

Mario Albertini

Tutti gli scritti

IX. 1985-1995

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Moneta europea e Unione politica

1. Il Consiglio europeo di Roma del 27 ottobre ha preso in materia di Unione economico-monetaria decisioni tali da far pensare che si arriverà certamente ad una vera moneta europea (una moneta unica). Si tratta dunque di vedere se questa certezza è fondata; e di valutare, in vista di questa eventualità, il suo significato.

2. La moneta europea si può considerare sin da ora certa se: a) è prevedibile che verrà elaborato e ratificato il Trattato che definisce il programma della sua realizzazione con tutto ciò che esso comporta; b) è prevedibile che questo programma potrà essere effettivamente portato a compimento (di per sé il fatto che il Trattato impegnerà le parti non basta per garantire al cento per cento la sua realizzazione).

3. La ratifica si può considerare sicura per il fatto che: a) undici governi hanno detto sì non ad un impegno ancora vago, e perciò esposto al rischio di opinioni divergenti, ma a un modello preciso di Banca centrale europea, a una prospettiva ben definita di Unione economica e a una data, quella del 1994, per l'avvio della seconda fase (all'inizio della quale dovrà essere creata la nuova istituzione monetaria); b) la stesura del Trattato non presenta difficoltà perché esiste già un orientamento comune; c) i tempi entro i quali deve avvenire la ratifica sono relativamente brevi (31 dicembre 1993), e quindi tali da rendere praticamente impossibile un rovesciamento di posizioni; d) si può contare sulla crescente fermezza della Francia, della Germania e dell'Italia.

4. Più difficile è stabilire se si può considerare certa l'esecuzione del programma. Le difficoltà nascono dal fatto che col Trattato non avremo la moneta, ma un programma in tre fasi (una già

in corso) per realizzarla. Di per sé l'esistenza di un Trattato dovrebbe equivalere alla certezza dell'adempimento degli impegni presi. Ma il fatto è che i tempi della realizzazione del programma sono molto lunghi. Grosso modo si deve pensare a una decina di anni, visto che come termine entro il quale decidere il passaggio alla terza fase è stata fissata la data del 1997, e vista la varietà dei casi che si presenteranno a questo punto. E dieci anni sono tanti. Si prospetta dunque un rischio: quello di situazioni politiche che potrebbero ostacolare, o addirittura impedire, l'esecuzione del programma.

5. Questo rischio è tuttavia minore di quanto si possa pensare, e potrebbe addirittura non presentarsi, perché il futuro – che in questo caso costituisce la minaccia – sarà in realtà fortemente condizionato proprio dalle conseguenze della ratifica del Trattato. In questione è la forza (politica, economica e sociale) che ha sostenuto sinora il cammino della Comunità: è l'orientamento delle aspettative. È in questo modo che sinora l'unificazione è avanzata. Le energie europee – non mobilitabili con i mezzi normali perché la vita politica è rimasta confinata nei contesti nazionali – possono entrare in campo quando la Comunità, precisando bene i punti di arrivo, gli obiettivi intermedi, le date ecc., imposta programmi che risultano credibili e che mobilitano sempre più forze a mano a mano che, avvicinandosi l'obiettivo finale, diventano ancora più credibili, e si impongono anche alle forze avverse o inerti (gran parte del personale politico e degli apparati degli Stati). Naturalmente più l'obiettivo è importante, più è grande la forza che entra in campo. E questo è il caso della moneta europea, come risorsa di potere politico ed economico che può mutare radicalmente la bilancia mondiale del potere.

6. Con queste osservazioni le previsioni circa la realizzazione del programma diventano meno incerte perché si traducono in previsioni sul comportamento della forza mobilitata dall'obiettivo della moneta europea. Su questa base si possono distinguere: a) situazioni come quella attuale, per le quali la realizzazione del programma è certa: non sembra in effetti che in Europa ci sia un potere – ci siano leader – in grado di arrestare uno sviluppo di questo genere, di dire apertamente no alla moneta europea già in fase di realizzazione, facendo così retrocedere l'unità stessa del-

l'Europa; b) situazioni che rientrano in questo caso perché, pur essendo diverse, possono essere controllate proprio dalla forza mobilitata dalla moneta europea che ovviamente può rendere possibili in ogni singolo Stato politiche nazionali altrimenti impossibili; c) situazioni classificabili come catastrofiche, che renderebbero impossibile la realizzazione del programma.

7. Bisogna ancora dire, per completare l'esame, che la politica non considera le ipotesi remote. Per questo, pur non essendo ancora una certezza come previsione storica – ma niente è veramente certo in questo tipo di previsione – la moneta europea è già una specie di certezza politica. Ciò dipende dal fatto che: a) il processo della sua formazione è già in atto e, b) se questa situazione – che costituisce il riferimento obbligato della formazione attuale della volontà politica – perdura, l'esito è certo. Ne segue che, salvo frange disposte ad isolarsi, nessuno si oppone per non giocare una carta perdente.

8. Ciò non significa che non ci sia più nulla da fare. In realtà, sotto questo profilo, si impongono ancora due rilievi. Il primo, di carattere generale, è che la certezza politica, proprio perché è tale solo nell'ambito di un contesto definito che può cambiare, deve essere difesa mediante la difesa del contesto nel quale vale. Il secondo, di carattere specifico, è che ci sono, nel quadro della politica europea, grandi possibilità non ancora sfruttate dai governi.

È noto che molti programmi europei (a cominciare da quello del periodo transitorio del Mercato comune) sono stati realizzati in tempi più brevi di quelli previsti. Ciò dipende dal fatto che nella Comunità le decisioni sono difficili, perché il meccanismo decisionale – non essendo sostenuto da un dibattito pubblico che si potrà sviluppare solo quando il Parlamento europeo sarà messo in grado di approvare o respingere le politiche dell'esecutivo – è debolissimo; mentre l'attuazione dei programmi è relativamente facile perché nei settori nei quali i problemi hanno dimensione sovranazionale agire in senso europeo è infinitamente più vantaggioso che agire in senso nazionale.

9. Questa osservazione si applica perfettamente al caso della moneta europea. È evidente che, se è possibile crearla tra una decina d'anni, è possibile crearla anche subito (fatti salvi i tempi tec-

nici necessari per la fondazione dell'istituzione monetaria), visto che l'allineamento delle posizioni è già stato fatto con lo Sme, e che per i paesi in difficoltà si possono prevedere clausole di salvaguardia. Allora perché non creare subito la moneta europea, esponendosi così al rischio di un fallimento? Perché non decidere di disporre subito di questo grande mezzo di azione, che sarebbe prezioso per aiutare i paesi dell'Europa dell'Est e l'Unione Sovietica a sviluppare l'economia di mercato e a sconfiggere i nazionalismi? Il 1° gennaio 1993 ci sarà il Mercato unico. Se ci fosse anche la moneta unica, il significato dell'impresa europea apparirebbe chiaro a tutti. E l'elezione europea del 1994 sarebbe una grande vittoria della democrazia, la prima affermazione della democrazia internazionale.

10. Tutto ciò risulterebbe chiaro sin da ora se non ci fosse lo schermo deformante del modo con il quale si pensa ancora l'Unione politica, che impedisce di vedere la situazione reale dell'Europa. L'Unione politica viene ancora concepita non solo come separata (per i settori effettivamente investiti) dall'Unione economica, ma anche come una impresa che sarebbe realizzabile solo in tempi lunghi, e solo con un gradualismo simile a quello che ci ha condotto sin sulla soglia della moneta europea.

Questa concezione è completamente sbagliata. Nella sfera economica si può passare per gradi da una situazione nazionale ad una situazione sempre meno nazionale e sempre più europea, che solo alla fine del processo deve essere necessariamente consolidata con un governo e una moneta. Nella sfera della politica estera invece – e tanto più se essa viene separata dalla sfera economica, e perciò viene riferita soprattutto alle forze armate e alla difesa – questa evoluzione graduale non è possibile. Qualunque sia la combinazione cui a volta a volta si ricorre, si resta comunque, e sempre, nel quadro delle alleanze (più o meno organizzate), cioè nel quadro nazionale, senza potersi mai trovare in una situazione europea che basterebbe consolidare e fissare con un potere politico europeo. Tessendo questa tela si resta sempre nel contesto nazionale, come fanno tutti coloro che conoscono la differenza tra federazione e confederazione.

11. In realtà i vantaggi del gradualismo, quale che sia il modo con il quale deve essere praticato, stanno nella sua capacità di

adattarsi plasticamente alle situazioni reali. Bene, è proprio questo che si tratta di fare per trovare l'ubi consistam dell'Unione politica, ed arrivare così a una visione comune fondata sulla realtà effettiva, e non soltanto immaginata.

La situazione di potere che si prospetta per la Comunità è definita. Salvo catastrofi sarà trasferito al livello europeo il potere di fare la politica monetaria e di regolare alcuni aspetti dell'economia, ivi comprese le implicazioni sociali ed ecologiche che ciò comporta. Non saranno invece trasferite, per un tempo indefinito, né le forze armate (che per quanto riguarda la Francia e il Regno Unito includono anche armi nucleari), né i poteri supremi in materia di difesa. Si tratta dunque di adeguare il meccanismo decisionale a questa situazione di potere, facendo funzionare la Comunità come una federazione nella sfera dove un potere europeo, in prospettiva, c'è già (quello economico-monetario con le sue implicazioni internazionali); e come una confederazione nella sfera nella quale un potere di questo genere non c'è e non ci sarà per un tempo indefinito (difesa).

12. Si può riferire ad una tipologia di questo genere il progetto di Trattato-costituzione approvato dal Parlamento europeo nel 1984; e si deve osservare che raggiungendo il livello federale nella sfera economico-monetaria si otterrebbe comunque un grado di unità nella sfera della politica estera maggiore di quello che risulterebbe dall'attribuire competenze senza attribuire poteri adeguati. Non c'è altro modo per ottenere una evoluzione naturale delle istituzioni (il Consiglio europeo come Presidente collegiale della Comunità o Unione, il Consiglio dei ministri come Camera degli Stati, la Commissione come governo responsabile di fronte al Parlamento europeo, il Parlamento europeo come istanza di controllo democratico dell'attività dell'Unione, e come detentore, insieme al Consiglio, del potere legislativo). Ed è solo con una soluzione di questo genere che si potrebbero sfruttare ancora i vantaggi del gradualismo trasferendolo dal settore istituzionale, già perfezionato, al processo della distribuzione delle competenze fra gli Stati e l'Unione secondo il principio di sussidiarietà.

Si impone dunque questa conclusione: la Conferenza intergovernativa sull'Unione politica dovrebbe avere come compito precipuo quello di studiare il mandato costituente da attribuire al

Parlamento europeo. È la sola via nel contempo democratica ed efficace per dar vita ad un sistema democratico di governo. In ogni altro caso il tentativo di realizzare l'Unione fallirà come è sempre accaduto sinora.

In «L'Unità europea», XVII n.s. (dicembre 1990), n. 202. Ripubblicato in Mario Albertini, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999.