



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

LA CRISI ECONOMICA E LE PROSPETTIVE EUROPEE

di Augusto Cerri*

Le sofferenze finanziarie ed economiche attuali sono probabilmente l'effetto di una serie di cause non facilmente identificabili per chi non è esperto della materia. È probabile che fra queste cause debba annoverarsi anche una mondializzazione dell'economia, di certo benefica, per gli elementi di pace e di solidarietà fra le nazioni che comporta, ma anche idonea ad introdurre fattori di concorrenza fra sistemi, senza poi che sussistano adeguati strumenti di controllo.

Si è ritenuto di poter contrastare la tendenza all'aumento dei *deficit* di bilancio, con un insieme di regole, nel quadro di una presumibilmente adeguata crescita economica. In questo contesto si collocano i c.d. "parametri Maastricht", le regole di un aumento annuale del disavanzo nei limiti del 3%, nell'ambito di un *deficit* globale da contenere o da riportare al 60%.

La crisi prima finanziaria e poi anche economica venuta dall'America ha, però, turbato l'equilibrio e l'armonia di un pur ragionevole progetto di rientro o di contenimento del disavanzo pubblico, perché ha turbato uno dei presupposti di tale programma: un adeguato sviluppo economico.

In questo quadro si trova a navigare l'Europa senza una guida sicura, perché diverse ricette di politica economica si fronteggiano e nessuna riesce a prevalere decisamente, perché ancora non si configura una vera responsabilità politica di un qualche governante nei confronti di tutti i governati (intendo dire nei confronti di tutti i cittadini europei, insieme considerati, e non solo nei confronti dei cittadini di un certo Stato); perché, in definitiva, non è forse ancora pieno ed intero il compenso fra limitazioni di sovranità, cui sono andati incontro i singoli Stati membri, ed acquisizione di sovranità da parte dell'Unione europea. Lo scambio fra libertà individuale e partecipazione eguale di cui ci ha parlato Rousseau, ma anche, in termini leggermente diversi, ma, ai presenti fini, equivalenti, Cesare Beccaria, non è ancora avvenuto in misura soddisfacente, questa volta a livello di Stati; e perciò permane una sorta di "terra di nessuno" che le pur egregie iniziative della Banca centrale europea non

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Roma "La Sapienza"

riescono a riempire del tutto e che non riesce a riempire del tutto il metodo dei negoziati fra nazioni, con i suoi “costi di transazione” (tempi prolungati, veti incrociati, etc.) che gli economisti hanno ben illustrato in altri campi e che valgono pure nel contesto in esame.

Il metodo pattizio, in questo contesto, conduce anche ad indiscutibili asimmetrie fra potere esercitato e responsabilità politica.

Certo, il quadro istituzionale è in evoluzione e, senza dubbio, l’Unione Europea ha fatto indiscutibili passi avanti, sotto questo profilo: una campagna elettorale finalmente “politica” che ha visto contrapporsi in modo chiaro diverse linee programmatiche; un accordo “politico”, all’indomani delle elezioni, fra partiti europei che rappresentano la maggioranza nel parlamento europeo.

Tutto questo è avvenuto attraverso prassi virtuose senza un mutamento del consolidato normativo dato dai trattati.

In questo quadro assume rilievo l’impegno per “investimenti europei”, certo tardivo, quando non poche nazioni dell’Europa hanno dovuto sopportare sacrifici gravissimi; ma, mi permetto di sperare, benefico.

Riuscirà questo programma di investimenti a riattivare la crescita, in una misura adeguata ad una situazione già compromessa per altri versi?

Riusciranno a questo scopo misure di riattivazione dei consumi venute in essere negli Stati Uniti e promesse in Germania, misure orientate nel medesimo senso già realizzate o da realizzare in Italia, il cambio più favorevole alle esportazioni con il dollaro americano, la selezione e riqualificazione degli investimenti avviate in Francia?

Questo programma di crescita dovrà essere accompagnato ancora da non poca austerità, ma questa austerità rischia a sua volta di bloccare la crescita.

Ecco il punto in cui alcuni illustri studiosi ed ora anche alcuni Stati propongono di allentare i vincoli europei per tentare vie proprie, non contrapposte a quelle comuni ma collaterali; per riprendere una iniziativa politica che l’Europa ha assunto forse troppo tardi e forse in misura ancora insufficiente.

Troppi dati sfuggono al giurista perché la sua parola possa aver davvero peso in queste circostanze. Certo sembra, peraltro, che i vincoli europei siano nati in un contesto diverso da quello attuale e questa circostanza ne riduce indiscutibilmente il valore persuasivo.

Mi rendo conto che una concorrenza fra Stati, una concorrenza sulle regole è altra cosa da una concorrenza fra imprese sulla qualità e sui costi dei beni e dei servizi offerti.

La concorrenza fra imprese dovrebbe essere generalmente benefica. Non così quella fra Stati. Si può dire, alla luce del buon senso, che fin quando la concorrenza fra Stati asciuga gli sperperi e le inefficienze gratuite dovrebbe essere virtuosa; quando intacca i diritti ed il benessere individuale o collettivo diviene certamente più problematica.

È chiaro, tuttavia, che queste intuizioni sono troppo ovvie e generiche per governare davvero i processi reali.

Gli studi economici hanno toccato il problema della concorrenza fra stati membri di una federazione (ricordo, ad es., gli studi di C.M. Tiebout; P. Salmon; A. Breton e di altri illustri studiosi). Ma una federazione è dotata di un potere centrale superiore a quello europeo.

La giurisprudenza della ECJ (a cominciare dalla famosa sentenza *Chassis de Dijon*), le direttive europee, alcuni articoli del TFUE (art. 36, ad es.) possono contenere elementi utili ad evitare che questa concorrenza fra Stati, questa concorrenza sulle regole divenga viziosa. Ma, con tutti i correttivi da tempo elaborati da una *governance* sempre aggiornata ed accorta, con tutti quelli apportati e intervenuti in questi ultimi tempi, il timone che guida verso un benessere comune è sufficiente allo scopo? Un insieme di vincoli “pattizi” o di pur illuminate regole giurisprudenziali possono davvero sostituire questo timone?

I passi avanti venuti in essere sul terreno dell’integrazione politica sono questa volta sufficienti rispetto alle dimensioni assunte dai problemi?

L’Europa, allora, è uno Stato *in fieri*? Probabilmente è così, pur se si verrebbe a trattare di uno Stato di genere affatto particolare. A ciò spingono non solo gli ideali europei, ma ancora, l’insostenibilità di vuoti di potere e di responsabilità in un contesto di mondializzazione che diviene sempre più esigente. So bene che non tutti sarebbero d’accordo con questa impostazione; ma, a mio sommo avviso, è l’unica “sostenibile” (come oggi si suol dire) nel lungo periodo, anche tenuto conto del mare vasto della mondializzazione nel quale piccoli Stati isolati rischierebbero di naufragare.

Il genere particolare di Stato europeo è già, del resto, disegnato negli art. 2, 4 del TUE. L’Europa è una struttura essenzialmente politica e civile, al di là delle differenti nazioni che la compongono. Ricordo la dichiarazione di Copenhagen del 14 dicembre 1973, per cui gli Stati membri “desiderosi di assicurare il rispetto dei valori di ordine giuridico, politico e morale ai quali sono legati, concordi nel preservare la ricca varietà delle loro culture nazionali, portano avanti una medesima concezione della vita, fondata sulla volontà di affermare una società concepita e realizzata al servizio dell’uomo ... intendendo salvaguardare i principi della democrazia rappresentativa, il regno della legge, della giustizia sociale – finalizzata al progresso economico – e al rispetto dei diritti dell’uomo che costituiscono gli elementi fondamentali dell’identità europea”. Ricordo la distinzione fra patria di natura e patria di cittadinanza, fra nazione e stato (J. Habermas, S. Pierré-Caps, Renner, etc.).

Si tratta, però, di uno Stato *in fieri* e non di uno Stato già nel pieno delle sue competenze.

In questa fase di transizione ed in una situazione di indiscutibile emergenza si sollecita una maggiore assunzione di responsabilità degli Stati membri, per uscire dal guado; Stati che poi sono per ora assai più responsabili di fronte ai propri elettori di quanto non sia il governo europeo. Una volta riavviato lo sviluppo, si dice, la gestione del *deficit* sarà, comunque, meno drammatica e meno dolorosa per tutti.

Come fase di un processo complessivamente orientato verso una maggiore coesione non mi sento di condannare a priori la richiesta, anche se molti dati del problema complessivo mi sfuggono.

Al di là delle non poche argomentazioni di merito che potrebbero essere addotte in favore di una politica del genere in un contesto nel quale difficilmente potrebbe comportare spinte inflazionistiche, sul terreno delle istituzioni sarebbe forse opportuno, in attesa di una più piena assunzione di responsabilità politica a livello europeo, un *mix* condiviso di decisioni comuni ed autonomia dei singoli Stati, tale da offrire una sufficiente soglia di garanzia a tutti ma anche da riempire quei vuoti di potere politico che la situazione attuale comporta. Il

marginale di autonomia degli Stati dovrebbe essere condizionato dalla coerenza con le politiche europee intraprese ed anche limitato dal rispetto degli interessi degli altri Stati. Ma, fuori da questi limiti, forse, non esiste ragione per negarlo.