

Mario Albertini

Tutti gli scritti

VI. 1971-1975

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Il problema monetario e il problema politico europeo

1. È comune l'ammissione che i problemi monetari vanno affrontati anche da un punto di vista politico. Ma non è comune l'esame degli aspetti politici di fondo dei problemi monetari, il che equivale a dire che questa ammissione resta spesso sul piano improduttivo di una esigenza non risolta. Naturalmente, ciò si ripercuote sui risultati delle analisi. Prendere atto di esigenze di conoscenza che si manifestano nell'esame di un problema senza portarle a compimento non consente di giungere a conclusioni positive, confina la riflessione nello stato che Hegel chiama della «cattiva infinità».

Alla radice della «cattiva infinità» che si manifesta spesso, in effetti, nelle discussioni monetarie, sta la mancanza di una teoria completa ed adeguata degli aspetti politici (aspetti di potere) della moneta¹. Il dato di fatto è questo: là dove gli economisti e gli studiosi di fenomeni monetari vedono un mezzo (la moneta) e le condotte umane in funzione delle caratteristiche economiche, date o progettabili, del mezzo, gli studiosi di politica dovrebbero vedere una relazione umana complessa, un insieme di scambi di comportamenti e di comportamenti complementari nei quali si manifesta sempre il fatto del potere. Gli economisti devono isolare l'aspetto economico di questi comportamenti, e lo fanno. Gli studiosi di politica dovrebbero isolarne l'aspetto politico, allo scopo di contribuire all'elaborazione comune di modelli interdisciplinari, e, quando occorra, di soluzioni interdisciplinari dei problemi monetari.

¹ È in causa lo stato ancora precario della scienza politica. La terminologia politica generale è ancora quella del linguaggio comune colto. Ma la comunità scientifica, che sa ovviamente che quando nella lingua non ci sono i termini nella conoscenza non ci sono le cose, e che quando i termini sono imprecisi sono imprecise, e incontrollabili, le conoscenze delle cose, lo dimentica spesso quando si tratta di politica.

Solo in questo modo, e solo se è vero che gli aspetti decisivi dei problemi monetari sono quello economico e quello politico, con le sue implicazioni giuridiche (come credo e come risulterà in parte da ciò che dirò, anche se dovrebbe essere provato), nessun aspetto delle questioni prese in esame risulta tagliato fuori dalle 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.

Bisogna dunque affrontare questo aspetto politico del problema. In ultima istanza, ciò significa disporre di un insieme di termini logici cruciali capaci di mettere in evidenza, e di tenere in evidenza, gli aspetti di potere della moneta. E poiché questi termini non ci sono, bisogna cominciare da una proposta. È un compito difficile. La mia formulazione non potrà essere che provvisoria e precaria. Ma una formulazione di questi termini è, in ogni caso, una delle pietre di paragone di esami di questo genere. Sul tappeto c'è il problema dell'unificazione monetaria europea. I governi della Comunità hanno deciso ufficialmente di realizzare l'unione monetaria nel corso dei prossimi dieci anni. Si tratta dunque di risolvere anche gli aspetti politici del problema, per oscuri che siano. O, per meglio dire, bisogna accettare il rischio di sbagliare per tentare di risolverli.

Nella scienza, e nella pratica che dipende dalla scienza, non è grave l'errore, grave è mettere la testa sotto il cuscino, accantonare i problemi solo per evitare di incorrere in errori. Un problema non affrontato è, per definizione, un problema insoluto. Un errore di soluzione, invece, può essere corretto, e può portare, proprio mediante la sua correzione, a conclusioni valide.

2. La presenza del fattore politico nei fenomeni monetari è stata identificata con chiarezza da Lionel Robbins. Richiamo sommariamente la sua analisi, rimandando il lettore, per una valutazione più approfondita, alle opere: *L'economia pianificata e l'ordine internazionale* e *Le cause economiche della guerra*.

In *L'economia pianificata e l'ordine internazionale*, dopo aver ricordato che nel secolo diciannovesimo c'è stato un progresso, e nel secolo ventesimo un regresso, sulla via della creazione di una moneta internazionale, Robbins perviene, con una osservazione a mio parere indiscutibile, al cuore del fatto, mostrando che esiste un problema là dove, normalmente, si ritiene che ci siano sol-

tanto delle difficoltà naturali: «Noi siamo talmente abituati alle preoccupazioni relative alla bilancia commerciale internazionale, che chiedendoci perché esse esistano abbiamo l'aria di voler discutere una cosa evidente. Ma una breve riflessione basterebbe a mostrare che non è così. Se con uno sforzo di immaginazione riuscissimo a liberarci dai nostri paraocchi nazionalistici, vedremmo chiaramente che un problema esiste. Non vi è nulla entro le frontiere politiche in quanto tali – e distinte dalle politiche attuate entro i loro limiti – che ci consenta di ammettere che gli acquisti effettuati oltre le frontiere di uno Stato sovrano abbiano un significato fondamentale diverso dagli acquisti effettuati oltre i limiti del territorio di una provincia. Sappiamo che tra la prosperità di diverse province di uno stesso paese esiste spesso la medesima differenza che c'è tra la prosperità di diversi paesi in diverse parti del mondo. Tuttavia, quando il Galles del Sud è in crisi, non esiste un «problema» di trasferimento monetario a Londra. Ma questo problema esiste quando l'Australia è in crisi. Ciò costituisce un enigma che ha radici ben più profonde degli schiamazzi di una Borsa Valori. Perché nel primo caso si ha stabilità e assenza di attriti, mentre nel secondo caso sorgono instabilità e difficoltà»².

Con la sua risposta, Robbins sposta radicalmente dall'economia alla politica il punto di osservazione del processo monetario internazionale, e può così facilmente isolare e descrivere i fattori che lo mettono in moto e lo condizionano. La difficoltà alla quale si deve far fronte, ribadisce Robbins, è quella dei trasferimenti. Ma questa difficoltà non dipende, a suo parere (come si potrebbe ritenere sulla base della distinzione dei classici tra commercio internazionale e commercio interno), dalla maggiore mobilità del lavoro nel mercato nazionale rispetto a quello internazionale. E nemmeno dai dazi doganali, che creano certamente delle difficoltà, ma non, evidentemente, un «problema» di trasferimenti. Si potrebbe pensare, continua Robbins, alla esistenza di diversi tipi di moneta. Ma monete diverse, in quanto tali, generano solo la necessità di cambiarle; una «seccatura», piuttosto che un problema. Infine, si potrebbe pensare alle «differenze della struttura bancaria dei diversi paesi». «Ma è a tutti noto che esi-

² Lionel Robbins, *L'economia pianificata e l'ordine internazionale*, Milano, 1948, pp. 177-78.

stono mezzi tecnici grazie ai quali i trasferimenti tra diversi sistemi di riserva possono venire armonicamente elaborati»³.

Il fatto è, osserva Robbins, che c'è qualcosa che impedisce l'adozione di questi mezzi tecnici. Questo qualcosa «è la divisione politica del mondo in molteplici Stati sovrani, ciascuno dei quali rivendica il diritto di disciplinare la moneta locale e gli accordi bancari. Se il mondo fosse stato unificato in un solo Stato federale, è indubbio che sarebbero sopravvissuti problemi bancari della massima importanza. Ma possiamo affermare, quasi a colpo sicuro, che tra essi non vi sarebbe stato posto per il *problema* del trasferimento e dell'equilibrio tra paese e paese nella forma in cui lo conosciamo»⁴.

È questo fattore politico che deve essere preso in esame. Esso ha operato in diversi modi. Ha arrestato lo sviluppo di istituti bancari transnazionali, ha determinato lo sviluppo di sistemi di riserve nazionali. In ultima istanza, ha fatto coincidere l'area sulla quale si esercita la sovranità politica con quella nella quale agisce un sistema di riserve locali. E a questo punto si sono manifestate le conseguenze peggiori, quelle indirette. A causa di questa coincidenza, nel caso di uno squilibrio le autorità del sistema rischiano di non poter prendere le misure necessarie per ristabilire l'equilibrio. «Esse possono ricevere il divieto di autorizzare la contrazione del credito locale, ovvero – cosa ancor più probabile in una società in evoluzione – il divieto di opporsi a che il credito si estenda con la stessa velocità che altrove. *L'area di tensione coinciderà con l'area delimitata dalla volontà dell'autorità amministrativa*. Ed è probabile che questa volontà sarà esercitata»⁵.

Robbins chiarisce questa spiegazione con un esempio. Credo che sia opportuno proporlo al lettore con l'ultima citazione testuale. «Ci possiamo forse rendere meglio conto di ciò ricorrendo di nuovo al nostro esempio del Galles del Sud. È una fortuna per la stabilità della vita economica interna del Regno Unito che il Galles del Sud faccia parte di un territorio unificato. Perciò, quando la situazione della bilancia commerciale tra il Galles del Sud e il resto del paese comporta una diminuzione del potere d'acquisto del Galles del Sud, l'evoluzione è quasi automatica. I

³ Lionel Robbins, *op. cit.*, p. 180.

⁴ Lionel Robbins, *op. cit.*, p. 180.

⁵ Lionel Robbins, *op. cit.*, p. 181 (il corsivo è di Robbins).

depositi effettuati nel Galles del Sud si assottigliano, quelli fatti altrove aumentano. Che le banche gallesi appartengano o non a un sistema generale, quanto sopra, nelle condizioni attuali, si verifica egualmente. Nel Galles del Sud qualche impresa potrebbe fallire. Se esistessero banche locali, alcune di esse potrebbero crollare. Ma la gente continuerebbe a regolare i propri affari in lire sterline. Se esistesse una vera “penuria” di sterline, ciò offrirebbe ad altre banche l’opportunità di compiere le operazioni necessarie. Ma sarebbe da escludersi qualsiasi difficoltà permanente di trasferimento monetario o qualsiasi differenza permanente tra il valore della sterlina nel Galles del Sud e altrove.

Ma consideriamo ciò che sarebbe certamente avvenuto se il paese del Galles fosse stato uno Stato sovrano, con una Banca centrale indipendente posta sotto il controllo del Tesoro. Man mano che la situazione del Galles del Sud si fosse aggravata, avremmo cominciato a sentir parlare di una tensione sul cambio gallese. La Banca centrale si sarebbe certamente trovata di fronte al divieto di prendere le misure necessarie per mantenere intatta la sua riserva e per conservare il cambio in armonia con Londra. I gallesi più furbi e più previdenti, prevedendo l’imminenza di una crisi, per salvare i loro capitali avrebbero ritirato il loro denaro per tesaurizzarlo o per trasferirlo a Londra: sarebbero stati accusati di scarso amore per la terra dei loro padri, ma la fuga dei capitali sarebbe continuata. Sarebbe scoppiata una crisi che avrebbe provocato l’abbandono temporaneo della base aurea. Alla crisi sarebbe succeduto un periodo di rigido controllo sui cambi (con conseguente aggravamento della situazione generale), di premi d’esportazione sul carbone gallese, ecc. ovvero un periodo di oscillazione sul corso dei cambi gallesi. Schiere di esperti si sarebbero riversate su Cardiff per diagnosticare la causa del disastro e per scrivere volumi su volumi in materia. Gli esperti avrebbero attribuito il fenomeno a tutte le possibili circostanze, tranne che alla sola evidentemente responsabile: l’incapacità del sistema bancario, sottoposto alla pressione politica, di prendere misure destinate a mantenere l’equilibrio.

In ultima analisi, è il fattore politico che fa sorgere il problema economico dei trasferimenti monetari internazionali. Se le vicende storiche non avessero creato Stati sovrani indipendenti, con pretese di controllo indipendente sull’unità che serve a regolare i debiti e sulla gestione delle banche locali, simile “problema” non

sarebbe mai nato. In uno Stato mondiale, con una moneta mondiale, alcuni paesi potrebbero trovarsi di fronte a gravi difficoltà finanziarie. Certe banche locali potrebbero soffrire di tali diminuzioni nella domanda per i loro prodotti da trovarsi nell'impossibilità di pagare i debiti che hanno verso i loro creditori stranieri. Ma non si verificherà mai un abbandono della base monetaria internazionale, né un crollo della unità monetaria internazionale. Nulla di tutto ciò accadrebbe se non fosse per l'intervento degli Stati sovrani indipendenti»⁶.

3. Questa analisi di Robbins mette chiaramente in evidenza il fattore politico presente nei fenomeni monetari. In concreto, ciò pone effettivamente questo problema: il variare del fattore politico come fa variare i fenomeni monetari? Robbins stesso, col paragone sul terreno monetario fra Stato nazionale e Federazione mondiale, ha fatto delle osservazioni a questo proposito. Si tratta di generalizzarle sino ad un punto sufficiente per mettere in evidenza le variazioni del fattore politico che comportano variazioni rilevanti del fenomeno monetario, e di fissarle con una terminologia.

Io la stabilirei nel modo seguente.

a) Le monete si usano nel quadro di comportamenti umani che presentano motivazioni di diverso ordine, uno specifico aspetto economico (scambio, disposizione allo scambio) e un aspetto che comprende senza dubbio aspetti politici: la ragione di scambio. I due aspetti sono complementari. Non c'è scambio senza ragione di scambio. Ma non hanno lo stesso carattere. La disposizione allo scambio, e lo scambio, lasciano un certo margine di scelta: si può comperare o non, comperare questo o quello, una quantità di questo o di quello. La ragione di scambio invece è quella che è: se si compera, si deve scambiare una quantità data contro una quantità data. In altri termini, la ragione di scambio è una imposizione.

L'imposizione può derivare da un accordo fra due persone, da un fatto di mercato, da un prezzo «politico». Ciò che conta è osservare che, in effetti, l'elemento politico è presente anche nei due primi casi. Se lo scambio avviene fra due persone, indipendentemente da un mercato, l'accordo, consensuale o forzato, è un vero

⁶ Lionel Robbins, *op. cit.*, pp. 181-82.

e proprio fatto politico perché dipende dal potere di ciascuno dei due nei confronti dell'altro. In causa è una situazione di potere. Se lo scambio avviene sul mercato, la ragione di scambio è ovviamente in funzione della domanda e dell'offerta. Ma non solo della domanda e dell'offerta. Sul mercato è necessaria la moneta. E la moneta non è affatto un punto di riferimento invariabile, neutro rispetto alla domanda e all'offerta come l'ago di una bilancia. La moneta è uno dei fattori politici che entrano nella formazione della ragione di scambio, e la stabiliscono entro un ambito molto vasto di possibilità economiche pure.

b) Questi cenni possono servire per mostrare la differenza politica tra la moneta naturale e la moneta cartacea e scritturale. Gli scambi, quando sono poco diffusi, dipendono solo in parte dal mercato (scarsamente integrato), dipendono solo in parte dal potere pubblico, e abbisognano soltanto di una moneta naturale, che a sua volta dipende meno dal potere pubblico della moneta cartacea. Ciò equivale a dire che gli aspetti politici della ragione di scambio stanno più nelle mani di coloro che scambiano (nel loro potere relativo) che in quelle di un potere pubblico.

Quando gli scambi sono invece molto diffusi, è indispensabile la moneta cartacea (e scritturale), cioè la moneta come decisione del potere pubblico. Questo fatto differenzia nettamente l'attività economica da quella politica. Ma non si tratta di una separazione tra politica ed economia, si tratta di una dislocazione del potere dalle persone coinvolte nello scambio ad una autorità pubblica, che acquisisce il carattere di fattore politico-economico. Nel primo caso (spingendolo al limite per mostrarne gli aspetti tipici), gli attori dello scambio agiscono in modo autonomo sia sul piano economico che su quello politico⁷. Nel secondo caso, invece, agiscono in modo autonomo solo sul piano economico, e subiscono un condizionamento politico esterno. Naturalmente, la differenza non è solo politica ma anche economica perché, con il mutare degli aspetti politici dello scambio, mutano anche i suoi aspetti economici.

⁷ È interessante osservare che a questa autonomia individuale tendenzialmente indiscriminata non corrisponde una autonomia effettiva della funzione economica e di quella politica, e quindi nemmeno l'autonomia individuale come sviluppo ed espressione delle facoltà umane. Anche in questo caso vale la relazione tra libertà e legge, tra condizionamento sociale ed espressione delle facoltà «umane».

Può valere, per illustrare questa differenza in generale, il paragone con la differenza tra diritto sviluppato e diritto primitivo. Il diritto primitivo è caratterizzato dall'autotutela⁸. E, di per sé, la moneta naturale è una autotutela. D'altra parte, lo scambio ha effettivamente avuto il carattere di un diritto fatto valere di volta in volta perché riconosciuto da tutti, e identificato nei rituali dello scambio, ma non riservato, per l'esercizio della sanzione, ad una autorità pubblica.

c) La diffusione degli scambi non ha solo provocato la formazione della moneta cartacea. A causa dei limiti dell'espansione territoriale del potere pubblico nei confronti dell'allargamento della dimensione territoriale degli scambi diffusi, ha duplicato la moneta in due settori ben distinti, caratterizzati da strutture diverse: la moneta nazionale (nel senso giuridico del termine)⁹ e la moneta internazionale.

La moneta nazionale ha acquisito, con un processo economicamente spontaneo, il carattere di moneta cartacea. Ma questo processo aveva una base politica: lo Stato burocratico moderno. In effetti, la moneta cartacea può manifestarsi solo nell'ambito di uno Stato modernamente organizzato e della sua infrastruttura amministrativa. La moneta internazionale, invece, che non può dipendere da una volontà pubblica, inesistente a livello internazionale, non può diventare compiutamente cartacea, e conserva pertanto un legame con una moneta naturale (l'oro) in mancanza di punti di riferimento più certi.

Per la moneta nazionale vale, politicamente, quanto si è detto per la moneta cartacea: il potere implicito nello scambio non è nelle mani di chi scambia, ma in quelle di un potere pubblico. Per la moneta internazionale invece, sempre sul piano politico, vale quanto si è detto per la moneta naturale: il potere implicito nello scambio è, almeno in parte, nelle mani di chi scambia, che, in questo caso, è l'operatore economico assistito dallo Stato o lo Stato stesso.

⁸ Cfr. i riferimenti al diritto primitivo in Hans Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952.

⁹ Uso qui e altrove il termine «nazionale» in accordo con l'uso. Vorrei però osservare che in questo uso «nazionale» è sinonimo di «statale» e perde il riferimento alla nazione come coscienza ideologica di un particolare tipo di Stato (per la riduzione del concetto di *nazionalità* a quello giuridico di *cittadinanza* cfr. Hans Kelsen, *op. cit.*, pp. 237-39).

Per questa differenza politica, vale ancora una analogia col diritto. Come il diritto internazionale (o il cosiddetto diritto internazionale), la moneta internazionale dipende più dai rapporti di forza tra gli Stati che da decisioni razionali. Ed è pertinente ricordare, con Kelsen, che «nei suoi aspetti tecnici il diritto internazionale è un diritto primitivo, come risulta fra l'altro dalla completa mancanza di organi particolari incaricati dell'applicazione delle norme giuridiche ad un caso concreto»¹⁰. In questo senso si può dire che la moneta internazionale sia effettivamente, rispetto a quella nazionale, una moneta «primitiva».

Dal punto di vista economico, la differenza tra moneta nazionale e internazionale è la seguente. Con la moneta nazionale (cartacea), gli aspetti economici della ragion di scambio possono manifestarsi in modo autonomo. La parità, come rapporto eguale per tutti fra mezzi monetari e beni o servizi, è costantemente assicurata, o immediatamente ristabilita dopo gravi crisi, entro modesti margini di variazione. E i margini di variazione (la politica monetaria) dipendono dalla volontà pubblica, sono in funzione delle caratteristiche e delle esigenze del mercato nazionale, possono essere considerati giusti o sbagliati sul metro della politica economica.

Con la moneta internazionale gli aspetti economici della ragion di scambio non si manifestano invece in modo autonomo. La parità si stabilisce al livello dei rapporti dei mezzi monetari fra loro e con la moneta internazionale, e solo indirettamente nei confronti dei beni e dei servizi; le variazioni di questa parità si manifestano come fissità dei cambi, loro fluttuazione, loro disintegrazione in un ventaglio di parità. E queste variazioni possono essere considerate giuste o sbagliate in relazione alle esigenze del commercio internazionale, non sul metro di una vera e propria politica economica.

d) La moneta nazionale presenta un solo aspetto di potere: lo Stato. Gli aspetti di potere della moneta internazionale, invece, variano a seconda della distribuzione (ineguale) del potere politico nel mondo come sistema di Stati, e dipendono in generale dalla balance of power che si manifesta nel sistema, e in particolare dalla posizione di potere di ogni Stato nel sistema. Con l'unico criterio disponibile, la *ragion di Stato*¹¹, si possono distinguere i seguenti modelli:

¹⁰ Cfr. Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 343.

¹¹ Generalmente si intende la *ragion di Stato* solo come un concetto di valore. Ma la letteratura ispirata da questo concetto ha sempre messo l'accento su

*disordine internazionale*¹² – corrispettivo economico e monetario: ventagli di parità, tendenza verso il bilateralismo e al limite verso diversi rapporti di scambio per ogni scambio;

egemonia di uno Stato – corrispettivo economico e monetario: supremazia 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 fra diversi Stati – corrispettivo economico e monetario: tendenza verso il multilateralismo e le parità fisse, potenzialità internazionale limitata, e subordinata alla moneta internazionale, delle monete nazionali.

Questi modelli possono orientare – a fini sia teorici che pratici – il giudizio sulla natura del rapporto attuale tra moneta nazionale (cartacea) e moneta internazionale, e sulle condizioni politiche del suo sviluppo, a favore della moneta cartacea, sino al punto limite, esterno a questo quadro, della moneta mondiale. La moneta mondiale è esterna a questo quadro perché la sua base politica richiede la soppressione del sistema mondiale di Stati sovrani (sovranità assoluta) e la sua sostituzione con una Federazione mondiale. Non c'è altro modo per trasformare gli attuali rapporti di forza tra gli Stati (diritto primitivo) in rapporti giuridici veri e propri, cioè dipendenti da una volontà pubblica. E ciò basta per affermare che è completamente privo di senso accettare la sovranità assoluta degli Stati armati – cioè i rapporti tra gli Stati

una «necessità», vale a dire su qualche cosa di deterministico, che non si sceglie ma si subisce, come ad esempio il «mercato» o qualunque altro determinismo sociale. Allo stato dei fatti, questo concetto deterministico è ancora mal formulato, ma è spesso usato nella sfera della cultura, in ispecie dagli storici. Weber fa osservare che «la lingua che lo storico parla contiene in centinaia di parole questi quadri concettuali indeterminati, elaborati per un bisogno di espressione che inconsapevolmente si fa valere, ed il cui significato può dapprima essere solo avvertito intuitivamente, non già pensato con chiarezza» (Cfr. Max Weber, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, 1958, p. 111). È a questo *tipo ideale*, «non ancora pensato con chiarezza», che mi riferisco.

¹² La letteratura federalistica inglese fra le due guerre mondiali ha usato l'espressione «anarchia internazionale» per mettere in evidenza la mancanza di ordine in qualunque sistema di Stati a sovranità assoluta. Nel senso pieno della parola «ordine» l'affermazione è indiscutibile. Tuttavia essa non consente di distinguere le diverse situazioni – dall'ordine relativo al disordine – in cui possono trovarsi i sistemi di Stati. Per questa ragione, pur accettando nel suo contesto l'idea contenuta nell'espressione «anarchia internazionale», ho ritenuto utile usare, in questo contesto, l'espressione «disordine internazionale».

come rapporti di forza – ed escogitare, ciò nonostante, progetti di moneta mondiale, come non ha senso, del resto, pensare che l’Onu, come organizzazione di Stati sovrani e armati, possa garantire la pace.

4. Sulla base di questa analisi di Robbins, e della terminologia generale che ho proposto, l’operazione indicata dall’espressione «unificazione monetaria europea» non si presenta più come un problema con molte soluzioni (in realtà tutte illusorie meno una), ma acquista il carattere di un problema definito, con una sola soluzione. Il fine economico è quello di trasformare un gruppo di monete nazionali, con limitate e subordinate possibilità internazionali, in una moneta «nazionale» (europea) che copra tutta l’area in questione. Si tratta dunque di mettere in opera il mezzo politico: una volontà pubblica, costituzionalmente definita, sulla stessa area.

Ciò equivale a dire 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 della modesta capacità della classe dirigente di rispondere alla sfida dei fatti, questa espressione può sembrare assurda, priva di senso. 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 espresse in questo modo: «Come la Costituzione britannica è il più fine organismo che sia mai derivato dalla storia che evolve, così quella americana è l’opera più meravigliosa che sia stata in un dato momento espressa dal cervello e dai disegni dell’uomo»¹³.

E non si tratta che di un esempio. Allo scopo di scuotere il torpore mentale che fa ritenere impossibile ciò che non si sa, o non si vuole pensare, si può ricordare il caso del Risorgimento italiano, che come l’emancipazione americana comportava, in diverse circostanze storiche, lo stesso problema politico: la creazione di uno Stato nuovo su un territorio già coperto da molti Stati. È vero che Cavour, negli anni immediatamente precedenti

¹³ Citato da Allan Nevins e Henry S. Commager, *America e la storia di un popolo libero*, Torino, 1947, p. 133.

il 1860, riteneva impossibile la creazione di uno Stato italiano, e non risparmiava i sarcasmi più crudi nei confronti di coloro che si battevano per questo obiettivo. Ma nel 1860 lo Stato italiano era una realtà, e proprio per merito di Cavour (come grande esecutore di iniziative di coloro che aveva deriso). Dunque lo scetticismo dei più, e persino quello della classe dirigente impegnata in un moto unitario, ma che proietta la sua conclusione nel tempo indefinibile del vuoto del pensiero e della volontà, non è una ragione sufficiente per dichiarare chiusa la questione prima di averla affrontata.

In termini formali l'aspetto politico del problema è semplice. La unificazione monetaria è un problema tecnico che può essere risolto da uno Stato europeo; e che, per definizione, uno Stato federale europeo risolverebbe senz'altro. Anche il problema della fondazione di questo Stato nuovo è semplice. Nel quadro democratico per fare un governo si indicano delle elezioni. Per fare uno Stato, bisogna convocare una Assemblea costituente. Ma il pensiero comincia a cadere nel vuoto 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 cerca di nominare l'impossibile, la trasformazione graduale di un gruppo di Stati in uno Stato nuovo, sia pure federale.

Gli iniziati possono anche dare ad intendere che sanno di che cosa si tratta. L'opinione pubblica, che non può tirare ad indovinare, resta inerte. Non ha torto. Con discorsi di questo genere si nominano le esigenze, non le soluzioni; non si propongono scelte, ci si rimette al buon Dio. Ed è curioso che su questa base, che concettualmente è quella della «cattiva infinità», come ho ricordato, alcuni pretendano (spiace che fra costoro ci sia persino «Le Monde») di liquidare come «dottrinarismo dei mistici dell'Europa» il realismo di coloro che dicono pane al pane e vino al vino quando la questione è di pane e di vino.

Bisogna dunque, per cominciare, tener fermi gli aspetti formali del problema contro la reticenza della classe politica e le sofisticazioni della classe dirigente. E non importa se questi aspetti formali sono semplice buon senso, sfiorano addirittura la banalità. Il problema ha questa natura. Questo è il punto di partenza per affrontarlo. Naturalmente, bisogna anche tener conto del fatto che, in sede operativa, nessuno riconosce questa necessità. Ed è

proprio a questo riguardo che l'impegno per l'unione monetaria acquista rilievo politico. Il punto decisivo mi sembra questo: bisogna accettare, e sostenere, contro la logica, una operazione graduale di unificazione monetaria precedente, e non seguente, la creazione di un potere politico europeo perché i protagonisti del processo per quanto riguarda l'esecuzione (l'iniziativa, come abbiamo visto e vedremo, non è affar loro), non si comportano secondo criteri logici. Ovviamente, si tratta di un espediente. Ma ci sono espedienti utili. Forse ci sono espedienti che possono spingere le forze politiche su un piano inclinato. Ed è con espedienti di questo genere che si deve cercare di risolvere l'aspetto non formale del problema della creazione del potere europeo. Se si riesce ad impegnare qualcuno per qualcosa (l'unione monetaria) che implica un presupposto (il potere politico), può accadere che costui finisca per trovarsi, suo malgrado, nella necessità di crearlo. L'ipotesi va dunque presa in considerazione. In pratica, si tratta di accertare: a) se la situazione storica presenta la possibilità di creare uno Stato federale europeo; b) se la situazione politica presenta qualche punto scivoloso per spingere la classe politica su un piano inclinato dalle nazioni all'Europa anche sul terreno politico-istituzionale.

5. Per rispondere al primo quesito, o almeno per impostare la questione in modo tale che possano essere discussi i criteri con i quali esaminarla, si può ricorrere al pensiero di K.C. Wheare che ha scritto, a parere di molti, l'opera tecnicamente migliore sul governo federale. Wheare ha preso in esame non solo la natura di questo sistema di governo, ma anche le circostanze storiche che permettono di adottarlo. È quanto ci serve. Secondo Wheare le circostanze che permettono di adottare un sistema federale sono:

- a) *il desiderio di unità,*
- b) *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,*
 g) *una leadership efficace*¹⁴.

Se si ritiene che questa analisi sia esauriente, e io lo credo, si tratta di accertare la presenza o l'assenza di queste circostanze, e dei fattori che le attivano, in Europa occidentale¹⁵. È presto fatto. Nel quadro dei Sei il desiderio di unità esiste. Lo attestano i sondaggi di opinione, mentre per i Dieci, e in particolare per la Gran Bretagna, bisogna attendere che l'adesione alla Comunità dia i suoi frutti. Esiste anche, sia nel quadro dei Sei che in quello dei Dieci, la capacità di far funzionare un sistema federale di governo¹⁶. E con un breve esame si può mostrare che i fattori che stanno alla base del desiderio di unità, e di questa capacità, sono non solo presenti, come si constata immediatamente, ma già fortemente attivi.

I fatti sono questi. L'Europa occidentale ha già sperimentato diverse forme di associazione, spezzando la tendenza verso una

¹⁴ Kenneth C. Wheare, *Del governo federale*, Milano, 1949, pp. 70-3.

¹⁵ Si potrebbero analizzare le circostanze che consentono – o impongono – di adottare un sistema federale di governo in Europa occidentale anche in termini di *materialismo storico* per quanto riguarda la base sociale (l'evoluzione del modo di produrre), di *ragion di Stato* per quanto riguarda la convergenza delle ragioni di Stato degli Stati, e di una identificazione della contraddizione storica che consente di superarle. Ma il vantaggio dei criteri di Wheare sta nel fatto che essi, pur essendo compatibili con ipotesi teoriche di questo genere, sono empirici, e quindi tanto facilmente usabili e controllabili quanto accettabili.

¹⁶ Su un argomento di questo genere si possono avere le idee più disparate, e i pregiudizi possono avere facilmente il sopravvento sulle idee più meditate. Ma non si possono avere dubbi se si considera per un verso il grado di sviluppo storico dell'Europa occidentale, per l'altro le condizioni storiche nelle quali ha funzionato un sistema federale nell'America del Nord lungo il corso dell'Ottocento (è stato detto, d'altra parte, che gli Stati Uniti d'America sono una Federazione europea riuscita). Bisogna tener presente, naturalmente, che la vita civile dei popoli dipende anche dalle condizioni dell'esperienza storica, condizioni che possono sottoesprimere, o al contrario potenziare, le capacità civili. Le condizioni storiche del sistema europeo degli Stati hanno costretto sul continente i popoli europei all'accentramento, ostacolando l'espressione piena del liberalismo, e per ciò stesso tutte le altre espressioni moderne della vita sociale. D'altra parte, in questo dopoguerra, si è sviluppato, come conseguenza della debolezza degli Stati nazionali, il moto dell'unità europea. I difetti della vita politica europea (continentale), molto gravi in Italia, non possono perciò essere imputati ad una supposta inciviltà di questi popoli, ma debbono essere imputati alla debolezza degli Stati. Il fatto che, nonostante questa debolezza, funzionino ancora istituzioni democratiche, costituisce addirittura la prova della maturità storica dell'Europa occidentale.

divisione crescente che durava dall'inizio del secolo diciannovesimo. Su questa base politica ha fatto un buon tratto di strada sulla via dell'integrazione economica. Grazie a ciò, c'è ormai nel commercio mondiale la posizione dell'entità economica europea e, nelle relazioni internazionali, la posizione di questa quasi-entità politica. L'unità è ancora in lotta con la divisione, ma è già così forte da impedire agli Stati di fare una propria politica nazionale in molti settori vitali, e da imporsi, come sta accadendo, alla stessa Gran Bretagna, che pure aveva cercato, con ogni mezzo, di far da sé. Sono fatti imponenti. Molti li sottovalutano perché, nel giudicare la situazione europea, si riferiscono solo alla politica interna degli Stati e alla loro posizione nel mondo. Ma basta tenerli presenti per ammettere la presenza, e l'azione, di forti fattori unitari.

Rispetto a quelli elencati da Wheare, si potrebbe essere incerti su uno solo: la leadership efficace. Per alcuni aspetti, si tratta in realtà di una incognita. Ma per alcuni aspetti soltanto. Le leadership nascono dall'azione e nell'azione. E mentre non si possono giudicare gli uomini prima che abbiano agito, si possono prendere in esame le azioni, in atto o possibili. Con esami di questo genere, non si può giungere ad alcun giudizio di certezza, perché gli uomini non fanno sempre bene ciò che fanno, né fanno sempre ciò che potrebbero o dovrebbero fare. Ma si può stabilire una possibilità. Se una azione politica è in atto o possibile, è anche in atto, o possibile, una leadership, che potrà essere efficace o non senza che si possa, a priori, affermarlo od escluderlo.

Bisogna dunque, a questo punto, passare al secondo quesito, discutendo di possibilità e non di certezze. Usando i fattori di Wheare come criterio (meno quello della leadership efficace) si può concludere che l'Europa occidentale presenta la possibilità storica della fondazione della Federazione europea. E usando il criterio del piano inclinato dalle nazioni all'Europa, si può accertare se su questo piano sono in atto, o possibili, azioni, e quindi stabilire se è in atto, o possibile, una leadership europea.

6. Ho già detto che l'unione monetaria è uno dei punti scivolosi del piano inclinato dalle nazioni all'Europa. Per valutarne l'efficacia sotto questo aspetto, converrà ricordare che si tratta di una scelta imposta dal grado di sviluppo dell'integrazione economica, che è giunta ormai ad un punto nel quale non può né consolidare i risultati già acquisiti, né avanzare, senza affrontare il problema

monetario. Si tratta, in sostanza, di una scelta imposta dai fatti, e non revocabile a meno di modificarli. Con la conferenza dell'Aja del 1969, i governi hanno riconosciuto questa necessità.

In effetti, il quadro è più vasto. Il grado di sviluppo dell'integrazione europea obbliga i governi ad affrontare non solo il problema monetario, ma anche altri problemi economici, in ultima istanza quello stesso dell'unificazione delle politiche economiche (senza considerare i problemi politici collegati, direttamente o indirettamente, a questo sviluppo economico). Ma su questo terreno, a causa del limite costituito dalla sovranità ancora intatta degli Stati (ossia dal fatto che la formazione della volontà pubblica è ancora confinata nel quadro nazionale), ciò che si potrà ottenere, se le circostanze saranno favorevoli, non avrà comunque il carattere di un fatto nuovo, europeo, ma solo quello di una maggiore o minore collaborazione internazionale.

Sul terreno monetario, invece, si possono fare dei passi avanti di natura istituzionale, tangibile, europea, ad esempio nella direzione indicata da Triffin¹⁷. C'è un precedente, l'esperienza dell'Uep. E c'è il presupposto politico. L'Europa dei Sei, come quella dei Dieci, si trova in una delle situazioni politiche che presentano caratteristiche monetarie specifiche: quella della convergenza della ragion di Stato degli Stati. In questa situazione si può manifestare una moneta internazionale, sia pure limitata e subordinata ad una moneta egemonica. È una situazione che può effettivamente consentire di creare, come ha proposto Triffin, un sistema europeo (limitato) di riserve.

È vero che, con provvedimenti di questo genere, noi ci troveremo di fronte solo ad un tipo di moneta internazionale. Ma la circostanza singolare è che, nel quadro dell'integrazione europea, questa moneta sarebbe scambiata dalla classe politica, dalla classe dirigente, e dall'opinione pubblica, per una tappa sulla via della creazione di una moneta europea. Non è una supposizione arbitraria. È la constatazione di un fatto. È bastata la decisione dei governi di procedere per tappe verso l'unità monetaria per produrre convinzioni di questo genere.

Naturalmente questa circostanza singolare non garantisce, da sé sola, nulla. Una moneta internazionale non può evolvere gra-

¹⁷ Cfr. Robert Triffin, *Il panorama internazionale oggi e domani*, in *Verso una moneta europea*, Bologna, 1970.

dualmente verso una moneta «nazionale». Dal punto di partenza a quello di arrivo c'è un salto. Un salto politico, non economico. Si tratta del «salto di qualità», come si usa dire, da un sistema di Stati nazionali sovrani ad un sistema federale. Ma questa circostanza è tuttavia di natura tale da garantire una visione politica diffusa, e dei provvedimenti concreti, che si collocano nella prospettiva del piano inclinato verso la Federazione europea. Da garantire cioè, nei termini del nostro problema della leadership, l'azione di una leadership sempre più impegnata, anche se con scarsa consapevolezza, nella logica concreta dell'integrazione europea.

Quanto ho detto sinora mostra che il problema monetario è uno dei punti scivolosi, ma che non è quello decisivo. La creazione di una moneta internazionale verrà scambiata per una fase dell'unificazione monetaria, ma ad 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. Tuttavia, è già qualcosa che certi nodi vengano al pettine. Ammesso ciò si tratta di vedere se questi nodi potranno essere sciolti, ossia, nei termini del problema della leadership, se profilandosi hanno dato origine, o se avvicinandosi daranno origine, a punti scivolosi più avanzati, di carattere politico-istituzionale. Sono dunque da prendere in considerazione due azioni diverse, e quindi due leadership distinte, anche se complementari e destinate, in ultima istanza, a confluire.

Con questa osservazione si giunge forse al cuore del problema. Il fatto, d'altra parte, si è già verificato. Nel 1951, su iniziativa della Francia, i Sei, allora appena costituiti, decisero di creare un esercito europeo (Ced). Lo fecero solo perché furono posti di fronte alla questione del riarmo tedesco. E, cosa indicativa, essi non affrontarono affatto l'aspetto politico di fondo del problema. Ma, verso la fine dello stesso 1951, questo aspetto di fondo emerse. All'azione per la Ced si associò, giusto alla fine del 1951, quella per la Comunità politica europea (Cep). In teoria, non erano che due aspetti della stessa cosa: non si poteva fare un esercito europeo senza creare un potere politico europeo. Ma nello svolgimento concreto dei fatti, l'iniziativa per la Ced, quella per la Cep, e la congiunzione delle due iniziative, non furono promesse dalla stessa leadership, ma da due leadership distinte.

La prima si fermò a mezza strada. Non prese in esame la creazione di una sovranità europea (formazione della volontà pub-

blica nel quadro europeo) che pure era indispensabile per controllare un esercito europeo (come sarebbe indispensabile per controllare una moneta europea). La seconda percorse invece il resto della strada ponendo sul tappeto il problema della rinuncia alla sovranità nazionale indispensabile per creare una sovranità europea. E le due leadership non si differenziarono solo rispetto ai loro obiettivi, ma anche rispetto alla loro natura. La prima era una leadership nazionale, nel senso che coincideva con le leadership nazionali dei Sei. La seconda invece non fu che una leadership occasionale, europea, generata dall'obiettivo e distinta dalle leadership nazionali (governi nazionali, loro maggioranze, loro politica generale)¹⁸.

Questi fatti obbligano a prendere in considerazione una ipotesi. Se si tratta di rinuncia alla sovranità nazionale, non si può contare sull'azione normale della classe politica, cioè sulle leadership nazionali, ma solo sull'azione di una leadership europea occasionale come mezzo traente rispetto alle leadership nazionali.

¹⁸ Il disegno della Ced, come schema di un trattato, era praticamente ultimato prima dell'estate del 1951. Esso non contemplava la creazione parallela di una Comunità politica. Ma alla riapertura autunnale dei lavori la delegazione italiana alla Conferenza della Ced lo rimise in discussione e De Gasperi riuscì a far accettare, nella riunione del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre, il collegamento tra la costruzione di un esercito europeo e quella di una comunità democratica europea. Questo collegamento ebbe successivamente espressione nell'art. 38 del Trattato Ced e nei lavori dell'*Assemblea ad hoc* che prepararono lo Statuto della Cep.

Il fatto è poco noto perché non aveva carattere pubblico. Ma è documentato da una figlia di De Gasperi, che afferma: «Dai verbali risulta che i suoi interventi furono spesso in contrasto con quelli degli altri partecipanti che si erano impegnati nel cercare un accordo sulle questioni tecniche e di bilancio, mentre egli insisteva su un problema più ampio e fondamentale; riteneva cioè indispensabile che si vedesse negli sviluppi della Comunità la presenza di un'Assemblea rappresentativa e politica». Essa riporta testualmente alcune dichiarazioni di De Gasperi, che iniziano in questo modo: «L'Italia è pronta a trasferire ampi poteri a una Comunità europea purché sia democraticamente organizzata e dia garanzie di vita e di sviluppo» (cfr. Maria Romana Catti De Gasperi, *La nostra patria europea*, Milano, 1969, pp. 58-9).

Per stabilire la natura «occasionale» di questa azione basta tener presente: a) l'indifferenza dei partiti italiani di fronte al primo, e al secondo, modo di impostare il problema della Ced; b) la coincidenza della posizione affermata da De Gasperi con quella che aveva preso il Mfe (italiano); c) il mutamento della presidenza della delegazione italiana alla Conferenza della Ced, che venne affidata, alla ripresa autunnale, a Ivan Matteo Lombardo, allora attivo nel Mfe.

Questa ipotesi può, d'altra parte, essere confermata da una spiegazione, che risulterà più evidente se svolta nel contesto del significato storico dell'integrazione europea.

Da tempo le leadership nazionali sono impegnate nell'integrazione europea. Questo impegno è giunto ormai sino al livello dei progetti di unione monetaria. Ma il destino finale di questa politica è quello stesso del Mercato comune: o lo sbocco nello Stato federale europeo o il fallimento, la regressione in una zona di libero scambio, con le conseguenze fatali, sia economiche che politiche, di una regressione di questo genere. La posta in gioco è immensa. Per metterla in piena luce Luigi Einaudi ricordava una fase della storia italiana, quella della fine del Quattrocento.

Il mancato superamento della divisione italiana, mentre si formavano le grandi monarchie europee, rese serva l'Italia. Il mancato superamento della divisione dell'Europa, nel nostro tempo nel quale il potere effettivo di decisione a livello internazionale appartiene 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 della terribile servitù dell'Europa orientale¹⁹.

Ma l'attendibilità di questa previsione non basta per produrre una reazione efficace della classe politica. C'è un dato: la coscienza di questa alternativa storica è presente nella classe politica, ma nulla sembra, alla medesima, più irrealizzabile, più improponibile, del mezzo per creare uno Stato europeo, la Costituente europea. Questa cecità non dipende solo dalle forme di irresponsabilità morale e intellettuale generate dall'adattamento passivo o disonesto alle singole posizioni personali di potere. Questa cecità dipende anche, e soprattutto, se ciò che credo è plausibile, dalla contraddizione tra la natura della decisione di convocare una Costituente europea e la struttura del processo normale di produzione delle decisioni politiche. Se si prova che questa decisione è impossibile in questo quadro, si prova nel contempo che, in questo quadro, è impensabile. E si spiega la contraddizione che si forma anche nei migliori fra la considerazione storica, che suggerisce l'unità (lo Stato europeo), e la considerazione politica, che concepisce solo azioni che mantengono la divisione (gli Stati nazionali).

La decisione di convocare una Costituente europea può essere presa, ovviamente, solo a livello internazionale, cioè in un quadro

¹⁹ Cfr. Luigi Einaudi, *Lo Scrittoio del Presidente*, Torino, 1956, p. 89.

dove non si forma una volontà pubblica, ma solo il compromesso fra le espressioni di vertice di diverse volontà pubbliche. Giuridicamente si tratta di una decisione possibile a patto che si formi, in un numero sufficiente di paesi, e nello stesso tempo, la volontà di prenderla. Ma con la politica normale, e persino con la politica rivoluzionaria qualora essa miri alla conquista del potere nello Stato, è non solo difficile, ma addirittura teoricamente impossibile, giungere ad una situazione di questo genere.

Le decisioni dipendono dal potere, il potere dallo scontro delle forze, lo scontro delle forze dal quadro della lotta. Da ciò discende, rispetto alla decisione di convocare una Costituente nell'ambito di diversi paesi (diversi quadri di lotta): a) che le forze interessate non avrebbero alcuna possibilità, se non casuale, di giungere ad una maggioranza per la Costituente nello stesso tempo; b) che esse, invero, non potrebbero nemmeno iniziare la lotta per questa maggioranza perché non si possono dividere le forze in campo con la proposta di una decisione che non sarebbe una decisione (uno Stato solo non può convocare la Costituente europea); c) che in ogni caso il potere normale – che si acquista, si perde o si mantiene solo in un quadro di lotta, uno Stato – e la decisione di convocare una Costituente in diversi paesi – che corrisponde a quella di cambiare proprio il quadro della lotta – sono incompatibili perché il potere normale si conquista solo con la mobilitazione delle possibilità storico-sociali di sopravvivenza di un quadro di lotta, quali che siano, e non con il contrario. Sta in ciò la difficoltà da superare per creare la Federazione europea. Gli Stati possono giungere a qualunque livello di viltà o di follia, ma non possono essere superati dalla politica normale, che, per definizione, non è che gestione o trasformazione dello Stato.

7. Con questa osservazione finale, l'aspetto non formale della creazione della Federazione europea, nei limiti dei criteri impiegati, è identificato. C'è una esclusione netta. Non si può contare, per l'avvio di una azione risolutiva, sull'azione normale della classe politica. C'è una possibilità. Si può contare sull'azione di una leadership europea occasionale se esiste, nel piano inclinato verso l'Europa, un punto scivoloso verso una situazione che si potrebbe chiamare di «Costituente strisciante».

Io penso che questo punto esista, e che questa azione sia in corso. Posso sbagliarmi, naturalmente. Impostare correttamente

un problema storico-sociale, nello stato attuale delle scienze della società, è una operazione poco sicura, con molte possibilità di errore. Ed ancora più incerto è il tentativo di trovare una soluzione. La posta in gioco è tale che è meglio sbagliare, ma provocare una discussione, che tacere. La pietra di paragone sta qui. Se non si spinge l'esame fino a questo punto, non ci si occupa affatto dell'unità europea. Si dice, ed è vero, che l'unità europea dipende dalla volontà umana. Ma ciò significa che bisogna progettare la realizzazione della Federazione europea o non significa niente perché dove non ci sono progetti non c'è volontà. La Federazione europea potrà anche nascere da una somma di azioni sbagliate, e dalla loro confluenza fortuita o deliberata nella direzione giusta, ma certamente non dal vuoto del pensiero e della volontà.

In ogni caso, tutto ciò che può essere stabilito con la ragione non deve essere trascurato. Per questo, prima di giungere alla conclusione, vale la pena di ricordare che l'impresa comunitaria è stata gestita dalle leadership nazionali, ma è stata fondata da una leadership europea occasionale (presente anche, come si è visto, nel tentativo della Cep, e, come si potrebbe constatare, in tutte le svolte del moto europeo). Come è noto, è stato recentemente pubblicato il *memorandum Monnet* del 28 aprile 1950. C'è un passo, in questo documento, 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: «Da una situazione simile si può uscire in un solo modo: con una azione concreta e risoluta su un punto limitato ma decisivo, che provochi una cambiamento fondamentale su questo punto e modifichi progressivamente i termini stessi dell'insieme dei problemi».

Il punto sul quale ha agito Monnet, affrontando il problema franco-tedesco nel quadro europeo con il progetto della Ceca, e scavalcando con un piccolo gruppo l'immobilismo dei partiti e dei governi, ha sbloccato la situazione, ha fatto nascere l'impresa comunitaria, ha guidato per venti anni su una via efficace, politica ed economica, gli Stati dell'Europa occidentale²⁰. Il disegno era

²⁰ Hallstein ha illustrato con rigore il carattere politico dell'integrazione economica: «Ciò che viene integrato è la partecipazione dello Stato alla determinazione dei dati, delle condizioni dell'attività economica» (cfr. Walter Hallstein, *Europa Federazione incompiuta*, Milano, 1971, p. 27). C'è poi da tener conto del fatto che l'integrazione è stata la scelta fondamentale di politica estera degli Stati.

funzionale, il suo sviluppo è rimasto nei limiti del funzionalismo²¹. Ma ha sviluppato le energie di cui dispone oggi l'Europa occidentale, e ci ha lasciato una eredità preziosa: una associazione già sperimentata e una indicazione strategica precisa.

Anche oggi, sul fronte politico europeo, non si incontrano che delle impasse. Il mondo è a una svolta, l'impotenza degli Stati nazionali è davanti agli occhi di tutti, l'Europa non può agire perché non ha un potere politico. In questo quadro, che per il solo fatto di esistere provoca l'idea di un quarto polo europeo, c'è l'impegno dei governi per l'unione monetaria. Sappiamo che l'unione monetaria mette in gioco la sovranità nazionale, ma sappiamo anche che non impegna le leadership nazionali a superarla davvero. Tuttavia con le leadership nazionali impegnate su questo fronte, e con il favore delle circostanze, una leadership europea occasionale sta agendo su un «punto limitato» che dovrebbe essere decisivo, come ho detto, perché riguarda la fonte stessa della formazione della volontà pubblica democratica.

²¹ La discussione sul metodo per costruire l'Europa, svoltasi all'inizio del processo di integrazione, ed oggi dimenticata da molti nonostante l'impegno ufficiale per l'unione monetaria (e per quella politica), giunse ad identificare due vie: il funzionalismo e il costituzionalismo. Spinelli, a giusta ragione, ricondusse il funzionalismo ad una esperienza nata da nuovi bisogni della politica internazionale: «Sia nella prima che nella seconda guerra mondiale i vari paesi d'Europa avevano dovuto combattere in coalizioni e compiere grandi e durevoli sforzi in comune, i quali avevano imposto certi metodi di collaborazione interstatale che andavano molto al di là di quelli realizzati con i tradizionali trattati di alleanza o di commercio. Alcuni importanti obiettivi, riconosciuti di interesse comune dai vari Stati della coalizione, erano apparsi nel corso delle due guerre come difficilmente raggiungibili se non si fosse proceduto ad una assai bene coordinata azione comune. Si erano così costituite alcune autorità specializzate unificate, di carattere militare ed economico: comandi unici, centrali di acquisto e di distribuzione di certe materie prime, alimentari o di interesse strategico, fondi monetari destinati a sostenere le monete dei vari Stati e via dicendo. L'esecuzione di questo o quel compito era affidata ad una autorità sopranazionale, al cui servizio erano messi gli apparati amministrativi nazionali dei singoli Stati... Non si trattava tuttavia di veri e propri trasferimenti di sovranità ma solo di deleghe ben limitate nel tempo e nella materia. Le decisioni politiche generali erano pur sempre prese dai governi nazionali; se leggi si rendevano necessarie esse erano votate dai singoli parlamenti» (cfr. Altiero Spinelli, *Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea*, in *La nascita degli Stati Uniti d'America*, a cura di Luciano Bolis, Milano, 1957, pp. 213-14). La critica di questo metodo, fatta da Spinelli e da altri, è ormai una lezione dei fatti. Le «Comunità» sono visute, il problema del potere è rimasto.

Questo punto è l'elezione diretta unilaterale dei delegati al Parlamento europeo. Da qualche anno gli europeisti più seri, e i federalisti più responsabili, si battono per questo obiettivo²². È vero che generalmente non si attribuisce molta importanza a questa azione, ed è vero persino che molti, tra coloro che la conducono, non credono affatto che essa possa essere risolutiva. Ma ciò non ha importanza. Ciò che importa è che l'azione è in corso in quattro paesi, che il successo in un paese aprirebbe la strada al successo in altri paesi, che il riconoscimento del diritto elettorale europeo in diversi paesi metterebbe in una posizione insostenibile i governi che, nella presente situazione dell'Europa, si ostinassero a non riconoscere anche ai loro cittadini questo diritto. E, ancora, che l'elezione generale europea, impossibile fino a che la si lasci nelle sole mani del Consiglio dei ministri della Comunità, diventerebbe possibile. E, infine, che una elezione generale europea modificherebbe i termini della formazione della volontà pubblica, e con ciò «i termini stessi dell'insieme dei problemi».

Con una elezione generale europea si formerebbe una volontà pubblica nel quadro europeo: un fatto, lo si voglia o no, virtualmente costituzionale. Il voto, o la violenza, creano il potere. Occuparsi del voto europeo e non vedere questa conseguenza, e discutere se è necessaria prima l'elezione, o l'attribuzione di vere competenze al Parlamento europeo, o vaneggiare addirittura la creazione graduale, pezzo a pezzo, di uno Stato federale – come se non fosse vero che il potere c'è o non c'è – è veramente la massima delle astrazioni.

Ma ciò, di nuovo, non ha importanza. La realtà non patisce le astrazioni. Nella realtà, il voto crea il potere. E nella realtà l'azione per il voto europeo è in corso²³. La ragione consente dunque di

²² Cfr., per i progetti e le proposte di legge, *Per l'elezione del Parlamento europeo*, a cura della Direzione generale della documentazione parlamentare e dell'informazione, Roma, 1969. Dal settembre 1969, data di questa pubblicazione, ad oggi, il quadro non è molto mutato. Ci sono stati avanzamenti, ma non ancora risultati decisivi.

²³ Con una elezione generale europea si otterrebbe: a) 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; b) l'amalgama degli interessi e dei bisogni creati dall'integrazione, e delle aspettative create dall'elezione, con le motivazioni della condotta dei partiti e dei candidati. Si otterrebbe, in sostanza, lo spostamento del potere (formazione della volontà

affermare che è in corso la lotta per la Federazione europea come tentativo deliberato. Altro non si può dire. Alla fine si constaterà il successo, o il fallimento, del tentativo. Alla fine si constaterà se la leadership europea occasionale avrà avuto, oppure no, la virtù e la fortuna di cui parla Machiavelli.

In francese in «Le Fédéraliste», XIV (1972), n. 2 e in Mario Albertini et autres, *Monnaie européenne et Etat fédéral*, Lione, Fédérop, 1975. In italiano in AA.VV., *Studi in onore di Carlo Emilio Ferri*, Milano, Giuffrè, 1973 e, in parte, in *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, a cura di Lucio Levi e Sergio Pistone, Milano, Franco Angeli, 1973. È stato ripubblicato in Mario Albertini, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999. Si tratta della rielaborazione della relazione presentata al Convegno di Torino del 20 giugno 1970 sul tema «Per un sistema europeo di riserve».

pubblica) dalle nazioni all'Europa, ma senza la rete europea del potere e con ancora intatte le reti nazionali esclusive del potere. Per valutare una situazione di questo genere si può forse pensare alla situazione militare del successo, in quanto distinta dallo sfruttamento del successo. È vero che ci sono casi in cui il successo, acquisito strategicamente, viene a mancare in tutto o in parte per un mancato o inadeguato sfruttamento del successo. Ma sono rari. Il problema fondamentale è comunque il successo strategico (in questo paragone la emergenza di un potere europeo di fatto, *che in effetti deve precedere, e non può seguire, o coincidere semplicemente con, la vera e propria fase costituzionale*). Lo sfruttamento del successo è più facile, e almeno in parte preconstituito.