



Centro Studi Problemi Internazionali

CESPI/Note novembre 2013

Contraddizioni del processo d'integrazione europea: una ricostruzione storico-critica

di Vittorio Gioiello
Direttore, CESPI

L'origine e gli sviluppi del processo di integrazione europea si sono posti, sin dall'origine, in netta contraddizione con i principi fondamentali della Costituzione italiana e con il programma di trasformazione economica e sociale incorporato nelle sue norme. I principi fondamentali del processo di integrazione europea sono stati, sin dai tempi del Mercato Europeo Comune (MEC), quelli della libera concorrenza e della libera circolazione delle merci e dei capitali. L'obiettivo della libera circolazione dei capitali è stato specificato, consolidato ed infine realizzato nelle tappe successive del percorso comunitario (SME, AUE, UEM), in piena, se pur dialettica, sintonia con il processo di liberalizzazione internazionale dei capitali (cd. "globalizzazione finanziaria") avviato a seguito della crisi degli accordi di Bretton Woods e culminato nella decisione assunta, negli anni ottanta, da Ronald Reagan e Margaret Thatcher.

Si ritiene necessario ricostruire la relazione dialettica tra i passaggi di fase del processo di costruzione dell'ordinamento comunitario e i riflessi che questi passaggi hanno determinato sugli indirizzi politici, istituzionali ed economici, adottati nell'ordinamento nazionale.

Dalla creazione, nel 1951, del primo nucleo dell'integrazione europea (CECA), al primo tentativo di dar vita, nel 1954, ad un vero e proprio esercito comune (CED), alla costruzione, nel 1957, del primo pezzo non settoriale di integrazione europea mediante il Trattato istitutivo della CEE, all'adesione, nel 1979, al Sistema monetario europeo (SME) e, nel 1986, all'Atto unico europeo, per giungere, infine, all'adozione del Trattato di Maastricht (1992), del Trattato di Amsterdam (1997), del Trattato di Nizza (2000), del progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (2004) e del Trattato di Lisbona (2007).

Il processo d'integrazione europea, nonostante un secolare fermento europeista di stampo pacifista che puntava a realizzare un incisivo progetto politico, nasce sulla base di un impulso esogeno, quello americano, che ha plasmato e orientato, sin dall'origine, la costruzione dell'Europa in senso liberista.

L'Europa nasce, quindi, liberista anche se, sino alla fine degli anni sessanta, si venne a radicare un "compromesso sociale" che consentì la convivenza fra l'autonomia nazionale e l'interdipendenza internazionale. Su questo compromesso contraddittorio, instabile e precario, si fonda la ricostruzione delle economie nazionali devastate dalla guerra, la rinascita dello Stato su basi democratiche e l'espansione dell'intervento economico finalizzato a garantire prospettive di sviluppo sociale.

Il percorso verso la costruzione dell'Unione Europea è stato caratterizzato, perciò, dallo sviluppo dell'impostazione liberista dei trattati che, partendo dalle norme finalistiche del Trattato di Roma (1957), si è consolidata, progressivamente, attraverso le tappe intermedie dello SME (1978) e dell'Atto Unico Europeo (1987) ed ha trovato,

infine, il suo compimento nelle norme del Trattato di Maastricht.

Il Trattato di Maastricht, il cui asse di fondo si è trasferito nei successivi trattati, ha accolto il «modello tedesco» nell'assetto istituzionale della moneta unica e lo ha imposto ai singoli stati mediante la prescrizione dell'obbligo di adeguare le loro legislazioni alle norme del Trattato e a quelle dello Statuto del SEBC.

Sono cinque le raccomandazioni definite dal comitato direttivo della Bundesbank nel 1990: la necessità di non produrre deficit di bilancio incompatibili con la stabilità dell'intera area comunitaria, di realizzare la convergenza dei tassi d'interesse sul mercato dei capitali e la stabilità del tasso di cambio delle monete, di adeguare gli statuti delle Banche centrali ai principi dell'autonomia e dell'indipendenza, di costruire un sistema capace di garantire la disciplina di bilancio e di dare attuazione piena al mercato unico.

E i suggerimenti della *Bundesbank* sulla necessità di «corazzare l'indipendenza della nuova banca centrale e dei suoi riferimenti nazionali» riescono ad ottenere, addirittura, una clausola di salvaguardia unica al mondo. Nell'articolo N delle *Disposizioni finali del Trattato sull'Unione europea*, si stabilisce, infatti, che in caso di modifica delle norme dei Trattati concernenti il settore monetario, dovrà essere «consultata anche la Banca centrale europea».

La politica economica è stata orientata sulla stella fissa del “principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza”, dotata di una “moneta unica” e di una “politica monetaria e di cambio uniche”, il cui “obiettivo principale” deve essere quello di “mantenere la stabilità dei prezzi”

Con quel principio viene codificata la teoria economica monetarista che affida,

appunto, ad un mercato privo di ostacoli al dispiegamento della libera concorrenza, la capacità di garantire una efficace allocazione delle risorse.

Il governo della politica monetaria è stato affidato alla Banca centrale europea che deve perseguire, in via esclusiva, l'obiettivo di combattere l'inflazione, ma non dispone di alcuno strumento adeguato per combattere la recessione e la disoccupazione. Alla Banca centrale è stato imposto il divieto assoluto di finanziare enti pubblici o organismi statali, sicchè le amministrazioni pubbliche e, quindi, gli stati non possono usufruire di canali di finanziamento necessari allo svolgimento delle politiche sociali. Il divieto di finanziamento presso la BCE, o presso le Banche centrali degli Stati membri, costringe i governi a finanziarsi sui mercati dei capitali, avvantaggiando, in modo rilevante, le istituzioni della rendita finanziaria.

La BCE, organo sciolto da ogni vincolo esterno e costituito assolutamente a sovrano del processo comunitario e del suo motore fondamentale (*la moneta*), è stata, quindi, collocata nel cuore stesso della costruzione europea, per sorvegliare che tutto proceda nel rispetto della “legge fondamentale” sintetizzata nel “principio di un'economia di mercato aperta ed in libera concorrenza”, il quale costituisce il vero faro dell'Unione europea.

La politica monetaria non ammette alcuna possibilità di distribuire il potere fra i vari livelli. Il potere della BCE è, in radice, *indivisibile*, così come i suoi organi sono per definizione *centrali*.

Con le decisioni del Consiglio europeo del 22-23 Marzo 2005, che ha varato la riforma del Patto di stabilità e crescita, gli Stati si sono impegnati, in base alle nuove norme, a rispettare l'obiettivo di medio

termine di un saldo di bilancio prossimo al pareggio.

Mediante il Patto di stabilità si è trovato, quindi, il modo di corazzare la moneta ed il suo governo in forme diverse da quelle di un governo politico, togliendo agli Stati quegli ulteriori gradi di libertà che potevano portarli a confliggere con il processo di unificazione monetaria tutto affidato alla BCE. Gli esecutivi degli Stati, stipulando il Patto di stabilità, hanno ceduto, oltre alle leve della *moneta*, anche quelle del *bilancio* e l'operare della cieca meccanica di numeri, propria di questo strumento, creato per rinserrare ancor più strettamente i rigidi divieti in materia di bilancio, non può che tradursi nel controllo e nella potatura permanenti della spesa pubblica e sociale.

Il Patto di stabilità porta, dunque, a compimento l'univoco e totalizzante processo di costruzione dell'impianto monetarista dei trattati, funzionale alla garanzia del principio di un' "economia di mercato aperta ed in libera concorrenza".

Si determina, pertanto, un radicale ribaltamento del tipo di rapporto tra politiche monetarie e politiche fiscali e di bilancio, disciplinato dalle Costituzioni del secondo dopoguerra. Queste hanno posto, infatti, la politica monetaria in posizione ancillare rispetto alle politiche economiche.

La Costituzione italiana ha introdotto, in particolare, una funzione di governo delle attività finanziarie dei soggetti pubblici e privati, in vista delle finalità di "giustizia sociale sostanziale" che caratterizzano la forma di stato di democrazia sociale (artt. 3, 2° comma, 41 e 47 Cost.). La disciplina del Trattato, collocando al centro della sua sistematica il decisivo insieme degli strumenti della politica finanziaria ha posto, invece, la politica economica nella condizione di subire l'impatto condizionante delle politiche monetarie.

Diventa, dunque, indispensabile affrontare il tema delle possibili vie di uscita dalla trappola dei vincoli antisociali predisposta dai Trattati comunitari. Il varco può essere individuato nella riattualizzazione dei principi e delle norme della Costituzione e, in particolare, di quelle concernenti la disciplina dei *Rapporti economici* (titolo III). Si tratta di rilanciare, in primo luogo, i poteri e le funzioni della programmazione dell'economia (art. 41, terzo comma Cost.) al fine di affrontare e risolvere mediante una visione di carattere globale le storiche contraddizioni che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

La Costituzione italiana pone in opera gli istituti democratici d'indirizzo dell'offerta produttiva secondo i bisogni della collettività e legittima, pertanto, l'uso da parte delle assemblee elettive e della democrazia organizzata di una serie di poteri pubblico-sociali diretti a orientare l'attività di impresa verso la realizzazione di finalità sociali. L'art. 41, terzo comma, della Cost. implica una produzione industriale politicamente e socialmente controllata con la preminenza del Parlamento anziché dell'esecutivo. Una prospettiva, dunque, opposta a quella delineata dai provvedimenti concernenti la cd. *governance* economica europea che con il pretesto di fronteggiare l'instabilità economica rafforzano, da un lato, il ruolo degli esecutivi e depotenziano, dall'altro, il ruolo dei Parlamenti chiamati ormai a svolgere una funzione meramente ratificatoria delle decisioni assunte altrove.

Occorre ripensare l'Europa dalle fondamenta.