

Mario Albertini

Tutti gli scritti

V. 1965-1970

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

L'Europa dopo l'accordo sul prezzo dei cereali

L'accordo per l'apertura del mercato comune dei cereali, raggiunto il 15 dicembre a Bruxelles, ha generato ovunque la sensazione del superamento della soglia della irreversibilità nel processo dell'integrazione europea. Prima che l'accordo si delineasse si era temuto il contrario. La Germania, che avrebbe dovuto ridurre notevolmente il suo prezzo del grano, non solo esitava, ma sembrava addirittura contraria. E ciò, facendo pensare alla possibilità che i Sei non riuscissero ad accordarsi, faceva anche pensare che de Gaulle avrebbe forse finito col mettere in atto la sua minaccia: o mercato comune agricolo o, praticamente, fine del mercato comune industriale. In altri termini, fine dell'Europa. Molti dicevano addirittura che il generale aveva una politica di ricambio: il rapprochement con l'Unione Sovietica e con l'Europa orientale.

Nell'euforia del successo questa paura è stata dimenticata, forse anche per non affrontare nel proprio foro interiore un problema spinoso, quello del ruolo di de Gaulle nell'integrazione europea. D'altra parte, cessata l'euforia, anche l'ottimismo si è attenuato. L'idea della irreversibilità perdura però, siccome bisogna confrontarla con i numerosi problemi dell'integrazione che non si sa se e come verranno risolti, la si pensa press'a poco come l'Araba Fenice, cioè come una cosa che esiste ma non si sa dove.

Se si prende in considerazione l'unione economica, si è sicuri che essa sia un fatto compiuto e si crede anche di sapere dove essa avrebbe sede. Il suo centro starebbe nelle «Comunità». Ma se si volge il pensiero all'unificazione politica, e naturalmente non si può farne a meno non solo per motivi di ordine politico e militare ma anche perché ci si comincia a rendere conto dell'impossibilità di stabilizzare l'unità economica senza quella politica, questa sicurezza svanisce come neve al sole. Anzi, le difficoltà che incon-

trano i progetti, pur così modesti, di unione politica, e più ancora le divergenze di indirizzo politico tra la Germania, la Francia, l'Italia, il Belgio e l'Olanda, fanno addirittura temere che l'irreversibilità non sia che un sogno ad occhi aperti. In realtà, nessuno potrebbe dire dove avrebbe sede. Non di certo nelle Comunità. Allora dove, a Parigi, a Bonn, a Roma? Nemmeno.

L'accordo sul prezzo europeo dei cereali mette dunque in evidenza tre importanti problemi di carattere politico: quello, retrospettivo ma istruttivo, dell'identificazione della volontà politica alla quale l'Europa deve questo passo avanti, quello della soglia della irreversibilità e infine quello del che fare per proseguire.

La volontà politica. La volontà politica in questione è quella di de Gaulle. È un fatto, l'abbiamo ricordato, che egli aveva posto l'alternativa: o mercato comune agricolo o fine di quello industriale. È un fatto che, impedendo col suo veto l'ingresso della Gran Bretagna nel Mercato comune, vale a dire di uno Stato che non avrebbe mai accettato l'integrazione agricola europea, ne ha costruito la premessa indispensabile. Ed è un fatto che, siccome rafforza i Sei, l'accordo sui cereali costituisce un elemento del disegno della «Europa europea» allo stesso modo della lotta contro la multilaterale, della ripresa del dialogo franco-tedesco, del riconoscimento della Cina, dei tentativi di revisione della Nato e del gold exchange standard e così via.

La cosa è così bizzarra – de Gaulle, il campione della grandeur francese, il restauratore, a giudizio di molti, dei nazionalismi sarebbe nel contempo la guida, da parecchio tempo, della integrazione europea – che molti preferiscono non pensarci, anche se la spiegazione della stranezza è molto semplice: non si può rafforzare la Francia senza rafforzare i Sei¹. Così nasce il mito della fun-

¹ Il fatto che de Gaulle abbia guidato in questi anni l'integrazione europea non comporta affatto che egli possa condurla in porto. Mentre per guidare l'integrazione europea nella fase attuale basta la collaborazione fra gli Stati – e de Gaulle non può non cercarla perché senza il Mercato comune la Francia non conta nulla nella bilancia mondiale del potere –, per condurla in porto si tratta di trasferire la sovranità degli Stati nazionali, e dunque anche della Francia, in materia di politica estera, militare e parzialmente di politica economica e sociale, alla Federazione europea. Orbene, tutto lascia prevedere che de Gaulle continuerà ad opporsi decisamente a questo trasferimento di poteri. Ne segue che nel

zione politica delle «Comunità»². A qualche leader bisogna pensare perché non si può concepire una politica senza una volontà politica. Di conseguenza chi non vuol riconoscere il ruolo di de Gaulle finisce col tirare in ballo, in mancanza di uomini politici veri e propri, i membri della Commissione del Mercato comune e in particolare, nel caso in questione, Mansholt.

Orbene, proprio l'accordo agricolo mostra che si tratta di un mito. La questione dei cereali costituiva, specialmente in Germania, un grosso problema politico, un problema di potere. Su uno dei piatti della bilancia tedesca del potere rispetto al prezzo del grano stava un peso molto forte, la volontà contraria degli agricoltori tedeschi. Per equilibrare la bilancia, allo scopo di giungere al prezzo europeo, ci voleva un peso eguale e contrario, anzi leggermente superiore, non dei consigli o dei piani ben formulati. De Gaulle aveva questo peso, anche perché, collegando i prezzi agricoli europei al Kennedy round, era riuscito a tirarsi dietro gli Usa. Mansholt e gli altri membri della Commissione no.

La loro parte è stata quella dell'abile mediatore, del consigliere illuminato, mai quella di chi ad un certo momento delle trattative getta tutto il peso del suo potere su un piatto della bilancia, per una ragione evidente. Essi non hanno alcun potere. Qualcuno pensa che essi possano già valersi di una specie di rappresentanza dell'interesse europeo. È a questo che si pensa quando si parla del «dialogo comunitario» tra il Consiglio dei ministri, che rappresenterebbe le nazioni, e la Commissione, che rappresenterebbe l'Europa. Ma basta tener presente che almeno

momento decisivo egli diventerà un avversario aperto della «Europa europea» cui pure aspira senza rendersi conto che comporta il sacrificio della sovranità assoluta francese, e ne segue ancora che, per quanto riguarda la scelta della forma dell'unità europea, egli deve essere combattuto sin da ora.

² Di solito virgolettiamo le parole «Comunità», «parlamento», «esecutivo», quando si tratta dell'integrazione europea, perché in questo caso esse acquistano un significato speciale del tutto diverso da quello che hanno nel linguaggio ordinario. «Comunità» significa qualcosa di più, non qualcosa di meno, della democrazia mentre nell'ambito della integrazione europea essa designa una organizzazione priva persino della democrazia formale. Egualmente «parlamento» e «esecutivo» significano potere legislativo e potere esecutivo di uno Stato, mentre nel linguaggio della integrazione europea esse designano una riunione di parlamentari e un comitato di esperti in un quadro nel quale non esiste uno Stato, dunque qualcosa che non ha nulla a che fare col potere legislativo e con quello esecutivo.

l'ottanta per cento della popolazione non sa nulla delle Comunità né dei suoi dirigenti per capire che in questo modo si scambia un proprio desiderio con la realtà.

In effetti il meccanismo comunitario non ha che una portata diplomatica, che non va al di là, politicamente parlando, del livello della *raccomandazione* (Machiavelli direbbe della *preghiera*). E il fatto è spiegabilissimo. I dirigenti delle Comunità, che devono il loro posto alla nomina dei governi e non ad una lotta politica indipendente, aperta e democratica, non hanno alcun rapporto, neppure di carattere psicologico, con la popolazione. D'altra parte questa popolazione, priva com'è di una rappresentanza di qualunque genere e persino di una voce per esprimere le sue richieste e formulare le sue critiche, non può farsi sentire, non può prendere coscienza di sé. Essa resta in balia di tutti, cioè nelle mani di nessuno, perché tutti, senza tema di smentite, possono pretendere di parlare in suo nome.

La soglia della irreversibilità. È stata varcata oppure no? L'integrazione agricola, a causa della difficoltà di concepire il processo contrario, quello della disintegrazione, lo fa pensare. E lo fanno pensare anche le sue conseguenze: in primo luogo l'integrazione monetaria, che è stata di fatto sancita con la disposizione secondo la quale i prezzi vengono fissati in unità di conto (non si possono avere prezzi comuni senza una moneta comune, o ciò che è lo stesso, senza una politica monetaria comune, perché senza ciò un paese potrebbe, svalutando la sua moneta, abbassare unilateralmente i suoi prezzi reali), in secondo luogo l'idea che d'ora in poi – è Mansholt che l'ha detto – tutte le decisioni importanti riguardanti l'agricoltura verranno prese a Bruxelles, non nelle capitali nazionali.

Sono argomenti molto suggestivi. Ma ragionando in questo modo si mette il carro avanti ai buoi. Il fatto che *sia necessaria* una moneta comune per avere un prezzo comune, e che questa esigenza logica sia stata riconosciuta, almeno in parte, dalla disposizione che stabilisce di fissare i prezzi europei in unità di conto, non significa affatto che *essa ci sarà*. Il dover essere non implica l'essere. Egualmente il fatto che le decisioni importanti riguardo all'agricoltura *debbano* ormai essere prese a Bruxelles non implica affatto che esse *saranno davvero prese* a Bruxelles. C'è una moneta

comune, ossia una politica complessa che richiede l'uso di strumenti politici, bancari e amministrativi, e si prendono effettivamente decisioni comuni in una materia così scottante come l'agricoltura, scavalcando il semplice livello dei compromessi tra decisioni prese altrove, solo là dove c'è un governo. E un governo europeo non c'è. Allo stato dei fatti si può solo dire che si è compiuto un passo – quello dei prezzi – che avrà senso solo se se ne farà un altro: la fondazione di un governo europeo.

Ma i più dimenticano questo aspetto della questione, che pure è gravissimo perché concerne praticamente il trasferimento dei poteri in materia di moneta e di politica economica dagli Stati nazionali allo Stato federale da fondare. E dimenticando questo elemento confondono, con gravi conseguenze pratiche, i due significati diversi che può assumere l'idea della irreversibilità dell'integrazione. Si può considerare irreversibile l'integrazione di una popolazione precedentemente divisa in parecchi Stati quando si fonda un governo comune, nel caso europeo un governo federale accanto a governi nazionali limitati. Solo a questo punto c'è la garanzia della integrazione perché solo a questo punto le istituzioni dell'integrazione (sistema federale) soppiantano quelle della divisione (sistema nazionale esclusivo), il che equivale a dire che solo a questo punto l'integrazione corrisponde alla normalità, a un tipo di comportamento stabilizzato, acquisito.

Questo è il significato classico, se si vuole istituzionale, dell'idea della irreversibilità della integrazione di una popolazione. Ma un governo non si può fondare senza il consenso delle persone interessate, vale a dire senza la trasformazione, mediante un processo integrativo, di popoli diversi in un solo popolo (federale se di carattere pluralistico, nazionale se di carattere monolitico), senza il declino delle antiche formazioni statali e lo stabilimento di una fitta rete di rapporti tra gli individui al di là dei loro confini. Ebbene, anche in questo processo può esserci una soglia della irreversibilità, varcata la quale sarebbe impossibile tornare indietro. In Europa, è evidente, abbiamo al massimo varcato questa soglia. E allora è necessario tener presente la differenza tra le due idee della irreversibilità.

La prima riguarda la vita normale, la seconda la tendenza verso una nuova vita normale. Nella prima non si pongono problemi come quelli delle battute d'arresto, dei passi indietro, e pertanto di crisi causate dal cozzo di tendenze contrastanti. Nella se-

conda sì perché l'unità, pur rappresentando l'avvenire, manca ancora di propri mezzi istituzionali e quindi di una vera e propria volontà politica, mentre la residua volontà di divisione può esprimersi compiutamente attraverso le istituzioni, non ancora distrutte, della antica divisione.

L'accordo agricolo è probabilmente un segno del fatto che l'Europa ha varcato davvero la soglia dell'irreversibilità per quanto riguarda il processo di integrazione. Se i governi nazionali sono giunti sino a questo punto, si può pensare a buon diritto che la tendenza verso l'unione sia effettivamente molto profonda. Non c'è bisogno di sottolineare l'enorme importanza di questa constatazione. Tuttavia il fatto che essa permette di affermare che nella prospettiva storica l'unità sarebbe ormai acquisita, non ci deve far dimenticare che ciò non esclude affatto, come abbiamo visto, che si debba prendere in considerazione la possibilità di battute d'arresto, di passi indietro e di crisi. Anzi, permette proprio di prevedere che correremo rischi di questo genere sinché non giungeremo alla fondazione di un governo europeo, e permette inoltre di puntualizzarli. Un esempio: come vivremo nel settore della agricoltura a partire dal 1967, con i prezzi europei e le monete nazionali, ossia con un piede in Europa e tutto il resto del corpo nelle nazioni?

Che fare per proseguire. Se si eccettuano alcuni disegni federalisti, che riguardano in ogni modo azioni che potranno produrre effetti solo tra qualche anno e solo nel caso di uno sviluppo positivo, nel quadro delle forze in campo non si manifestano per ora che due linee d'azione: quella dei diversi progetti di «unione politica», che raggiungono al massimo il livello confederale e non contemplano alcun trasferimento di sovranità dalle nazioni all'Europa, e quella della elezione diretta del «Parlamento» di Strasburgo. Il resto è ordinaria amministrazione, oppure, se va al di là – come i progetti di fusione degli «esecutivi» delle Comunità – acquista un carattere diverso a seconda che sia messo in relazione con la situazione derivante dalla prima o dalla seconda linea d'azione. L'elezione diretta del «Parlamento» europeo contribuirebbe a rafforzare l'«esecutivo» unificato, facendone il centro della integrazione europea (in ipotesi, e a nostro parere soltanto in ipotesi perché questo pensiero è più immaginario che reale),

mentre una «unione politica» al massimo confederale, senza un parlamento eletto direttamente, metterebbe in primo piano il Consiglio dei ministri nazionali.

Orbene, bisogna dire subito che si tratta di mezzi inadeguati al compito, ossia al progresso della integrazione. L'integrazione economica ha ormai coinvolto non solo il problema della moneta, ma anche quello, di carattere generale, della programmazione a livello europeo. Lo conferma, se ve n'era bisogno, proprio l'accordo sui prezzi agricoli il quale, mostrando che le economie nazionali sono già state in gran parte sostituite dalla economia europea, mostra anche che i piani nazionali conservano un senso solo come elementi nazionali di un piano europeo. D'altra parte la rinascita economica dell'Europa occidentale ha, se non capovolto, perlomeno alterato radicalmente i rapporti di forza tra gli Stati dell'Europa occidentale non ancora uniti ma non più divisi da una parte, gli Usa, l'Urss e il resto del mondo dall'altra. Ne segue che questi Stati si trovano di fronte al problema di adattare alla nuova situazione la loro politica estera e militare, e al fatto che non possono provvedere separatamente sia perché la base della loro forza, l'economia europea, costituisce già una unità, sia perché separatamente sono impotenti.

In una parola, i problemi sul tappeto sono quelli della politica economica, della moneta, della difesa e della politica estera. E sono così concreti, così imminenti, che si può datare il periodo nel quale non si potranno più eludere. Tra il 1967 e il 1969 avremo i prezzi agricoli europei, la fine del periodo transitorio del Mercato comune e la scadenza del Patto Atlantico e bisognerà provvedere, ossia affrontare proprio i problemi in questione a meno di non insabbiare l'integrazione europea. Orbene, è evidente che non si possono risolvere problemi di questo genere con sei governi indipendenti più: a) un parlamento per modo di dire, eletto direttamente dal popolo (eventualità del resto improbabilissima, in questi termini, per la opposizione di de Gaulle e più ancora per la sua assurdità intrinseca) ma del tutto impotente perché situato in una specie di deserto politico, in un quadro europeo privo di governo, di amministrazione, di esercito e di polizia o del loro equivalente, il potere costituente del popolo, oppure b) una conferenza permanente di capi di governo e di ministri, press'a poco come l'Onu, la SdN o cose simili (a ciò si riducono, in effetti, i progetti attuali di «unione politica»). Ci vuole, per questo, un go-

verno europeo. Nessuna persona ragionevole può avere dubbi in proposito.

Da questa critica delle linee d'azione delle forze tradizionali si passa subito, senza alcuna difficoltà, alla identificazione della linea d'azione giusta. Si tratta in primo luogo di tener presente una conseguenza di quanto abbiamo detto: i problemi in questione non avranno che soluzioni apparenti, e si ripresenteranno sempre, sino alla fondazione di un governo europeo. Le possibilità d'azione che essi creano non sono destinate pertanto ad esaurirsi prima che questo evento si delinei. Esse sono dunque tali da rendere possibile la fondazione di un governo europeo. E si tratta inoltre di osservare che solo la propaganda per questo governo può istituire un collegamento nella mente della popolazione tra la sua esperienza della politica e l'Europa da costruire. Tutti sono direttamente interessati dai problemi in questione, tutti sanno che sono problemi di governo, tutti possono capire che essi hanno acquisito una dimensione europea e che il mezzo per risolverli è un governo europeo. Ciò basta per concludere che non resta che un passo da fare, l'ultimo: la lotta per la fondazione di un governo europeo. Solo in questo modo si può mobilitare l'opinione pubblica europea.

È una conclusione logica, ma difficile da tradurre in atto. Per questa ragione i più cercano qualcosa d'altro. Ma non c'è nient'altro. Chi pretende che ci sia è tenuto a dimostrare che con l'organismo comunitario, più un parlamento senza governo o una conferenza permanente di capi di governo, si possono prendere decisioni europee riguardanti la force de frappe francese, la multilaterale, la crisi della Nato, il disordine monetario, la riunificazione tedesca e così via; è tenuto a dimostrare che con un meccanismo simile si può condurre, nella nostra epoca democratica, sociale e scientifica, una politica estera, una politica militare, una politica economica, una politica sociale. Ed è tenuto anche a dimostrare che con una propaganda per gli attuali progetti di unione politica – un fatto puramente diplomatico – o per l'elezione di un «Parlamento» di una organizzazione – la «Comunità» – che interessa direttamente sì e no il 5% della popolazione, si può mobilitare l'opinione pubblica in favore della prosecuzione della integrazione europea.

L'esclusione di ogni altra possibilità ribadisce la validità della nostra conclusione. Qualcuno potrebbe tuttavia osservare che

essa è troppo logica, troppo lineare, se messa a confronto con il cammino tortuoso cui sono sempre costrette le forze politiche. Eppure questa logica è quella che i governi e i partiti invocavano dieci anni fa, quando si trattava di dare inizio al Mercato comune. Rovesciando il ragionamento, ma con un felice errore perché c'era una base politica – l'unità di fatto dell'Europa occidentale – per i loro propositi, essi dicevano allora: siccome non può esserci un mercato comune senza una moneta comune, e una moneta comune senza un governo comune, costruiamo progressivamente questo mercato e avremo la moneta comune e il governo comune. Oggi che gran parte del cammino è stata fatta, si tratta di prenderli in parola. Qualcun altro potrebbe invece osservare che è vero che l'unica cosa seria è la propaganda per un governo europeo, ma che nessuna forza politica è per ora disposta a tanto. Ma questo non importa. Le azioni che fuoriescono dalla routine non vengono mai intraprese dalle grandi forze costituite bensì dalle avanguardie. Ciò non impedisce loro di giungere in porto, imponendosi agli stessi partiti come a tutte le altre forze sociali, quando le sospinge, come nel caso della propaganda per il governo europeo, una forza irresistibile, la corrispondenza della loro propaganda alla realtà dei fatti e del loro obiettivo ai bisogni della popolazione. In questi casi prima ad uno ad uno, poi a valanga tutte le persone finiscono con l'acquistare lo stesso stato d'animo e la stessa volontà, sprigionando una forza che costringe i politici all'obbedienza.

Come i nostri lettori sanno, noi abbiamo intrapreso col *Censimento*, in termini legittimi di lotta per il potere costituente del popolo federale europeo, la propaganda per il governo europeo. L'accordo agricolo è una ulteriore conferma del fatto che abbiamo scelto il momento giusto per giungere a tempo all'appuntamento degli anni 1967-70.

In francese in «Le Fédéraliste», VII (1965), n. 1. La versione italiana è stata rinvenuta dattiloscritta.