



# MANIFESTO PER UNA NUOVA EUROPA



ASSOCIAZIONE NAZIONALE PER L'INDUSTRIA E TERZIARIO



## Manifesto per una nuova Europa

*"Se noi non costruiremo altro che amministrazioni comuni senza una volontà politica superiore, vivificata da un organismo centrale, nel quale le volontà si incontrino, si precisino e si animino in una sintesi superiore, noi rischieremo che questa attività europea appaia, al confronto della vitalità nazionale particolare, senza calore, senza vita ideale; potrebbe anche apparire una sovrastruttura superflua, e forse anche oppressiva, quale apparve in certi periodi del suo declino il Sacro Romano Impero."*

(Alcide De Gasperi)

Il prossimo 26 maggio si rinnoverà il Parlamento europeo, a quarant'anni di distanza dalla sua prima elezione diretta. L'attuale contesto economico e sociale versa in uno stato di crisi strutturale da ormai oltre un decennio, a causa del dominio imperante dei mercati finanziari sull'economia reale che ha acuito le diseguaglianze, impoverendo da un lato il ceto medio produttivo e concentrando dall'altro ingenti quantità di ricchezza nelle mani di un ristretto gruppo, che detiene le redini del potere economico e finanziario a livello globale: basti pensare che i ventisei uomini più ricchi al mondo posseggono l'equivalente ricchezza della metà della popolazione mondiale più povera. Questo manifesto si fonda sull'idea che democrazia politica e democrazia economica viaggino sullo stesso binario, pertanto il primato della politica sull'economia in una cornice istituzionale e democratica volta al perseguimento del bene comune costituisce l'unico vero argine al rafforzamento di gruppi di potere oligarchici e al conseguente processo di concentrazione delle risorse. Scopo essenziale della democrazia è infatti quello di consegnare il potere politico nelle mani di coloro che non detengono il potere economico, ovvero la maggioranza della popolazione. Tuttavia nell'ultimo trentennio l'indebolimento della democrazia politica in Europa si è ripercosso con gravi esiti sulla tenuta della democrazia economica, il sistema capitalistico è inevitabilmente entrato in una crisi da cui non potrà esserci via d'uscita in assenza di una preventiva ristrutturazione della società politica a livello europeo.

Probabilmente Aldo Moro e gli altri leader politici europei, che in quel vertice di Parigi nel lontano 1974 decretarono il passaggio da un'Assemblea parlamentare di rappresentanti delegati dai Parlamenti nazionali ad un Parlamento eletto a suffragio universale diretto dai popoli d'Europa, avevano in mente uno sviluppo dell'integrazione europea molto diverso da quello effettivamente realizzatosi nell'ultimo trentennio. L'elezione diretta del Parlamento europeo doveva rappresentare il grimaldello di una maggiore integrazione politico-democratica di un organismo sovranazionale composto da sei Stati che negli anni '50 avevano dato vita a tre distinte comunità, con l'obiettivo di porre sotto il controllo condiviso la gestione delle materie prime dell'industria bellica (carbone e acciaio) e realizzare un mercato comune per la libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone. Oggi a quasi mezzo secolo da

quel 1974 possiamo riconoscere il sostanziale fallimento del processo di integrazione europea: l'Unione Europea è un'entità molto diversa da quella immaginata dai padri costituenti De Gasperi, Adenauer e Schuman nell'immediato dopoguerra ma, per quanto se ne dica, non è così distante da quella nata a Roma da un compromesso al ribasso nel 1957. Quell'impostazione funzionalista è stata mantenuta sino ad oggi, a Roma nacque il mercato comune, a Maastricht è nata l'unione monetaria. A Roma erano in sei, a Maastricht in dodici, oggi siamo ventotto, in attesa del recesso definitivo del Regno Unito, ma c'è una linea rossa che congiunge i trattati di Roma del '57 all'ultimo trattato di Lisbona del 2007 ed è la costruzione coerente di un apparato centralista, privo di indirizzo politico, dominato dalla legge del più forte e caratterizzato inequivocabilmente dal primato assoluto dell'economia e della finanza sulla politica e la democrazia. Questo manifesto, promosso dall'ANPIT, apre una riflessione sull'assetto istituzionale dell'Unione Europea, partendo da una serie di considerazioni di carattere politico prima che economico perché riteniamo che un nuovo paradigma istituzionale a livello europeo rappresenti la precondizione per ogni progetto di crescita e sviluppo in un quadro di prosperità generale dei popoli europei. Dopo una necessaria premessa storica sui passaggi cardine del processo di unificazione europea, il documento si compone di una *pars destruens*, ovvero descrittiva dello stato patologico dell'odierno assetto istituzionale, e di una *pars costruens*, una proposta di riforma, o più correttamente di rivoluzione istituzionale, finalizzata da un lato a colmare il deficit di legittimità democratica, causa principale dell'assenza di un comune indirizzo politico europeo, e dall'altro a individuare nel principio di stretta attribuzione l'unica regola per le cessioni della sovranità dagli Stati verso l'Unione, eliminando tutte quelle competenze sussidiarie che hanno consentito alle istituzioni europee lo scippo di pezzi di sovranità statale in modo subdolo e silenzioso. Soltanto perseguendo la strada maestra di un rinnovato assetto istituzionale, sarà possibile riflettere con maggior efficacia e forza politica sul ruolo chiave della BCE in difesa delle economie dell'Eurozona e sulla necessità di una politica fiscale europea ispirata al principio di solidarietà.

## 1. Cenni storici sul processo di integrazione europea

Nel secondo dopoguerra imperversava, in un'Europa in macerie dopo un terribile conflitto, la questione tedesca, cosa fare con la Germania che, dopo la caduta del regime nazista, era stata posta prima sotto il protettorato delle potenze alleate vincitrici della guerra e poi nel 1949 suddivisa in due parti, la Repubblica federale alleata degli Stati Uniti e la Repubblica democratica alleata dell'URSS. Oltre all'aspetto, pur importante, della transizione democratica e dell'indipendenza politica della Germania Ovest, la questione centrale verteva attorno al riarmo dello Stato tedesco lungo il cui confine orientale passava la cortina di ferro, ovvero quella linea immaginaria che divideva il mondo occidentale filoamericano dall'est sovietico. Gli Stati Uniti premevano per riarmare la Germania Ovest, strategicamente importante nel contrastare la minaccia comunista sovietica; dal canto suo la Francia era invece fermamente contraria poiché gli orrori della guerra erano ricordi ancora troppo freschi nella memoria. Fu proprio il politico francese Jean Monnet a trovare la soluzione, cioè inserire la questione della ricostruzione tedesca nel quadro più generale della realizzazione di un'unità europea: fare l'Europa per ricostruire la Germania! Monnet è il vero padrino di questa Unione Europea, per quanto le fascinazioni della narrazione europeista attribuiscono tale ruolo alla triade popolare italo-franco-tedesca di De Gasperi, Schuman e Adenauer. Nel 1950 infatti i progetti di unificazione europea vedevano contrapporsi due fronti: il fronte inglese della cooperazione intergovernativa e il fronte federalista dell'integrazione politico-democratica che vedeva in De Gasperi, ma anche in Schuman e Adenauer, degli strenui sostenitori. Né l'una né l'altra visione risultarono vincenti alla prova dei fatti, a spuntarla fu invece Monnet che proponeva un modello funzionalista di integrazione settoriale, basato su un approccio gradualistico secondo il quale si sarebbe dovuto integrare un settore alla volta, in base alle contingenze del momento. Fu così che nel 1951 a Parigi nacque la CECA, la prima comunità europea, fondata su iniziativa di Italia, Francia, Germania e i paesi del Benelux, con la sola funzione di porre sotto il controllo comune dei sei Stati membri il settore carbo-siderurgico per scongiurare un nuovo conflitto tra Francia e Germania, lungo i confini delle quali si estendevano i principali giacimenti delle risorse minerarie necessarie per l'industria bellica. Sulla base dello stesso criterio, sei anni dopo a Roma furono firmati altri due trattati (CEE e CEEA) per integrare il settore commerciale e abolire i dazi doganali interni e per coordinare i programmi di ricerca in materia di energia nucleare, assicurandone un uso pacifico. Consapevoli che l'opzione Monnet aveva prevalso sulle altre, l'Italia di De Gasperi e la Germania di Adenauer tentarono di integrare quel settore in assenza del quale tutti gli altri settori si sarebbe trovati ben presto privi di guida e così sfruttarono la pressione americana per la costituzione di un esercito comune europeo allo scopo di realizzare un piano più ampio di integrazione politica. De Gasperi riteneva che l'esercito europeo non fosse fine a se stesso bensì rappresentasse lo strumento di una politica estera comune nel quadro di un'Europa federale. Purtroppo il progetto degasperiano di comunità politica europea, con un Parlamento bicamerale (Camera dei Popoli e Senato degli Stati) e un vero Governo europeo titolare

dell'indirizzo politico non vide mai la luce per l'opposizione della Francia, che non ratificò il trattato istitutivo della Comunità europea della difesa (CED). Fallito ogni tentativo di unione politica e democratica restava l'unione commerciale, realizzata nel '57 e implementata nei decenni successivi, alla quale fu poi affiancato un progetto di unione monetaria, su proposta del solito Monnet che *nomen omen* sposò le teorie dei monetaristi francesi: sulla base di questa impostazione economica, l'intervento dello Stato nell'economia è all'origine dell'inflazione e pertanto bisogna sottrarre la politica monetaria dal controllo dei governi in favore di un organo tecnocratico e indipendente come la banca centrale che ha il compito principale di contenere il tasso di inflazione sotto una soglia molto bassa. Nonostante le perplessità di molti autorevoli economisti italiani come Guido Carli e Federico Caffè, negli anni '70 la Comunità europea avallò le teorie monetariste e avviò il processo di integrazione dell'unione monetaria, pur in assenza di una preventiva integrazione politica. Gli anni '80 segnano poi la definitiva vittoria del fronte monetarista, con la conseguente sconfitta italiana per l'ennesimo fallimento del progetto di unione politica, promosso dall'europarlamentare federalista italiano Altiero Spinelli con l'appoggio di Craxi e Andreotti, e il rafforzamento dell'asse franco-tedesco grazie all'alleanza tra il Presidente francese socialista Mitterand e il Cancelliere tedesco democristiano Kohl, sancita dalla decisione di assegnare la strategica presidenza della Commissione europea all'economista Jacques Delors, già ministro delle Finanze francese e di idee fortemente monetariste. Delors restò al vertice della Commissione europea per ben dieci anni (dal 1985 al 1995) e fu il principale artefice dell'attuale architettura istituzionale europea nonché degli spietati criteri di convergenza economici e fiscali per l'ingresso nell'unione monetaria, fissati dal trattato di Maastricht. Gli ultimi cinque lustri di storia europea sono stati contraddistinti dalla grande illusione delle magnifiche sorti e progressive del nuovo millennio e della moneta unica che ci avrebbe fatto lavorare un giorno in meno e guadagnare uno in più, come profetizzato da uno degli artefici italiani di questo *monstrum*. Grande illusione alla quale è susseguita una feroce disillusione in conseguenza della crisi economica, causata dall'applicazione ideologica e manichea di teorie economiche spesso prive di fondamento scientifico. Oggi i popoli europei si interrogano sul destino dell'Europa unita sulla quale soffia il vento sovranista, che altro non è che un movimento di reazione a un super-Stato europeo che impone regole (spesso assurde) dal centro alle periferie cercando di uniformare il pluralismo dei popoli europei, secondo un modello individualista sul piano antropologico, progressista sul piano culturale e liberal-dirigista sul piano economico. Un super-Stato che ha sovvertito il principio stesso di sussidiarietà, avocando a sé competenze che non gli spettano per assecondare le sue manie di sostegno, coordinamento, armonizzazione dell'azione degli Stati membri. Il 26 maggio 2019 segnerà solo una tappa, forse decisiva, verso il necessario superamento di un'impostazione politica adottata sessanta anni fa, rafforzatasi nei decenni e fallita sotto i colpi della speculazione finanziaria e dei flussi migratori. Siamo tornati al punto di partenza e adesso la domanda da porsi è la medesima che il filosofo francese Gilson si faceva al tempo in cui l'assetto europeo stava prendendo forma: "Vi è chi cerca di dare un corpo all'Europa, ma di che cosa vivrà questo corpo, se non gli diamo un'anima?". Era il 1952, Gilson aveva già capito tutto!

## 2. Maastricht, Lisbona e l'attuale assetto istituzionale

L'Unione Europea che conosciamo è plasmata dal trattato di Maastricht del 1992, anche se come abbiamo appena visto è frutto di un lento processo storico che risale ai primi anni '50 e che trova un filo conduttore nella teoria funzionalista di Jean Monnet. Si presenta come un soggetto pubblico a carattere sovranazionale ma ha peculiarità tali da costituire un *unicum* nel diritto internazionale. L'UE non è una confederazione di Stati, perché si occupa di troppe cose lasciando agli Stati le briciole, ma non può essere considerata neanche uno Stato federale, dal momento che non è uno Stato, non ha una sua Costituzione ma è un soggetto derivato da accordi internazionali tra Stati. Per la sua articolazione istituzionale si potrebbe pensare ad un'organizzazione internazionale ma l'esercizio della potestà legislativa in alcune materie porta ad escludere anche questa ipotesi. Cosa è dunque l'Unione Europea? Difficile fornire una definizione esatta della sua forma giuridica ma possiamo dire, con una certa sicurezza, che si tratta di un ibrido sovranazionale *sui generis* a metà tra un soggetto confederale e federale, strutturato nel corso degli anni a colpi di compromessi al ribasso che hanno progressivamente sancito il sostanziale primato dell'economia sulla politica. Allo stato attuale l'Unione Europea è fondata su tre trattati istitutivi posti al vertice dell'ordinamento quali fonti primarie e costituzionali del diritto europeo: il Trattato sull'Unione Europea (TUE) sottoscritto a Maastricht nel 1992, il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che ha assunto l'attuale denominazione con il trattato di Lisbona nel 2007, il quale ha modificato il vecchio Trattato istitutivo della Comunità europea sottoscritto a Roma nel '57, e infine il Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom), anch'esso sottoscritto nel '57 e tuttora in vigore. Questi tre trattati internazionali costituiscono la norma costituzionale dell'Unione Europea e già qui appare in tutta la sua evidenza il primo grande paradosso. Il trattato è un accordo tra Stati mentre la Costituzione è la legge fondamentale di uno Stato, il primo è un atto negoziale del diritto internazionale, la seconda è l'atto normativo fondamentale di un singolo ordinamento giuridico. L'UE è retta da un gigantesco ossimoro, ovvero l'idea che possa esistere un trattato costituzionale ma è evidente a tutti che i trattati non sono costituzioni, pur vincolando le parti in causa non hanno la forza di fondare un nuovo ordinamento ma solo di sancire alleanze politiche. Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea tentato agli albori del XXI secolo è fallito soprattutto perché non si trattava di un atto di autodeterminazione dei popoli europei bensì di un trattato con sentore di costituzione, appunto un "Trattato per la Costituzione europea". Partendo da questo grande equivoco originario, è più facile comprendere le storture e le ambiguità relative da un lato alla suddivisione dei poteri tra le istituzioni europee (l'architettura istituzionale) e dall'altro alle modalità di ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri. Sotto il primo profilo, si premette che il principio che regola il rapporto tra le istituzioni dell'Unione non è il principio della separazione dei poteri, come nei moderni Stati costituzionali di diritto, bensì il decisamente meno consueto principio dell'equilibrio istituzionale: ciò comporta che ciascuna istituzione esercita le proprie competenze nell'ambito

delle attribuzioni conferite dai trattati ma non c'è separazione tra potere legislativo ed esecutivo bensì una commistione, una sovrapposizione o forse sarebbe più corretto dire un'ordinata confusione. Al vertice della struttura istituzionale c'è il **Consiglio europeo**, un organo intergovernativo che riunisce i capi di Stato e di governo e che da vertice informale si è man mano trasformato in istituzione vera e propria dell'Unione. Fino al trattato di Lisbona, il Consiglio europeo non era formalmente riconosciuto come istituzione dell'Unione ma manteneva la sua natura originaria di vertice informale tra capi di Stato e di governo con funzioni essenzialmente di impulso al processo di integrazione. Oggi i trattati attribuiscono al Consiglio europeo la titolarità dell'indirizzo politico e la facoltà di definire gli orientamenti e le priorità politiche generali, come ad esempio gli indirizzi di massima cui deve attenersi la politica economica degli Stati. È inoltre il Consiglio europeo che propone il nome del Presidente della Commissione al Parlamento europeo, nomina l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (una sorta di Ministro degli Esteri europeo depotenziato) e constata l'esistenza di una violazione grave e persistente di uno dei valori fondamentali dell'Unione da parte di uno Stato membro, quale esito finale di un lungo procedimento che coinvolge anche le altre istituzioni europee. Se il coordinamento generale delle politiche dell'UE spetta dunque al Consiglio europeo, la potestà legislativa è condivisa dal cosiddetto triangolo decisionale: il **Parlamento**, il **Consiglio dell'Unione** e la **Commissione** che assieme riuniscono le tre differenti nature istituzionali dell'UE, quella democratica del Parlamento eletto a suffragio universale diretto, quella prettamente intergovernativa del Consiglio e quella tecnocratica della Commissione composta da soggetti indipendenti e di alto profilo tecnico-politico. Il Parlamento europeo è eletto ogni cinque anni dai cittadini degli Stati membri e si compone di un numero variabile di parlamentari con un tetto massimo di 750, suddivisi in base al criterio di proporzionalità digressiva (gli Stati più piccoli ottengono più seggi di quanti la loro popolazione darebbe loro diritto). Come tutti i parlamenti è articolato in commissioni permanenti e speciali e in gruppi politici, che per formarsi devono essere composti da un minimo di venticinque deputati appartenenti ad almeno sette Stati diversi. Il Parlamento esercita funzioni legislative e di bilancio, condivise con il Consiglio dell'Unione. In realtà fino al trattato di Maastricht del 1992, il Parlamento non aveva potestà legislativa ma poteva soltanto formulare pareri riguardo alle proposte della Commissione che venivano approvate dal solo Consiglio. Con Maastricht fu introdotta la procedura di codecisione legislativa, divenuta procedura ordinaria con il trattato di Lisbona. In breve, la Commissione presenta la proposta di legge al Parlamento e al Consiglio, i quali come se fossero i due rami di un sistema bicamerale esaminano la proposta separatamente e deliberano sulla base di un testo finale condiviso. Balza subito agli occhi il grande paradosso di questo sistema, per cui il Parlamento europeo è di fatto l'unico parlamento al mondo privo del potere di iniziativa legislativa. Il Parlamento, deliberando a maggioranza assoluta, può al massimo chiedere alla Commissione di esercitare il suo potere propositivo ma il singolo parlamentare non ha la facoltà di presentare una propria proposta. Un Parlamento, un'assemblea legislativa che approva ma non propone è di fatto un parlamento monco. Come abbiamo visto, il potere di approvare le proposte di legge è condiviso con il Consiglio dell'Unione, un organo



intergovernativo a formazione variabile, che si compone di un rappresentante per Stato a livello governativo e si riunisce in varie formazioni a seconda della materia trattata. È dunque una sorta di Consiglio dei ministri degli Stati membri che si riunisce in modo differente a seconda dell'ordine del giorno: per intenderci il Consiglio Affari Esteri riunisce i ministri degli Esteri di tutti gli Stati membri, il Consiglio EcoFin riunisce i ministri dell'Economia, il Consiglio Salute i ministri della Sanità e così via. In quanto organo intergovernativo, esprime gli interessi particolari di ciascuno Stato e le deliberazioni sono assunte di regola a maggioranza qualificata (per approvare un atto serve il voto favorevole del 55% dei membri del Consiglio i quali devono rappresentare almeno il 65% della popolazione complessiva dell'UE); il Presidente del Consiglio svolge un ruolo essenziale nell'organizzazione dei lavori e nella promozione delle decisioni legislative ed è pertanto designato seguendo il criterio della rotazione semestrale tra Stati. A chiudere il triangolo decisionale c'è infine la Commissione europea, composta da un commissario per ogni Stato membro che deve agire in una posizione di totale indipendenza dai governi nazionali. Si tratta di un organo tipicamente sovranazionale che dovrebbe operare nell'interesse esclusivo dell'Unione; la Commissione è l'istituzione posta a custodia dei trattati e svolge funzioni di carattere esecutivo per vigilare sulla loro corretta applicazione. Oltre alla partecipazione al triangolo legislativo grazie alla titolarità del potere di iniziativa, la Commissione è il vertice esecutivo dell'Unione: dà esecuzione al bilancio europeo in collaborazione con gli Stati e può attivare la procedura di infrazione nei confronti di uno Stato che violi un obbligo derivante dai trattati, come nel caso dei famigerati parametri di Maastricht che vincolano le politiche economiche degli Stati al rispetto di stringenti criteri finanziari. Se il paradosso del Parlamento europeo è l'assenza di un potere di iniziativa legislativa, quello della Commissione è la sua natura di governo tecnocratico privo di indirizzo politico unitario. Il trattato di Lisbona ha cercato di risolvere il problema, prevedendo che il Presidente della Commissione sia eletto dal Parlamento su proposta del Consiglio europeo, "tenuto conto delle elezioni e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate". Una volta eletto, il Presidente della Commissione adotta di comune accordo con il Consiglio dell'Unione l'elenco delle altre personalità da proporre come membri della Commissione al Parlamento per l'approvazione definitiva. Seppure questa nuova procedura potrebbe ricordare il meccanismo di formazione dei governi nelle democrazie parlamentari, c'è da dire che la prassi smentisce la lettera della norma: la Commissione Juncker, formata nel 2014, ha seguito una logica intergovernativa e ogni Stato in seno al Consiglio ha espresso la sua candidatura dando vita ad una Commissione priva di indirizzo politico ma frutto delle larghissime intese tra popolari, liberali e socialdemocratici nel Parlamento europeo. Membro e vicepresidente della Commissione è l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, una figura introdotta dal Trattato di Lisbona come surrogato del Ministro degli Esteri europeo previsto dal Trattato Costituzionale bocciato nel 2005 dai referendum in Francia e Olanda. L'Alto Rappresentante è un soggetto posto in una posizione ibrida in quanto, oltre a essere vicepresidente della Commissione, presiede il Consiglio Affari Esteri e partecipa al Consiglio europeo, dal quale è nominato all'inizio della legislatura. A completare il quadro istituzionale vi sono i due organi di controllo che formano il sistema

giurisdizionale europeo, la **Corte di Giustizia dell'Unione Europea** e la **Corte dei Conti**, entrambe con sede a Lussemburgo. La prima suddivisa in più organismi giudiziari, la Corte di Giustizia e il Tribunale di primo grado, è composta da un giudice per ogni Stato membro e ha il compito di assicurare il rispetto del diritto europeo e la sua interpretazione uniforme. La seconda invece svolge attività di controllo sulla gestione finanziaria delle singole istituzioni dell'Unione e assiste il Parlamento e il Consiglio nelle loro funzioni di bilancio. Infine l'ultima, non certo per importanza, tra le istituzioni è la **Banca Centrale Europea (BCE)**, fondata nel 1998 quale necessario organismo di controllo per realizzare l'unione monetaria prevista dal trattato di Maastricht. La BCE è un organo completamente indipendente, con personalità giuridica distinta dalle altre istituzioni dell'Unione; forma assieme alle banche centrali degli Stati dell'Eurozona il Sistema europeo delle banche centrali il quale definisce e attua la politica monetaria dell'Unione, svolge operazioni sui cambi, detiene e gestisce le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati e promuove il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. L'obiettivo prioritario della BCE è il mantenimento della stabilità dei prezzi, ovvero il controllo del tasso di inflazione a un livello inferiore ma prossimo al 2%, mentre non sono perseguiti altri obiettivi tipici delle banche centrali quali la crescita economica e l'incremento dei livelli occupazionali. La scelta politica fatta a Maastricht di costituire un organismo centrale di controllo monetario con la sola mira della stabilizzazione dell'inflazione ha attirato moltissime critiche, soprattutto in considerazione del fatto che, a differenza della Federal Reserve americana, della Banca d'Inghilterra o della Banca del Giappone, la BCE non figura come ente prestatore d'ultima istanza per garantire i titoli del debito pubblico che i governi non riescono a piazzare sul mercato corrente. Ciò significa che nei casi di crisi di liquidità, pur di mantenere bassa l'inflazione, l'Eurozona preferisce correre il rischio di una recessione e dunque di un crollo dei consumi e un calo dell'occupazione, come avvenuto tra il 2009 e il 2013.

Per quanto riguarda invece il secondo profilo, ovvero la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, il trattato di Lisbona ha introdotto per la prima volta una disciplina organica distinguendo tra **competenze esclusive** dell'UE, **competenze concorrenti** tra Unione e Stati membri e competenze nelle quali l'Unione interviene con **funzioni di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri**. Già così il quadro sembra piuttosto confuso, nonostante la regola generale definita dal Tfeue ci dica che l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dai trattati (principio di attribuzione). L'elenco delle competenze esclusive, nelle quali solo l'UE può legiferare, è tassativamente riportato dal trattato e vi sono comprese le seguenti materie: unione doganale, regole di concorrenza del mercato interno, politica monetaria, conservazione delle risorse biologiche del mare, politica commerciale comune e gli accordi internazionali tra l'UE e gli Stati terzi. Tra le competenze concorrenti nelle quali gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha ancora esercitato la propria o ha cessato di esercitarla ritroviamo: mercato interno, politica sociale, coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e pesca, ambiente, protezione dei consumatori, trasporti, reti transeuropee, energia, spazio di libertà, giustizia e sicurezza, problemi comuni di sicurezza in

materia di sanità pubblica. C'è infine l'elenco tassativo delle materie in cui l'Unione interviene a sostegno, coordinamento e completamento dell'azione statale (formula abbastanza oscura), nel quale vi sono comprese: tutela della salute, industria, cultura e turismo, istruzione, formazione professionale, gioventù e sport, protezione civile, cooperazione amministrativa. A questo punto ciò che resta, ben poco a dire il vero, sarebbe di competenza esclusiva degli Stati. Se non fosse che per via giurisprudenziale si è affermata a livello europeo la cosiddetta teoria dei poteri impliciti, in base alla quale l'Unione deve ritenersi provvista non solo dei poteri espressamente conferiti dai trattati (i poteri espliciti) ma anche di quei poteri impliciti che pur non menzionati sarebbero strumentali e necessari alla realizzazione efficace dei compiti affidati alle istituzioni europee. Per capirci, l'Unione Europea può occuparsi di tutto a patto che si tratti di un'azione necessaria al perseguimento dei suoi obiettivi fissati dai trattati istitutivi, che sulla base del principio di sussidiarietà possano essere conseguiti in modo più efficace a livello europeo piuttosto che statale. Se il principio di sussidiarietà trasmesso storicamente dalla dottrina sociale della Chiesa ci spiegava, con la *Quadragesimo Anno* di papa Pio XI, che "è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare", la sussidiarietà nei trattati europei serve per giustificare l'intervento dell'Unione e a spostare verso l'alto l'esercizio dei poteri. Così come è concepita, oggi l'Europa assomiglia a una piramide rovesciata, con troppi poteri concentrati a Bruxelles che lascia solo le briciole alle comunità nazionali.

Il castello costruito in cinquant'anni da Roma a Lisbona poggia su fondamenta instabili ma a dispetto di ciò cerca di aumentare la sua sfera di influenza. Alcuni sono certi che con una maggiore integrazione da un lato e la rappresaglia contro i ribelli sovranisti dall'altro sia possibile far fronte a quei difetti congeniti che hanno impedito di edificare la fortezza su un terreno sicuro. Come quando si sta cercando di risolvere un problema aritmetico, ci si rende conto d'un tratto di aver sbagliato i calcoli iniziali e si è costretti a ricominciare da capo, anche l'Europa per ritrovarsi ha bisogno di mettere in discussione la strada intrapresa a piccoli passi negli anni '50 e poi correndo verso la fine del secolo scorso. L'integrazione settoriale secondo il modello funzionalista ha fallito, rivelandosi in fondo un grande progetto tecnocratico di espropriazione sovranazionale come è stato magistralmente definito da Giulio Sapelli. È giunta l'ora di un nuovo trattato che ponga il punto fine sulla strada percorsa tra Maastricht e Lisbona per trasformare la nostra vecchia Europa in una nuova Confederazione di Stati liberi e sovrani.

### 3. La nuova Europa: una rivoluzione istituzionale per superare la crisi

Sin dai suoi albori alla metà del secolo scorso, ci si è posti il problema della necessità di colmare il deficit di legittimità democratica delle istituzioni europee. Tra il sogno del movimento federalista di costruire gli Stati Uniti d'Europa, seguendo il modello americano, e le resistenze dei funzionalisti che concepivano l'unità europea come mera unione di interessi di natura economico-commerciale, si è ottenuto a dire il vero ben poco sotto il profilo dell'integrazione politico-democratica. La Francia gollista della V Repubblica è sempre stata contraria ad un'implementazione del disegno federalista, per non parlare del Regno Unito, entrato nella comunità europea negli anni '70 soltanto per avversare la crisi recessiva dovuta allo smantellamento del suo impero coloniale. Con i francesi gelosi della loro *grandeur* e gli inglesi interessati solo al mercato comune, non era evidentemente possibile costruire l'Europa su basi diverse rispetto al grande spazio di libera circolazione di beni, servizi e capitali con una moneta unica. Oggi che il sogno europeo si è trasformato in qualcosa di più simile a un incubo, non sembrano più percorribili le vecchie ipotesi di rilancio dell'opzione federalista; la forza propulsiva del vento sovranista ed euroscettico le spazzerebbe presto via. Come uscire allora dalla grande stagnazione funzionalista dell'Unione Europea? È ancora possibile trasformare il Leviatano tecnocratico e centralista in una rinnovata alleanza tra le nazioni europee con una struttura snella e poche regole chiare? Per farlo dobbiamo immaginare un'integrazione molto diversa sia dall'unità sognata dai federalisti europei sia dal settorialismo funzionalista. Si dovrà integrare lo stretto indispensabile per competere nel nuovo assetto globale multipolare e lasciare tutto il resto alla libera sovranità degli Stati nazionali, con una rigida ripartizione delle competenze per non correre di nuovo il rischio dell'armonizzazione e del coordinamento senza alcun limite, subdolamente imposti dal centro alle periferie. Una sovrastruttura tecnocratica che avochi a sé tutto ciò che ritiene strumentale al perseguimento dei suoi obiettivi viene chiaramente percepita come usurpatrice della libera autodeterminazione dei popoli e inevitabilmente osteggiata. Per questo la nuova Confederazione Europea si dovrà attenere al principio di stretta attribuzione con una chiara e inequivocabile suddivisione tra competenze esclusive europee e competenze esclusiva degli Stati: abolire dunque tutte quelle zone grigie, competenze concorrenti e sussidiarie, che hanno consentito in questi decenni la sottrazione a pezzi della sovranità nazionale. In quest'ottica la Confederazione potrebbe estendere anche la sua sfera di intervento, oltre alle materie già citate attualmente previste di competenza esclusiva (art.3, Tfu), anche ad alcuni settori strategici per competere sul piano globale quali la difesa comune (con la formazione di un esercito europeo), i problemi comuni di sicurezza in materia di controllo delle frontiere esterne e di gestione dei flussi migratori, le politiche energetiche e le politiche di coesione economica e sociale per sostenere la crescita e lo sviluppo delle aree più depresse mediante il

rilancio e la valorizzazione della Banca europea per gli investimenti. Per il resto, tutto ciò che non è ricompreso in questo elenco tassativo di materie dovrebbe tornare di competenza esclusiva degli Stati nazionali, senza alcuna possibilità di intervento in via sussidiaria dall'alto verso il basso. *Suum cuique tribuere.*

Passando alla struttura istituzionale, potrebbe non essere sufficiente una semplice revisione dei trattati per riformarli in senso democratico e partecipativo ma i tempi sono maturi per una nuova fase costituente europea che razionalizzi la distribuzione dei poteri tra le istituzioni. Natura intergovernativa e natura democratico-rappresentativa possono coesistere all'interno di un quadro istituzionale governato da una rigida separazione dei poteri. Il primo aspetto da valutare riguarda la titolarità dell'indirizzo politico che non può essere affidata ad un'istituzione come il Consiglio europeo, a carattere puramente intergovernativo e dunque retta dai rapporti di forza tra le nazioni. In origine i capi di Stato e di governo si riunivano periodicamente in vertici politici informali per fare il punto della situazione, affrontare eventuali criticità che si presentavano di volta in volta e ricercare la più ampia convergenza possibile per evitare divisioni in quei settori strategici dove è interesse di tutti parlare con una sola voce. La nuova Confederazione dovrebbe tornare a questa formula, precedente all'istituzionalizzazione del Consiglio europeo, e prevedere semplici vertici politici a cadenza periodica tra i leader delle nazioni europee, quale necessario coordinamento intergovernativo slegato dalle istituzioni della Confederazione.

Unico titolare della potestà legislativa, da esercitare nelle sole materie di competenza esclusiva, non potrebbe che essere il Parlamento europeo il quale, pur mantenendo la sua configurazione attuale di assemblea eletta ogni cinque anni a suffragio universale diretto, vedrebbe ampliata la sua sfera di intervento all'intero procedimento di formazione delle leggi, riconoscendo il singolo parlamentare titolare dell'iniziativa legislativa come avviene in tutti i parlamenti del mondo. Tenuto conto dell'esito delle elezioni, il Parlamento appena insediato eleggerebbe il Presidente del Governo confederale, espressione della maggioranza parlamentare e capo del mini esecutivo composto di soli cinque ministri in ragione dell'esiguità delle competenze esercitate dalla Confederazione: un Ministro della difesa e sicurezza comune, un Ministro per il commercio, l'unione doganale e la coesione economica, un Ministro delle politiche energetiche, un Ministro per le relazioni internazionali della Confederazione e un Ministro del bilancio con funzioni di controllo sulla contabilità generale della Confederazione. Il Governo confederale, approvato dal Parlamento nella sua composizione finale, risponderebbe a questi delle sue scelte politiche sulla base del consueto rapporto di fiducia tra organo legislativo ed esecutivo proprio dei regimi parlamentari. Nella formazione di questo piccolo governo, non si dovrebbe tener conto della nazionalità dei suoi membri, come avviene oggi, perché la logica intergovernativa e dell'equilibrio tra interessi nazionali difformi sarebbe superata dalla diretta rappresentanza delle scelte elettorali dei cittadini europei. Un'Europa meno tecnica e più politica non si dovrebbe preoccupare di scegliere i propri rappresentanti con il contagocce di nazionalità, perché sarebbe governata nelle materie di interesse comune, e dunque di sua competenza esclusiva, da forze sovranazionali che condividono un programma di governo comune con un indirizzo politico

unitario. Le inefficienze dell'attuale assetto europeo sono dovute alla mediazione tecnocratica che toglie discrezionalità alle scelte politiche e non permette ai cittadini di individuare con chiarezza l'identità delle forze politiche che sono in quel momento al governo. Una semplificazione del quadro istituzionale volta a politicizzare e democratizzare l'Europa, a scapito della sua natura intergovernativa e soprattutto della sua identità tecno-burocratica, sarebbe infine di vitale importanza anche per la tenuta dell'unione monetaria. Senza entrare nel dettaglio di una politica monetaria completamente appannaggio di un organo tecnico e indipendente, è di tutta evidenza come un'Europa politicamente più forte e con un indirizzo politico definito in sede elettorale sarebbe meno soggetta al potere della tecnica e della finanza speculativa dinanzi al quale oggi sembra essere di fatto inerte. Come brillantemente illustrato nel documento pubblicato lo scorso 7 settembre 2018 dall'ex Ministro per gli affari europei prof. Paolo Savona dal titolo "Una *politeia* per un'Europa diversa, più forte e più equa", una moneta unica è indispensabile per il buon funzionamento di un mercato unico e oggi l'euro è la seconda moneta negli scambi mondiali reali e finanziari. Tuttavia la BCE, pur disponendo degli strumenti necessari per agire come le altre banche centrali, non può da Statuto agire in qualità di prestatore di ultima istanza anche se le operazioni di *quantitative easing* decise dal Presidente Mario Draghi tra 2015 e 2016 altro non sono che il tentativo di riparare i debiti pubblici dell'Eurozona dagli attacchi speculativi con un *modus operandi* di fatto simile a quello del *lender of last resort*. Non può però essere lasciata alla discrezionalità del Presidente la scelta di tutelare le economie nazionali dell'Eurozona dalla speculazione finanziaria e sarà pertanto necessario prevedere una serie di strumenti e tecniche per sostenere il reddito e la crescita economica dell'Eurozona e mettere al sicuro i debiti pubblici dagli attacchi speculativi. In tale direzione vanno le proposte di introdurre espressamente nello Statuto della BCE la funzione di prestatore di ultima istanza e la costituzione di un fondo speciale europeo in cui far affluire il debito pubblico degli Stati membri per la parte eccedente al 60% del rapporto debito/PIL, tenendo fermo come parametro il relativo criterio di convergenza delle economie dell'unione monetaria deciso a Maastricht, previo accordo tra Stati e BCE sul piano di rimborsi pluriennale a lunghissima scadenza e a tassi ufficiali parificati. Grazie a tale *escamotage*, il bilancio degli Stati più indebitati sarebbe sgravato dal pagamento degli interessi che determinano deficit annuali, i quali a loro volta vanno a formare l'inarrestabile ascesa del debito pubblico. Per superare i timori degli Stati creditori, quelli cioè più virtuosi e con un debito pubblico più basso, che non vogliono vedersi accollato il debito degli Stati "spendaccioni", il piano di rimborsi sarebbe garantito da un'ipoteca sul gettito fiscale futuro o sulle proprietà pubbliche in caso di mancato rispetto di una o più rate di rientro. Fa notare il professor Savona che "la strada maestra sarebbe passare dal completamento dell'unione politica e la ridefinizione dell'architettura istituzionale dell'Unione Europea" ma che i tempi stretti impongono un'azione immediata e dovremmo dunque *accontentarci* di una politica fiscale comune a livello europeo.

L'intento ultimo del presente manifesto è proprio quello di ribadire l'importanza della "strada maestra", persuasi che i problemi sull'efficacia della politica monetaria, fiscale, di cooperazione socio-economica e di sicurezza comune potranno essere gestiti al meglio

soltanto con una Politica finalmente alla guida del governo della società europea; Politica con la P maiuscola perché le oligarchie che hanno dominato il progetto funzionalista europeo sono, come spiega il professor Sapelli, a origine mista, non solo tecnici cooptati e privi di legittimazione democratica ma anche politici e politicanti eletti a livello nazionale per poi essere delegati a Bruxelles quali fedeli esecutori delle direttive impartite loro dai capi del progetto liberal monetarista, che ha imposto la sovranità dei mercati finanziari e della tecnica sulle democrazie guidate dai partiti politici. La riforma dell'architettura istituzionale è solo uno dei molteplici aspetti, molti dei quali sono invero anche più importanti, che l'Europa si ritrova ad affrontare con prepotente urgenza per il passaggio a un nuovo paradigma sociale ed economico oltre che politico. La proposta di questo Manifesto, che pone l'accento specialmente sul versante politico e istituzionale, è mossa dalla precisa convinzione che nessun cambiamento sarà possibile senza che l'attore protagonista si riprenda la scena, come spiegava Craxi in tempi non sospetti: "senza una politica che sia veramente tale, una società perde la sua valvola d'ossigeno. Una società politica, ridotta a un paravento di facciata, riduce in polvere la democrazia."

#### **4. Appello per una Confederazione di Stati liberi e sovrani**

"A tutti gli uomini liberi e forti". Esordiva così esattamente un secolo fa, nel 1919, il più noto appello della storia politica italiana, rivolto dal Partito popolare italiano di don Luigi Sturzo a tutti gli uomini di buona volontà che si sarebbero voluti impegnare in politica per ricostruire un'Italia ferita dalla vittoria mutilata del primo conflitto mondiale. Il passato è il prologo, diceva Shakespeare, e senza quindi scomodare precedenti illustri di una storia ormai lontana, pensiamo sia giunto il tempo di un nuovo appello per una ricostituzione europea rivolto a coloro che condividono non tanto le proposte quanto lo spirito di questo manifesto: la fiducia nella capacità della Politica di indirizzare lo sviluppo verso il bene comune e l'incombente esigenza dell'Europa di darsi un nuovo assetto, che tenga saldamente conto della preziosa lezione di un profeta europeo come San Giovanni Paolo II. L'Europa deve stare in guardia da quelle concezioni che ne fanno un freddo sistema di regole fiscali e parametri finanziari e riscoprire invece quei fondamenti etici che ne furono un tempo alla base, dando spazio alla ricchezza e alla pluralità delle culture e delle tradizioni nazionali e locali che sono il vero cuore pulsante del vecchio continente. Su queste basi potremo riedificare la nostra casa europea, a partire dal prossimo 26 maggio sulle orme di grandi guide civili e spirituali, statisti italiani e profeti europei come De Gasperi e Craxi, San Giovanni Paolo II e Benedetto XVI.

Per una Confederazione europea di Stati liberi e sovrani, l'ANPIT fa questo appello e chiede a uomini e donne, candidati alle elezioni europee, politici, intellettuali, accademici, giornalisti, partiti e movimenti, associazioni culturali e di rappresentanza di interessi sociali, di aderire a questo manifesto sottoscrivendo i seguenti punti:

- 1) Riforma dell'architettura istituzionale europea in senso confederale, con piena potestà legislativa del Parlamento ed elezione indiretta del Governo titolare dell'indirizzo politico;
- 2) Ridefinizione della ripartizione delle competenze tra la nuova Confederazione Europea e gli Stati membri, secondo il principio di stretta attribuzione;
- 3) Introduzione nello Statuto della BCE della funzione di "prestatore di ultima istanza";
- 4) Istituzione di un fondo speciale europeo per la riduzione del rapporto debito/PIL degli Stati alla soglia del 60%, previo accordo su un piano di rimborsi a lunghissima scadenza e a tassi ufficiali parificati.







Sede Nazionale: Via Giacomo Trevis, 88, 00147 Roma

tel. 06 4567 5950

[segreteria@anpit.it](mailto:segreteria@anpit.it)

[www.anpit.it](http://www.anpit.it)

