



## SALVARE L'EURO. SALVARE L'UNIONE EUROPEA

di Giuseppe Guarino\*

Il valore di una moneta avente corso legale dipende dalla sua affidabilità. La gestione delle monete spetta normalmente a due autorità indipendenti, il Governo dello Stato e la Banca Centrale, dotate di poteri per governare l'economia del Paese in tutti i suoi aspetti e che operano in modo coordinato. L'affidabilità poggia sulla capacità delle due autorità di esercitare le loro congiunte attribuzioni, politiche e di lata discrezionalità, con saggezza e competenza tecnica. Devono garantire che della moneta non si faccia uso arbitrario e curare, a mezzo di un monitoraggio continuo, che la gestione della moneta si adegui agli interessi e ai bisogni della collettività e, pur soggiacendo alle inevitabili pressioni esterne, si contraddistingua per una consolidata caratterizzazione di stabilità. Modello di moneta affidabile e stabile è stato negli anni dal 1950 al 1991 il marco tedesco. Lo era e lo è tuttora il dollaro statunitense.

Con i due Trattati, l'Atto Unico europeo ed il Trattato sull'Unione europea, tra il 1992 ed il 1993 si creò un grande mercato unificato e si disciplinò una nuova moneta, l'euro. Si escluse la formazione di un unico governo, con autorità estesa all'intero mercato. Si optò per una soluzione di nuovo tipo. La responsabilità del benessere anche economico delle singole collettività sarebbe rimasta ai rispettivi governi. Per la moneta si sarebbe fatta una distinzione tra gli Stati che avrebbero conservato le monete originarie (Stati con deroga) e gli Stati che avrebbero adottato come moneta comune l'euro (Stati senza deroga). In assenza di un Governo che ne fosse interamente responsabile, l'affidabilità dell'euro sarebbe dipesa dalle regole del TUE.

Le regole sarebbero state di due tipi: per tutti gli Stati membri dell'Unione (15 alla data del Trattato sull'Unione europea, oggi 27) si sarebbe consentito un margine di manovra nel rapporto con il PIL fino al 3% nell'indebitamento annuo e fino al 60% nel debito complessivo. Per gli Stati che aspiravano a far parte dell'euro (in origine 12, oggi 17) si sarebbe applicato per un periodo temporaneo, che al più tardi sarebbe terminato il 1° gennaio 1999, una disciplina transitoria volta a realizzare condizioni di omogeneità. Il 3 maggio 1998 fu effettuata la verifica su quali Stati avessero realizzato le condizioni di ammissione. Per undici Paesi il giudizio fu positivo. Per il dodicesimo (la Grecia) la raggiunta omogeneizzazione fu accertata l'anno successivo.

Con il 1° gennaio 1999 la disciplina a regime, 3% per l'indebitamento, 60% per il debito nei rapporti con il PIL (i "famosi" parametri di Maastricht), divenne quindi comune a tutti gli Stati sia euro, che con deroga. Da quel momento l'affidabilità dell'euro e la accettazione dello stesso da parte dei mercati sarebbero dipese dall'adeguatezza delle regole e dalla certezza della base giuridica.

Quanto all'adeguatezza, la capacità di indebitamento nell'anno fino al 3% e nel debito sino al 60% del PIL corrispondeva (fatti salvi i periodi di straordinaria emergenza) alla esperienza generalizzata delle

\*Giuseppe Guarino, Professore emerito di Diritto Amministrativo nell'Università di Roma "La Sapienza", già Ministro delle Finanze e dell'Industria

maggiori economie. Studi preliminari promossi dalla Commissione Europea (i rapporti “Cecchini” e “One money, one market”) avevano calcolato che il sistema integrato dei due Trattati, AUE e TUE, per effetto della eliminazione anche fisica delle dogane, della introdotta libertà di circolazione di tutti i fattori produttivi (compreso il movimento dei capitali a breve), della eliminazione dei costi di transazione, nonché di molteplici altri elementi, avrebbe prodotto un incremento del PIL nei singoli Paesi in misura consistente, non inferiore comunque al 2%.

Tutto bene, quindi. Non proprio. Il diavolo ci avrebbe messo la coda. Nel 1999, conclusasi la fase transitoria con l'accertamento della avvenuta omogeneizzazione delle economie dei Paesi partecipanti all'euro ed effettuato alla data prevista il lancio dell'euro, la Commissione decise di sostituire l'art. 104 c) TUE, contenente i parametri da osservarsi a regime, con due regolamenti, di cui aveva promosso l'approvazione, il 1466/97 ed il 1467/97. I due regolamenti sostituivano il parametro del 3% per l'indebitamento con il parametro 0% (il pareggio del bilancio, di cui un regime rigoroso avrebbe verificato il conseguimento a medio tempo), toglievano di fatto ogni rilevanza al parametro del 60% per il debito, modificavano nello stesso tempo la procedura per i disavanzi eccessivi.

I regolamenti 1466 e 1467/97, applicati ininterrottamente per tredici anni sino al 6.12.2011, sono viziati da “incompetenza assoluta”. Lo si può affermare con ragionevole certezza perché dispongono in testuale contrasto con i Trattati AUE e TUE, che avrebbero potuto essere modificati solo da altri Trattati, non sicuramente con regolamenti, espressione di una fonte giuridica di rango inferiore. AUE e TUE avevano introdotto un sistema organizzativo complesso. Le loro disposizioni avevano natura di “norme di ordine pubblico”, dirette a disciplinare un sistema di nuovo tipo. Non sarebbero stati quindi derogabili nemmeno con il consenso dei destinatari. Il vizio dei regolamenti è da qualificarsi non come semplice “illegittimità”, bensì come “assoluta carenza di potere”. Dà luogo ad “inesistenza”, che si può far valere in modo diretto da qualsiasi interessato in qualsiasi momento. Va aggiunto che il Trattato di Lisbona, stipulato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, nell'art. 126 TFUE, ha riprodotto testualmente l'art. 104 c) TUE, così confermando “ab origine” la capacità degli Stati di indebitarsi nell'anno fino al 3% del PIL.

Ma v'è di più. Il reg. 1175/2011, entrato in vigore il 6 dicembre 2011, ha regolato l'intera materia oggetto dei due regolamenti 1466 e 1467/97 e quindi li ha abrogati. Il nuovo regolamento ha fatto di più. Ha formalmente sostituito gli articoli dei regolamenti antecedenti che avevano vincolato alla parità i bilanci degli Stati membri ed avevano modificato la procedura per i disavanzi eccessivi (v. artt. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13). Inoltre il reg. 1175/2011 al punto 8 delle premesse attesta formalmente, sulla base della “esperienza acquisita” che “errori (sono stati) commessi nel corso dei primi dieci anni dell'Unione economica e monetaria”, I “dieci anni” sono quelli in cui hanno ricevuto applicazione i regolamenti 1466 e 1467/97. Il reg. 1175/2011 è un atto di legislazione ordinaria ai sensi del Trattato di Lisbona. Il che significa che il formale riconoscimento della erroneità del regolamento del 1997 è stato condiviso dalla Commissione (29.9.2010), dai Parlamenti nazionali ai quali la proposta è stata trasmessa, dalla BCE (16.2.2011), dal Parlamento europeo (28.9.2011), dal Consiglio europeo (16.11.2011).

Il reg. 1175/2011 ha abrogato il vincolo del bilancio in pareggio. Ha dettato una disciplina che potrebbe risultare compatibile con l'art. 126 TFUE. Senonché, appena entrato in vigore, il regolamento è stato accantonato. E' subentrato un bailamme di interventi e di atti, privi di qualsiasi autorità nei confronti dell'art. 126 TFUE. Sono il vertice 24-25 marzo 2011, che ha approvato l'atto detto “Europlus”, il Trattato (si badi non “europeo” ma) di diritto internazionale, denominato Fiscal Compact, ed una serie di disposizioni o di progetti applicativi di questo secondo. Il Fiscal Compact ha reintrodotta il principio della parità di bilancio (0% del PIL in luogo del 3% di cui all'art. 126 TFUE) aggravandone la disciplina. Il Trattato di Lisbona avrebbe potuto essere modificato solo ai sensi dell'art. 48 TUE, al quale non si è fatto ricorso. L'art. 126 TFUE è quindi tuttora in vigore e da applicarsi. Non sorgono questioni per effetto del Fiscal Compact perché esso stesso ha stabilito (v. art. 2, nn. 1 e 2: il presente Trattato si

applica nella misura in cui è compatibile con il Trattato su cui si fonda l'Unione e con il diritto dell'Unione europea).

L'analisi delle norme e degli atti dimostra conclusivamente che l'euro è stato gestito applicando principi privi di base giuridica certa.

Quanto ai risultati, i dati relativi ai tre maggiori Stati continentali dell'euro, Francia, Germania, Italia, che rappresentano i 2/5 della popolazione e i 3/5 del PIL, sono impietosi. Anche a voler ignorare la media di sviluppo del PIL nel quarantennio antecedente al TUE (rispettivamente del 3.86%, del 4.05% e del 4.36%), il confronto dei dati attuali con quelli del settennio antecedente al TUE (sette anni corrispondono al periodo della "convergenza") dimostra che per Francia, Germania e Italia si è passati rispettivamente dal 2.09% allo 0.3%, dal 2.61% allo 0.2%, dal 2.72% al -2.4%. I dati definitivi del 2012 saranno probabilmente inferiori alle previsioni.

Il rapporto debito/PIL dei tre Paesi è passato dal 1991 al 2012 rispettivamente dal 35% al 90.5% per la Francia (+55.5%), dal 40% all'82.8% per la Germania (+42.8%), dal 100.8% al 126% per l'Italia (+25.2%: è da tenere presente che tra il 1992 ed il 2005 l'Italia ha alienato partecipazioni societarie per un totale di euro 889.225, valore 2005). Il deficit (previsioni 2012), se per la Germania è dello 0.9%, per la Francia del 4.5%, per l'Italia del 2.6%.

La quota del commercio mondiale, pari nel 1953 al 5.3% per la Germania, al 4.8% per la Francia, all'1.8% per l'Italia, divenne nel 1973 dell'11.7%, del 6.8% e del 3.9% nell'ordine per i tre Paesi. Ancora del 10.2%, del 5.3% e del 4.1% nel 2003. E' caduta all'8.5%, al 3.5% ed al 3% nel 2010.

Mentre nei tre Paesi euro si sviluppava con andamento crescente e continuo un fenomeno depressivo di tale importanza, il commercio mondiale si moltiplicava con un ritmo del 5% ed il PIL mondiale, che aveva toccato un picco del 5.4% nel 2007, risulta del 3.3% nel 2002 contro il -5% dell'eurozona. L'Europa è il principale importatore dagli USA, un primario importatore/esportatore da e verso la Cina. Le sue debolezze si riflettono sulla economia mondiale.

Se alle incontestabili risultanze statistiche si aggiunge la constatazione che l'euro è privo di una chiara e solida base giuridica, si è costretti a prendere atto che si è in presenza di un pericolo grave che riguarda non più singoli Stati, ma l'euro come moneta e l'Unione nel suo complesso. A parte le responsabilità personali, diviene indispensabile che dai Governi nazionali si esiga, ed autonomamente dagli organi dell'Unione si disponga, perché in modo immediato e fattivo venga eliminata ogni incertezza. A questo effetto deve essere chiarito, in forma ufficiale, che la norma in vigore per la disciplina dei bilanci dei Paesi dell'Unione e della zona euro è unicamente quella dell'art. 126 del TFUE (Trattato di Lisbona) e che al dettato tassativo di tale norma d'ora in poi ci si atterrà con rigoroso scrupolo.

Le condizioni dell'economia dei singoli Paesi euro e dell'Unione non sono più quelle floride del 1991. Sono quelle prodottesi nella fase depressiva, prolungatasi per venti anni. E' da ritenere che la situazione attuale corrisponda ad una specifica condizione di emergenza. Non è più sicuro che i parametri di Maastricht (art. 126 TFUE) siano sufficienti a ricondurre alla normalità l'eurozona e l'Unione. Si cominci a maggior ragione "da subito" a rispettare l'art. 126 TFUE. Saranno poi le autorità politiche dei singoli Stati e dell'Unione a stabilire quanto altro si dovrà e si potrà fare.