

Mario Albertini

Tutti gli scritti

V. 1965-1970

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Aspetti politici dell'unificazione monetaria

I

È comune l'ammissione che i problemi monetari vanno affrontati anche da un punto di vista politico. Ma in pratica questa esigenza viene spesso dimenticata. Alla radice di questa situazione c'è la mancanza di una teoria completa ed adeguata degli aspetti politici della moneta (meglio dire degli aspetti di potere della moneta). Per questa ragione, questa ammissione resta molte volte allo stadio di una esigenza pura e semplice; e con affermazioni che si limitano ad esprimere esigenze, ma non le portano a compimento, non si può raggiungere nessuna conclusione positiva. Si resta nella situazione che Hegel chiama della «cattiva infinità».

Dove gli economisti, e gli studiosi di fenomeni monetari, vedono in primo luogo un mezzo (la moneta), e le condotte umane in funzione delle caratteristiche, date o progettabili, del mezzo, lo studioso di politica vede, o dovrebbe vedere, una relazione umana complessa, un insieme di scambi di comportamenti e di comportamenti complementari nel quale si manifesta sempre, sia pure in diversi modi, il fatto del potere. Gli economisti devono isolare l'aspetto economico di questi comportamenti, gli studiosi di politica dovrebbero isolarne l'aspetto politico, allo scopo di elaborare in comune modelli interdisciplinari, e soluzioni interdisciplinari. Solo in questo modo (e solo se è vero che gli aspetti decisivi dei problemi monetari sono quello economico e quello politico, come io credo e come risulterà in parte da ciò che dirò, anche se dovrebbe essere provato) nessun aspetto delle questioni prese in esame resta tagliato fuori dall'analisi.

In caso contrario si corre il rischio che gli aspetti sfuggiti alla analisi rientrino in campo ad opera della realtà deludendo le aspettative teoriche e vanificando i progetti.

Per affrontare il mio compito io dovrei quindi proporre un punto di vista politico, cioè, in ultima istanza, un insieme di termini logici cruciali adatti a parlare degli aspetti di potere della moneta. Questa formulazione non può essere che provvisoria e precaria. Ma è la pietra di paragone di un esame di questo genere. Se ci si trova di fronte ad una situazione dove bisogna concludere: *Hic Rhodus hic salta*, è meglio tentare di fare il salto, anche se è probabile che si finisca in mare.

II

Io definirei nel modo seguente i miei termini:

a) le monete si usano nel quadro di comportamenti umani che hanno finalità economiche (scambio, disposizione allo scambio) e forma politica. La finalità economica o contenuto corrisponde a margini di scelta da parte di tutti, la forma politica è necessaria, è imposta. I due aspetti sono complementari, non c'è scambio senza ragione di scambio, e la ragione di scambio è un fatto non soltanto economico. L'imposizione della ragione di scambio può derivare da una pura situazione di fatto, una situazione di potere (al limite un accordo fra due persone) senza l'emergenza di vere e proprie decisioni di potere (tipicamente, ciò si manifesta con la moneta naturale). L'imposizione può derivare invece da una decisione di potere compatibile con le possibilità di scambio (moneta cartacea, scritturale).

b) La diffusione degli scambi ha reso indispensabile la moneta cartacea e scritturale, quindi la moneta come decisione del potere, e fatto emergere un fattore politico discrezionale come fattore economico. I limiti dell'espansione del potere pubblico, rispetto all'estensione della dimensione degli scambi, hanno duplicato la moneta in due settori ben distinti, caratterizzati da proprie strutture, la moneta nazionale (nazionale nel senso generico del termine) e la moneta internazionale. Può valere di esempio, a questo riguardo, il caso del diritto, che si sdoppia in diritto positivo dei singoli Stati, e diritto internazionale. Come il diritto internazionale (o il cosiddetto diritto internazionale), la moneta internazionale dipende più che da decisioni razionali, dai rapporti di forza tra gli Stati. Questa analogia può costituire un primo orientamento sul limite attuale e sulle condizioni dello

sviluppo del rapporto tra moneta cartacea e scritturale e moneta naturale.

c) La moneta cartacea e scritturale può manifestarsi compiutamente solo nell'ambito di uno Stato e della sua infrastruttura. La parità è comunque assicurata o ristabilita, il campo di variazione (la politica monetaria) dipende dalla volontà pubblica, è in funzione delle esigenze e delle caratteristiche del mercato nazionale, può essere considerata giusta o sbagliata sul metro della politica economica. La moneta internazionale, che non dipende da una volontà pubblica, non può diventare compiutamente cartacea o scritturale, conserva un legame con la moneta naturale (l'oro), il suo campo di variazione è in relazione con la fissità, le sue fluttuazioni, la sua disintegrazione in un ventaglio di parità. Può essere considerata giusta o sbagliata in funzione delle esigenze del commercio internazionale.

d) Modelli degli aspetti di potere della moneta internazionale: *anarchia internazionale* (ventagli di parità, tendenza verso il bilateralismo e al limite verso diversi rapporti di scambio per ogni scambio), *egemonia* (egemonia di una moneta nazionale, che funziona anche come moneta internazionale e mantiene un legame diretto con una moneta naturale, l'oro), *convergenza della «ragion di Stato» tra diversi Stati* (tendenza verso il multilateralismo e le parità fisse, potenzialità internazionale delle monete nazionali).

III

Sulla base di questi termini l'operazione indicata dall'espressione «unificazione monetaria» non si presenta più come un problema con molte soluzioni (tutte illusorie meno una), ma acquista il carattere di un problema definito, con una sola soluzione. Sul piano economico, si tratta di trasformare un gruppo di monete nazionali, con limitate possibilità internazionali, in una moneta nazionale che copra tutta l'area in questione. Sul piano politico si tratta di creare, nella stessa area, una volontà pubblica costituzionalmente definita.

Ciò può essere riassunto dicendo che non si può progettare l'unificazione monetaria europea senza progettare la creazione di uno Stato federale europeo. Ho usato di proposito l'espressione «progettare la creazione di uno Stato federale europeo». Nel

quadro della cultura politica attuale, e delle capacità di reazione politica della classe dirigente, questa espressione può sembrare priva di senso, assurda. Ma ciò dipende dai limiti del pensiero corrente, non dalla natura della cosa. Ad esempio, e proprio a proposito della creazione del primo Stato federale della storia, quello americano, Gladstone si esprime in questo modo: «Come la Costituzione britannica è il più fine organismo che sia mai derivato dalla storia che si evolve, così quella americana è l'opera più meravigliosa che sia stata in un dato momento espressa dal cervello e dai disegni dell'uomo».

D'altra parte, per quanto riguarda la possibilità di creare uno Stato federale europeo nel presente ciclo politico, e allo scopo di scuotere il torpore mentale che fa ritenere impossibile ciò che non si sa o non si vuole pensare, vorrei ricordare un fatto spesso trascurato dell'unificazione italiana (che, come l'unificazione europea, comportava la creazione di uno Stato nuovo su un'area coperta da molti Stati).

Cavour, il maggiore protagonista dell'unificazione sul piano dell'esecuzione se non su quello dell'iniziativa, negli anni immediatamente precedenti il 1860 giudicava impossibile la creazione di uno Stato italiano, e non risparmiava i sarcasmi più crudi nei confronti di coloro che parlavano di un obiettivo di questo genere. Dunque lo scetticismo dei più, e perfino quello della classe dirigente impegnata nell'integrazione europea, non è una ragione sufficiente per dichiarare chiusa la questione prima di averla affrontata.

In termini formali l'aspetto politico del problema è semplice. L'unificazione monetaria è un problema tecnico che può essere risolto solo da uno Stato federale europeo; e che, per definizione, uno Stato federale europeo risolverebbe senz'altro. Anche il problema della sua fondazione è semplice. Nel quadro democratico, per fare un governo, si indicano delle elezioni. Per fare uno Stato, bisogna convocare un'Assemblea costituente. Quando si usa l'espressione «unione politica» invece dell'espressione «Stato federale»; e, per il processo di fondazione, invece delle espressioni «Assemblea costituente» e «lotta per convocarla», qualche espressione che cerchi di nominare l'impossibile – l'evoluzione graduale di un gruppo di Stati verso un comune ordinamento federale – si formulano le esigenze senza parlare delle loro soluzioni, ed è curioso che su questa base – quella che ho chiamato

della «cattiva infinità» – si pretenda poi di valutare come dottrinalismo dei mistici dell'Europa i temi di coloro che dicono pane al pane e vino al vino, quando la questione è di pane e di vino.

Queste osservazioni, in realtà, sono semplice buon senso, rasentano addirittura la banalità, ma, a mio parere, in questo caso bisogna basarsi proprio su questa banalità per disporre del punto di appoggio indispensabile per portare l'ideale a conclusione operativa.

Uno dei punti decisivi mi sembra questo: bisogna proporre, contro la logica, una operazione graduale di unificazione monetaria precedente, e non seguente, la creazione di un potere politico europeo, costituzionalmente definito, perché i protagonisti del processo, a livello della esecuzione delle decisioni (anche se non a livello dell'iniziativa, come vedremo), non si comportano secondo criteri logici.

È un espediente per cercare di spingere i protagonisti, come si usa dire in sede militante, federalistica, su un piano inclinato, quello della creazione del potere europeo. Se si riesce a far fare a qualcuno qualcosa che implichi un presupposto, può accadere che costui finisca per trovarsi nella necessità di crearlo. Naturalmente, occorrono delle basi. È necessario che la situazione presenti questa possibilità. È necessario inoltre che presenti qualche punto scivoloso.

Il quadro storico generale di questa possibilità – quello della formazione di uno Stato federale – esiste. L'Europa dei Sei, con qualche difficoltà in più quella dei Dieci, è un'area storico-sociale che presenta in modo netto le circostanze che «permettono di adottare un sistema federale di governo». L'espressione è di Wheare che ha scritto, a parere di molti, l'opera tecnicamente migliore sul governo federale. Secondo Wheare, queste circostanze sono il desiderio di unità (i sondaggi di opinione sono chiari al proposito) e la capacità di far funzionare un sistema federale.

E i fattori che alimentano questo desiderio, e determinano questa capacità, sono:

- a) l'insicurezza militare e il bisogno di una difesa comune;
- b) il desiderio di indipendenza da poteri stranieri e la convinzione che si può realizzarla solo con l'unione;
- c) la speranza di conseguire vantaggi economici con l'unione;
- d) qualche forma già sperimentata di associazione;

- e) la contiguità geografica;
- f) la somiglianza delle istituzioni politiche.

Se si fa il punto sulla situazione dell'Europa occidentale riferendosi non solo, come si usa, alla situazione degli Stati e alla loro posizione nei rapporti internazionali, ma anche, come si dovrebbe, in riferimento alla situazione attuale dell'integrazione europea e alla posizione di questa quasi-entità nel mondo, si ritrovano, nei termini concreti dei problemi politici ed economici di oggi, proprio le circostanze elencate da Wheare. Salvo una, che non ho ancora ricordato, una leadership efficace.

Ma io penso che il problema della leadership efficace non si risolva con la risposta alla domanda «quali sono questi leader?». Essa deve essere esaminata nel contesto dell'azione necessaria, quella che può scaturire dall'esistenza di punti scivolosi, perché leadership, e azione, sono due aspetti di un solo problema.

V

Ho parlato della possibilità, devo parlare dei punti scivolosi. L'unificazione monetaria è uno di questi punti scivolosi.

L'integrazione economica è giunta a un grado di sviluppo che obbliga i governi ad affrontare questi problemi. Di fatto, il problema è stato affrontato in sede ufficiale.

Il grado di sviluppo dell'integrazione obbliga in effetti i governi ad affrontare non solo il problema monetario, ma anche molti problemi economici, in ultima istanza quello dell'unificazione delle politiche economiche. Ma mentre su questo terreno non si può andare al di là di un certo limite, quello costituito dalla sovranità ancora intatta degli Stati, sul terreno monetario, come mostra l'esperienza del passato (ad es. quella dell'Uep), si possono fare dei passi avanti di natura concreta, tangibile, ad es. nella chiara direzione indicata dal prof. Triffin. L'Europa dei Sei, come quella eventuale dei Dieci, si trova, in effetti, in una delle situazioni di potere cui corrisponde, o può corrispondere, una moneta internazionale: la situazione della convergenza della ragion di Stato degli Stati membri.

Questa situazione può consentire, in particolare, la creazione di un sistema europeo di riserve. In termini di sviluppo dell'integrazione economica, questa possibilità, in questa o altre forme, è, d'altra parte, una necessità.

In concreto con provvedimenti di questo genere noi ci troveremo di fronte solo ad una moneta internazionale. Ma la circostanza singolare è che questa moneta internazionale, nel quadro dell'integrazione europea, sarebbe scambiata dalla classe dirigente e dalla classe politica per una tappa sulla strada dell'unificazione monetaria.

Questa circostanza singolare non garantisce, da sola, il compimento del processo, che in realtà non è un processo, ma un salto, il salto dalla convergenza della ragion di Stato degli Stati coinvolti nell'integrazione europea, e dal tipo attuale della loro associazione, a un ordinamento federale, ma garantisce tuttavia, o può garantire, l'attuazione di provvedimenti che si collocano nella visuale del «piano inclinato». In altri termini, l'azione di una leadership sempre più impegnata, anche se con scarsa consapevolezza, nella logica effettiva dell'integrazione europea.

Quanto ho detto sinora mostra che il problema monetario è uno dei punti scivolosi, ma non quello decisivo. La creazione di una moneta internazionale verrà scambiata per una fase dell'unificazione monetaria, ma a un certo punto i nodi politici dell'operazione verranno al pettine, come sono venuti al pettine i nodi del preteso passaggio automatico dall'unificazione economica a quella politica.

Al pari del Mercato comune, l'apparente processo di unificazione monetaria, sostenuto da risultati tangibili, sia pure di altra natura, ridarà alimento ai disegni di unità politica. Ma il destino finale di questa politica monetaria è quello stesso dei disegni di unità politica: lo sbocco nello Stato federale europeo, o il fallimento, la regressione del Mercato comune in una zona di libero scambio, con le conseguenze fatali, sia economiche che politiche, di una regressione di questo genere.

A margine, vorrei osservare che, anche a questo proposito, vale il paragone con una fase della storia d'Italia, quella della fine del Quattrocento, più volte richiamata, a proposito del significato dell'unificazione europea, da Luigi Einaudi. Il mancato superamento della divisione italiana, mentre nascevano le grandi monarchie europee di diritto divino, rese serva l'Italia. Il mancato superamento della divisione dell'Europa, nel nostro tempo nel quale il potere effettivo di decisione a livello internazionale è riservato ai grandi Stati continentali, renderebbe serva l'Europa, che, in effetti, è già serva a metà nello stesso campo monetario, per non

parlare del resto, e soprattutto della terribile servitù dell'Europa orientale.

Il fatto che questa previsione sia attendibile non basta in ogni modo per contare su una reazione efficace della classe politica. Nulla sembra, alla classe politica, più irrealista della convocazione di una Assemblea costituente europea, e senza una Costituente non si può fare una costituzione. Il fatto non è né strano né colposo. La classe politica, e più precisamente i detentori del potere di prendere le decisioni supreme, non hanno, formalmente, il potere di convocare una Costituente europea. E dietro questo fatto giuridico sta, come sempre, un fatto di potere.

Il potere, nella sua realtà, è l'esito del processo della lotta politica. Ma questo processo non è un processo puro, senza presupposti. Ha come presupposto le istituzioni nazionali, che danno alla lotta politica il carattere di lotta per mantenere, o acquistare il potere nazionale. Chi irride al cosiddetto istituzionalismo dei federalisti dimentica questa ovvia realtà, e a causa di ciò non si rende conto del fatto che lo svolgimento normale della lotta politica non può, per definizione, distruggere il suo presupposto, il potere nazionale come traguardo ultimo della lotta, nel che sta il significato concreto dell'espressione «sovranità assoluta dello Stato», che naturalmente non esclude i cedimenti più vergognosi rispetto alle potenze egemoniche.

Se non si può contare sull'iniziativa della classe politica, bisogna esplorare ancora la questione del piano inclinato e dei suoi punti scivolosi. Il problema è definito: esiste un punto scivoloso verso una Costituente strisciante? Noi disponiamo oggi, per esaminare questo problema, di un documento singolare. Come è noto, è stato recentemente reso pubblico il «memorandum Monnet» del 28 aprile 1950. C'è un passo, in questo memorandum, che svela la natura del disegno strategico della creazione della Ceca. Dopo aver constatato che, su ogni settore del fronte politico, non si incontravano che delle impasse, Monnet proseguiva: «D'une pareille situation, il n'est qu'un moyen de sortir: une action concrète et résolue, portant sur un point limité mais décisif, qui entraîne sur ce point un changement fondamental et, de proche en proche, modifie les termes mêmes de l'ensemble des problèmes».

Il punto sul quale ha agito Monnet, sostituendo con l'azione di un piccolo gruppo (che comprendeva l'attuale Presidente del

Comitato centrale del Mfe, Etienne Hirsch), la mancanza di iniziativa dei partiti e dei governi, ha fatto nascere l'Europa comunitaria. Il disegno era funzionale, il suo sviluppo è rimasto nei limiti del funzionalismo. Tuttavia, ci ha lasciato una eredità preziosa: una associazione già sperimentata, e una indicazione strategica fondamentale.

Il problema nuovo, per il quale occorrono lo stesso coraggio e la stessa fantasia che ebbero Monnet e i suoi compagni, è questo: si può condurre una azione risoluta su un punto limitato ma decisivo del fronte della formazione della volontà politica, di natura tale da modificare i termini stessi dell'insieme dei problemi? Io penso di sì, e non spenderò molte parole al proposito. Da qualche anno, i federalisti più impegnati, e gli europeisti più seri, lo vanno esponendo, senza essere compresi. Ma non se ne preoccupano troppo, perché stanno agendo, con crescente successo, proprio su questo punto. Questo punto è l'elezione unilaterale diretta dei delegati nazionali al Parlamento europeo. Se si otterrà questa modificazione fondamentale in un paese – fatto che dovrebbe verificarsi in Italia, stando alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, di illustri ministri e di moltissimi parlamentari, ma che potrebbe verificarsi anche in Belgio, dove è in corso di esame una legge analoga a quella di iniziativa popolare presentata in Italia, o in Germania, dove esistono importanti precedenti – le cose si muoveranno. Il primo riconoscimento del diritto elettorale europeo dei cittadini metterebbe in una posizione molto difficile i governi che non volessero riconoscere un diritto eguale ai loro cittadini sino a provocare l'elezione generale diretta del Parlamento europeo, impossibile sinché si lascia la decisione nelle mani del Consiglio dei ministri delle Comunità.

Gli elementi rilevanti di una elezione generale sono, a mio parere, due: lo schieramento dei partiti a livello europeo, che farebbe posare il Parlamento europeo sulla stessa base di interessi politici e di consenso pubblico di cui si valgono gli Stati, e l'amalgama degli interessi e dei bisogni creati dall'integrazione con la motivazione della condotta dei partiti, che sarebbero costretti, da elezioni europee, a cercare il consenso dei cittadini anche in funzione degli interessi e dei bisogni europei. Essi profilano il fattore di formazione di una volontà politica europea. Essi profilano uno Stato europeo, perché un'area nella quale intervengono

direttamente i cittadini e i partiti non può non darsi un assetto costituzionale.

Rapporto presentato al convegno sul tema «Per un sistema europeo di riserve», organizzato a Torino il 20 giugno 1970. Pubblicato in *Verso una moneta europea*, supplemento al n. 5 della rivista dello IAI «Lo Spettatore Internazionale», settembre-ottobre 1970, in «Comuni d'Europa», luglio-agosto 1971, n. 7-8, e, in francese, in «Le Fédéraliste», XIII (1971), n. 1.