano non sono modificate, sono tenuti a rispettarle e, così operando, diventando espressione di una forza la cui direzione di marcia è opposta alla costituenda Unione politica. Diamo un nome a questi organismi: sono i titolari dei poteri di governo nazionale, le classi politiche nazionali, tutti gli organismi direttamente o indirettamente collegati a tali prime entità. Sono, a livello dell'Unione, i titolari delle più elevate competenze (Consiglio, Assemblea, ecc.) soddissfatti dal rango conseguito. Aggiungiamo le burocrazie nazionali e dell'Unione. Aggiungiamo le componenti del mondo produttivo e sindacale che, in caso di trasferimento dell'effettivo potere politico e governativo al livello europeo, vedrebbero compromettere le loro attività. Aggiungiamo i titolari di organi ed uffici che in caso di unificazione verrebbero modificati o soppressi. Sono più numerosi e forti di quanto si creda. Per fare solo un esempio, i dicasteri degli esteri e le reti diplomatiche dei Paesi membri. E' vero che ne verrebbero costituiti altri a livello di Unione. Ma quelli nazionali esistono e devono continuare ad adempiere ai loro obblighi nazionali. Gli altri sono di là da venire.

53. Quelle ora elencate sono appena un esempio delle forze contrastanti. Non è qui possibile farne una rassegna più ampia. Conviene invece andare alla ricerca dei punti sui quali si potrebbe far breccia e delle forze sul cui appoggio si potrebbe puntare.

Un livello che merita immediata attenzione è quello ideologico. Vi sono le grandi ideologie, le micro ideologie, i sistemi ideologici formalizzati, le ideologie occulte. Una ideologia tanto occulta, quanto potente è quella racchiusa nella espressione: "E' l'Europa che lo comanda", "è l'Europa che ce lo chiede". Sono frasi che bloccano il discorso. E, prima del discorso, ogni conato di analisi. Chi pronuncia la frase si ammanta della forza dell'Europa. Il Governo, fin quando ci sono interessi nazionali in gioco, deve invece farsene carico. Quali sono le conseguenze "nazionali" di ciò che chiede l'Europa? Bisogna ogni volta chiederlo ed esigere le risposte precise. Se gli effetti fossero negativi, il Governo dovrebbe cercare di evitarli. Se non si potessero impedirli, bisognerebbe risalire alle cause ultime. Se queste fossero del sistema europeo, bisognerebbe indicarle e far valere la propria autorità perché vengano

eliminate. Se non fosse possibile e ne derivasse danno, il Paese deve esserne risarcito. L'ideologia occulta del "Lo vuole l'Europa" può essere battuta in breccia se con fermezza ed implacabilità si chiedano spiegazioni sul perché il Paese dovrebbe ottemperarvi e con quali conseguenze, se il disposto europeo sia legittimo, se ricorrano presupposti che impongono di rivalutare aspetti pregiudizievole delle istituzioni europee. Non si farebbe ostruzionismo all'Europa. Al contrario, si obbligherebbe a far chiarezza sulle istituzioni che ci siamo dati.

54. Le ideologie, in definitiva, non sono che proposte di obiettivi e di mezzi per conseguirli, che godano di un consenso diffuso e convinto. Nelle attuali condizioni del Paese l'oggetto del sentire comune potrebbe identificarsi in un progetto operativo che conduca con ragionevole probabilità ad un migliore ritmo di sviluppo. Sull'obiettivo non sembra via siano dissensi. E' l'obiettivo che i Trattati si sono impegnati a realizzare. Ma, invece di avvicinarsi, sembra vada sempre più allontanandosi. Potrebbe raggiungere un punto superato il quale potrebbe non essere più possibile tornare indietro. Un pericolo latente. Le strade perseguite per evitarlo si sono dimostrate non appropriate. Il pericolo è alle porte. Bisogna reagire con urgenza. Rimedi da attuarsi in un medio o lungo periodo possono essere messi allo studio (es. la riforma della pubblica amministrazione), ma nell'immediato sarebbe di scarsa utilità. Nelle more il Paese farebbe a tempo a crollare. Disponiamo di molti validi economisti e politologi. Andrebbe chiesto che si riuniscano attorno ad un tavolo e che ne escano solo con proposte concrete di cui tutti o almeno la maggioranza assumano la responsabilità. In altri tempi si sarebbe disposta la formazione di una commissione di esperti. Le commissioni ad hoc non sono più di moda. Per la compilazione del Code Civil per la presidenza della Commissione Napoleone designò Pothier, giurista dalla mente chiara, limpida e insieme sistematica. L'Imperatore partecipò a molte delle riunioni. In parecchi casi fu lui a decidere. Altri tempi! Oggi i codici civili e penali e, soprattutto, quelli di procedura civile e penale richiederebbero una approfondita revisione. Si provvede invece alla giornata. Si toccano punti sensibili senza preoccuparsi degli effetti di sistema. Lo stesso sta accadendo per le questioni europee. Ognuno dice la sua. Più o meno tutti ripetono le stesse cose. Mancano riflessioni sistemiche. E' una specie di stanca litania, cantata con voci spesso stonate. Se la decisione che le questioni vengano studiate in gruppo, in breve e in modo approfondito, non viene assunta dalle autorità, nulla si oppone a che vi si pervenga per iniziativa spontanea. Purché non si tratti di semplici seminari, convegni o tavole rotonde. Ci si deve impegnare con proposte concrete, basate su analisi complete dei fattori e delle condizioni esistenti, di cui si assume personalmente la responsabilità culturale e politica. Qui è stata presentata una proposta basata su una argomentazione complessa. Ma il trarne indicazioni plausibili circa la direzione verso la quale il groviglio di fattori sospinge l'umanità, richiede il concorso di organismi di studio e di analisi di dimensione adeguata. L'analisi compiuta da un individuo singolo non può essere esente da lacune, inesattezze, errori. Esaminarla e sottoporla a critici può costituire un primo passo, utile.

55. Come esistono fattori di natura istituzionale che per effetto della doverosità interna non favoriscono la unificazione politica dell'Europa, così ve ne sono altri che potrebbero essere interessati invece a che si realizzi. Ci si riferisce in particolare alle regioni che non solo in Italia, ma anche in altri Paesi membri si sentono compresse dai lacci derivanti dallo Stato unitario. La rivendicazione di livelli maggiori di autonomia crea turbamenti negli Stati di appartenenza. Difficilmente potrebbe condurre a risultati concludenti, anche in tempi lunghi. L'obiettivo viceversa costituirebbe un effetto naturale ed immediato se si pervenisse alla creazione di un governo dell'Unione, dotato dei poteri sovrani. Lo Stato, istituzione intermedia, non avrebbe più ragione di essere. Componenti dell'Europa politicamente unificata sarebbero le Regioni o aggregati di Regioni. Non più gli Stati.

56. Un approccio realistico, come ha imposto di non trascurare le influenze positive o negative di tendenze di opinione e di micro o macro ideologie, così a maggior ragione richiede che si verifichino le possibili reazioni degli Stati membri. Nulla è mai accaduto nell'area euro senza l'impulso od il consenso dei tre Paesi maggiori, Germania, Francia, Italia.

Non vanno trascurati precedenti storici, non identici ma assimilabili. L'unificazione della Germania e quella dell'Italia dimostrano che lo Stato che ha promosso e/o realizzato la unificazione ne ha assunto la responsabilità del governo nel tempo immediatamente successivo alla unificazione. Così fu per la Prussia in Germania, per il Piemonte in Italia. E' una esigenza di tutela che va rispettata. Nel caso dell'Europa si perverrebbe all'unità politica sulla base di decisioni paritarie di tutti gli Stati membri. Un risultato identico a quello della unificazione realizzata ad opera di uno Stato dominante potrebbe ottenersi con un accordo tacito che conduca alla preminenza nel governo dell'Unione del Paese più forte, la Germania, nella prima legislatura. Ed alla preminenza nella seconda legislatura al Paese che segue immediatamente per importanza, la Francia. Per Germania e Francia va inteso il politico tedesco e francese, che versi in posizione di riconosciuta eccellenza nel partito o nella coalizione, che avrà conseguito la vittoria nelle elezioni. Nelle legislature successive vinca il migliore!

E' un dettaglio. Potrebbe darsi che le condizioni storiche abbiano un corso totalmente diverso da quello ipotizzato. Ma i dettagli non vanno trascurati. In passaggi storici decisivi possono essere determinanti.

57. La Germania, come tutti i Paesi membri, sarebbe destinata a dissolversi nell'Unione. Il passaggio dall'assetto attuale a quello dell'Unione non può essere compreso nella effettiva realtà e viene stravolto nel suo significato se si continua a pensare in termini di Stato. Nell'Unione i tedeschi, singoli o partecipi di organismi, conseguiranno sicuri benefici. Appartengono alla collettività più numerosa e culturalmente omogenea. Le istituzioni tedesche, di ogni tipo, nell'ambito territoriale dell'Unione nonché nei rapporti con il resto del mondo, sono quelli dominanti.

I tedeschi dovrebbero essere tra gli europei i più favorevoli alla Unione politica. Sono ostacolati dal mito del marco e dal doloroso ricordo di ciò che accadde nel primo dopoguerra e dall'orgoglio per ciò che si riuscì a fare nel secondo dopoguerra per evitare che il precedente si riproducesse. Se i tedeschi esaminassero le condizioni attuali con distacco converrebbero che l'euro, per le discipline che gli hanno imposto, è diverso, se non l'opposto (è privo di governo!) del così amato marco. Si persuaderebbero che il fallimento dell'eurozona sarebbe interpretata come una guerra voluta dalla Germania e della Germania perduta. E che una moneta corrispondente all'amato "marco" si avrà solo con un "euro" gestito da un governo autorevole, quello di una Unione europea, potente e coesa.

58. La Francia gode di un territorio ricco, con larga percentuale di pianure, difeso dal mare e da barriere montuose, con un confine aperto solo su un lato. La Francia, anche in virtù delle condizioni geografiche favorevoli, si è costituita in Stato nazionale prima di qualsiasi altro Paese europeo. Vincitrice nella prima come nella seconda guerra mondiale, la Francia avrebbe avuto titolo ed autorità per unificare l'Europa se De Gaulle, in nome della "grandeur", compiendo lo stesso errore che potrebbe oggi ripetere la Germania, non avesse privilegiato la autonomia politica del Paese alla confluenza in una entità politica di livello superiore (la Comunità europea di difesa, che con elevata probabilità sarebbe sfociata in quella politica). Il Presidente Chirac nel 1995 espresse pubblicamente il convincimento che la Francia, tra i futuri partecipi dell'eurozona, si sarebbe trovata nelle condizioni migliori.

La Francia dispone di una amministrazione che vanta solide tradizioni di efficienza. Il potere finanziario-produttivo presenta un alto grado di integrazione, sia interno sia nella connessione con il potere politico. Il regime presidenziale ha conferito autorità alla Francia in ambito europeo. La Francia, che si avvantaggiava nel 1991 di un rapporto debito/PIL estremamente basso (35.3%), ha perseguito un obiettivo di espansione dell'economia nei limiti consentiti da un continuo, anche se annualmente modesto, deterioramento del rapporto debito/PIL. Proseguire nell'indirizzo, dato il livello raggiunto (81.7% nel 2010, 84% previsione 2011) esporrebbe a pericoli. La Francia potrebbe essere tra i Paesi maggiori il più favorevole, almeno in via di principio, alla unificazione politica dell'Europa. Il termine "federalismo", secondo notizie di stampa, sarebbe stato adoperato dal Presidente francese in occasione di una delle riunioni dei Capi di governo, dedicata al caso greco.

L'attuale Presidente francese potrebbe ragionevolmente ambire a concludere la sua carriera come Presidente dell'Unione Europea.

59. Per l'Italia l'Unione politica non è una opzione. E' stato l'obiettivo di un intero ciclo di rilevanza storica che ha visto l'Italia in più occasioni come protagonista. Vi sono almeno due aspetti in favore dell'Italia. Un italiano, Guido Carli, fu chiamato a presiedere nel 1950 il primo Steering Committee dell'Unione Europea dei pagamenti. Era il rappresentante di un Paese sconfitto, così come lo era il rappresentante tedesco. L'Italia era paese creditore, così come lo era la Germania. Ma già la Germania sconfitta era più forte dei due Paesi vincitori, Francia ed UK, che avevano subito devastazioni più gravi e uscivano dalla guerra indeboliti. Ragioni di tranquillità indussero ad assegnare il ruolo ad un italiano. L'esempio assolutamente non può riferirsi al futuro governo dell'Unione. Nessuno oggi potrebbe sospettare che l'Italia agogni a posizioni di preminenza. All'opera di convincimento per pervenire all'obiettivo l'Italia potrebbe contribuire più di altri. Il Presidente della Repubblica italiano non ha poteri di governo. La sua funzione istituzionale si risolve principalmente nel curare e garantire l'equilibrio tra i poteri, avvalendosi della persuasione e della personale autorevolezza. Le modalità di elezione del Presidente hanno nella generalità dei casi fatto cadere la scelta su personalità di età già matura, di alto prestigio, di esperienza vasta e varia, che abbiano dimostrato attitudini a percepire il nuovo ed a riceverlo, assimilandolo nella misura in cui si presentasse conforme all'interesse della collettività. L'apporto di una personalità indipendente, la cui fede europeistica sia sincera e riconosciuta e che per l'età non dia luogo al dubbio di ambizioni personali, di un Paese che non punta alla preminenza, potrebbe dimostrarsi prezioso.

60. Gli Stati di seconda o terza dimensione hanno partecipato alla evoluzione delle istituzioni comunitarie con apporti autorevoli ed efficaci. E' prevedibile una loro convinta collaborazione alla definizione del modello costituzionale definitivo dell'Europa. Questi Stati prefigurano le entità che comporranno l'Unione.

Gli Stati, medi o minori, che versano in situazioni di difficoltà non faranno mancare la loro convinta adesione.

61. La realizzazione dell'Unione Politica Europea costituirà un evento di importanza storica, paragonabile, per l'influenza che eserciterà, alla costituzione sul finire del 1700 degli Stati Uniti di America.

Si è già sottolineato che per l'Europa partecipare alla evoluzione dell'umanità in condizioni di eguaglianza va considerata una missione. L'Europa non può sottrarsi. Il resto del mondo reciprocamente non può astenersi dall'esigerlo. In Europa e nel mediterraneo è fiorita una delle civiltà più antiche e prestigiose, forse l'unica la cui evoluzione sia continuata senza interruzione per millenni. E' però indispensabile che si creino condizioni che di tale missione garantiscono la effettività. L'unificazione politica dell'Europa è condizione necessaria perché ciò avvenga. 500 milioni di cittadini non sono ancora sufficienti perché vi sia parità con le altre culture e con le forze che le sostengono. Un più stretto collegamento con gli USA colmerebbe la differenza. Circa 850 milioni complessivi, congiunti ai più elevati PIL e PIL pro-capite, valutati i livelli tecnologici e produttivi, creerebbero condizioni obiettive di parità, con qualsiasi altra area del mondo.

Gli USA versano in difficoltà. Sono intervenuti più volte in soccorso dell'Europa. E' un dovere per l'Europa essere oggi accanto agli USA. L'Unione Politica Europea potrà garantire che il sostegno che potrebbe essere accordato sarebbe effettivo ed efficace.

62. Le sorti dell'umanità dipendono in definitiva da un groviglio, estremamente complesso di cause e degli infiniti rapporti che si intrecciano tra le stesse. Le cause sono alcune individuate e considerate, altre individuate ma non valutate o valutate inesattamente, altre non individuate, perché non

agevolmente percepibili, o sopravvenute. Di ogni causa bisognerebbe conoscere l'effettiva natura e la forza. "Fantasia della storia" è una espressione, insieme ad altre simili utilizzate in queste pagine, per dare un'idea della fenomenologia che ci circonda. Le cause, fatta eccezione per quelle strettamente naturali, si concretizzano solo a mezzo di condotte umane. Nell'adempimento degli obblighi derivanti dalla partecipazione ad organismi, condizione che per gli individui sta divenendo dominante, permane agli uomini, ed è insopprimibile, uno spazio ancorché minimo di determinazione autonoma. Può assumere le forme estreme del ribellarsi all'obbligo pur nella consapevolezza delle sanzioni. L'umanità può prendere in mano il suo destino analizzando il groviglio delle cause, cercando di prevedere ciò che potrà accadere, inserendosi nel gioco.

L'analisi qui svolta porta a non escludere una ipotesi di collasso delle istituzioni europee vigenti. Ma avrebbe anche individuato nella costituzione dell'Unione politica europea l'unico mezzo per superare le difficoltà presenti e quelle prevedibili. Se la conclusione fosse da accettarsi le istituzioni che sembrerebbero trascinare gli europei verso il basso, starebbero per aprire esse stesse uno spiraglio perché la tendenza si inverta. Schiuderebbero la strada verso l'Unione politica. Se così fosse, si offrirebbe una occasione da non perdere. Bisognerebbe cavalcare l'opportunità con prontezza, entusiasmo, coraggio. Percorrere l'ultimo miglio del progetto istituzionale europeo non è una opzione. E' un dovere. L'ideale agognato da personalità illuminate, non ultimo l'italiano Altiero Spinelli, può diventare realtà. Vi ci sospingono le istituzioni della cui conformazione portiamo le stimmate negative. Non sarà l'ultima sorpresa che si offrirà la storia. Altre ne abbiamo segnalate. Spetta a noi, sempre che si condivida l'analisi delle condizioni presenti, dei fattori che vi operano, nonché dei margini di iniziativa che vi ineriscono, assumerne la guida e condurre la nostra collettività allo straordinario traguardo.