

Mario Albertini

Tutti gli scritti

VII. 1976-1978

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

L'unione economica e il problema della moneta europea

Premessa

Da alcuni anni, sostanzialmente dalla fine del periodo transitorio del Mercato comune, l'integrazione europea ristagna; e il fatto è grave perché un processo di integrazione – che per la sua natura stessa poggia su istituzioni deboli e transitorie, fino a che non sia portato a termine – rischia di interrompersi e di scomparire dalla scena della storia se non avanza o ristagna a lungo.

L'integrazione europea ha certamente solide radici. Ha retto in questi anni difficili, nonostante la crisi del sistema monetario internazionale, il rincaro del prezzo dell'energia e l'allargamento a Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda senza il rafforzamento, che pure era stato universalmente considerato come necessario per far vivere la Comunità a nove. Ma l'integrazione europea si trova ora di fronte a prove ancora più difficili: la disoccupazione crescente, in specie quella giovanile, i grandi problemi della riconversione industriale, del contributo alla formazione di un nuovo ordine economico e di un nuovo sistema monetario internazionale, e quelli del secondo allargamento a Grecia, Spagna e Portogallo, che richiede, ancora più del primo, il rafforzamento della Comunità. Nella presente condizione di debolezza – che ha già dato luogo a ciò che si usa chiamare *Europa a due velocità* – essa non potrebbe certo né superare queste prove, né tenere insieme l'Europa nordica e quella mediterranea.

La crisi dell'integrazione europea dovrebbe preoccupare tutte le forze politiche e sociali perché con il rapido sviluppo di un nuovo equilibrio mondiale ciò che per la ragione era già chiaro sin dall'inizio del secolo – l'impotenza dei paesi europei come singoli, nella divisione – ha acquistato il carattere di una questione urgente, che ci concede ancora poco tempo. L'Europa può perdere

l'appuntamento con la storia. L'elezione europea è certamente la grande occasione da cogliere per rispondere a questa sfida e per rafforzare la Comunità. Ma, per sé stessa, l'elezione è solo un procedimento per ottenere dei risultati, non una formula magica. Perché essa possa dare davvero buoni risultati ci vuole chiarezza nella conoscenza dei fatti e nell'elaborazione dei progetti; in sostanza, e in primo luogo, buoni programmi europei dei partiti.

Sulla base di queste constatazioni e di questo orientamento ha avuto luogo il 17 e 18 giugno 1977 a Roma il convegno internazionale su *L'unione economica e il problema della moneta europea* organizzato dal Movimento federalista europeo (che nel 1976 aveva riproposto il problema) e dal Consiglio italiano del Movimento europeo, al cui Presidente, Giuseppe Petrilli, va riconosciuto il merito di aver patrocinato questa difficile iniziativa.

Le relazioni, le comunicazioni e gli interventi di questo convegno potranno forse essere considerati per un verso troppo dottrinari, per un altro troppo timidi, per un altro ancora troppo audaci. Ma va ricordato che è difficile parlare di moneta europea; e che lo era ancora di più alla metà del 1977. Molti, per non dire quasi tutti, pensavano che si trattasse di una follia. È vero il contrario. È ragionevole. È ragionevole perché non si può portare a compimento la costruzione del Mercato comune senza fare, a mezza strada, una moneta comune. È ragionevole perché il Mercato comune è fermo, e non si può farlo avanzare con gli strumenti e con le politiche che lo hanno fermato. Ma alla ragione capita spesso di essere messa alla porta. Nel caso del Mercato comune, ciò si è verificato sin dall'inizio. C'è a questo riguardo una testimonianza acuta ed autorevole, quella di Delouvrier, che partecipò ai lavori della redazione del Rapporto di Bruxelles, sulla cui base furono redatti i Trattati di Roma. In una lezione tenuta al Centro di Bologna della Johns Hopkins University (e raccolta nel volume *L'integrazione europea*, a cura di C. Grove Haines, Bologna, 1957), egli disse: «Tutti gli esperti presenti a Bruxelles sapevano già in anticipo che per costituire un reale Mercato comune un'autorità sopranazionale sarebbe stata necessaria. Non viviamo più nel secolo diciannovesimo... se c'è una crisi chi è responsabile? Il governo. Se c'è un'inflazione? Il governo. Nei nostri tempi, l'opinione pubblica considererebbe assurda l'organizzazione di un Mercato comune senza un'autorità che vi presieda».

Questa assurdità è durata a lungo, ma con l'elezione europea – cioè con ciò che costituisce in ogni caso la base di un governo democratico, il fatto elettorale – si può finalmente agire per toglierla di mezzo. Ma nel dispositivo iniziale del Mercato comune non mancava solo un vero esecutivo. Mancava anche un altro elemento essenziale: la moneta europea. Ed a questo riguardo Delouvrier, dopo aver spiegato che gli esperti hanno il cervello diviso in due parti, una «professorale», con la quale esaminano la natura dei problemi, ed una «ministeriale», con la quale esaminano la possibilità che i loro suggerimenti vengano accolti dal potere, si trovò a dire: «Dal punto di vista teorico, il lavoro compiuto a Bruxelles potrebbe essere revocato in dubbio o severamente criticato perché l'aspetto monetario dei problemi ne risulta praticamente assente. Ma ciò non perché gli esperti di Bruxelles non fossero consapevoli della fondamentale importanza che i problemi monetari hanno per un Mercato comune o per una unione economica, bensì perché la parte ministeriale del loro cervello ebbe la meglio... Gli esperti si dissero: "Non parliamo di problemi monetari in questa sede; se le misure dirette alla soppressione delle tariffe doganali saranno relativamente rispettate, un certo grado di unificazione monetaria dovrà necessariamente aver luogo". Si trattò forse di un atto di fede, ma anche del solo modo concreto col quale, in quella fase dell'opera, ci si poteva occupare della questione».

La previsione di Delouvrier era giusta. «Un certo grado di unificazione monetaria» ha effettivamente avuto luogo, ma ha anche avuto fine. È per questo fatto che il problema si pone di nuovo, e si pone proprio in termini di moneta europea e non più in quelli, ormai impossibili, di parità fisse tra le monete nazionali. Ed è per questo che la ragione, dopo essere stata messa alla porta, si è fatta di nuovo avanti. Essa non governa ancora l'integrazione europea, ma si manifesta ormai con chiarezza nel cuore stesso della Comunità con la lucida e coraggiosa campagna di Roy Jenkins per la moneta europea, che dovrebbe diventare uno dei temi centrali del dibattito elettorale europeo.

Con questa campagna di Roy Jenkins è tornato di attualità anche il Rapporto MacDougall sulla finanza europea, che ha posto su un terreno concreto un problema che si lascia volentieri nell'oscurità per dichiararlo insolubile, quello del costo sia dell'Unione monetaria, sia del periodo di preunione. Il tempo, che è

buon giudice, ha cominciato il suo lavoro, ma c'è ancora molto da fare. È con questa constatazione e con questo invito che presentiamo al lettore gli Atti del nostro convegno, che ha visto non solo la partecipazione attiva del gruppo di economisti federalisti che hanno preparato le relazioni di base, ma anche quella di personalità come Pierre Werner e D.P. Spierenburg, ai quali va riconosciuto il merito di aver accettato l'invito dei federalisti per la ripresa del dibattito sull'Unione monetaria, di illustri studiosi e di uomini politici impegnati nell'azione europea, come il Presidente del Parlamento europeo Emilio Colombo, il ministro del tesoro Gaetano Stammati, gli onorevoli Luigi Granelli, Mario Ferrari Aggradi, Silvio Leonardi, Luciano Barca e gli esperti della Banca d'Italia Giovanni Magnifico, Rainer Masera e Ercole Tuccimei, che vogliamo ringraziare anche in questa sede per il loro contributo ai lavori.

Conclusioni

Prima di esporre quelle che a me sembrano le conclusioni del nostro dibattito vorrei, in breve, fare il punto sulla situazione dell'integrazione europea. Lo farò, naturalmente, da un punto di vista federalistico, ma credo di non discostarmi troppo dalla realtà se constato che questo punto di vista è ormai largamente condiviso, anche se, ovviamente, con diversità fondate sulle diverse posizioni politiche e teoriche.

Il progresso dell'integrazione europea, compiuta la fase dell'unione doganale, con l'aggiunta della fuga in avanti dell'unione agricola (fragile perché priva di un sostegno politico e monetario europeo), può avanzare ormai solo sulla via dell'Unione economica e monetaria. Quasi tutti ammettono, in effetti, che non c'è altra via su cui avanzare; ma quasi nessuno ritiene che abbia senso parlare della moneta europea e dell'Unione economica come di un'impresa perseguibile nelle presenti circostanze politiche ed economiche.

In questi termini – che sono quelli del contrasto tra l'idea della necessità e quella della possibilità – la questione mi riguarda personalmente come federalista. Noi federalisti, che siamo fedeli allievi di Luigi Einaudi, non ci rassegniamo al contrasto tra il necessario ed il possibile. Se ciò che è necessario non è possibile, è

la ragione che tace, che risulta sconfitta. Vorrei ricordare che Einaudi non ci ha insegnato solo che, pur di non rinunciare alla ragione, bisogna persino parlare quando nessuno ascolta, rivolgendo le proprie «prediche inutili» ad un pubblico di sordi; ci ha insegnato anche, e proprio, che l'Europa è una necessità perché i nostri Stati sono «polvere senza sostanza», perché senza unità europea «esisterà ancora un territorio italiano, non più una nazione, destinata a vivere come unità spirituale e morale solo a patto di rinunciare ad una assurda indipendenza militare ed economica».

Questo punto va sottolineato perché è cruciale. Nonostante la ormai lunga lezione dei fatti; nonostante l'integrazione dell'economia italiana in quella europea e della difesa italiana in quella atlantica, quasi tutti, quando pensano all'avvenire dell'Italia, non pensano all'Europa. Ma questo è, precisamente, il sonno della ragione, che trascina con sé una serie di mostri, primo fra tutti quello di una economia europea con una moneta italiana, una francese, una tedesca e via dicendo. È il sonno della ragione perché è pur vero che tutti, quando si distaccano per un attimo dalla catena delle azioni quotidiane e dei pensieri che si ripetono sempre uguali, sentono che l'Europa è necessaria. La necessità è il contrassegno stesso dell'Europa. È così che l'Europa si fa luce nella conoscenza umana: come una necessità, come una questione di vita o di morte storica per i nostri paesi, per l'Europa nel suo insieme, per ciò che tutti gli uomini perderebbero se l'Europa dovesse spegnersi.

E circa la possibilità o l'impossibilità del compito di oggi, il rilancio dell'Unione economica e monetaria, va almeno ricordato che questioni di questo genere si sono sempre poste, per quanto riguarda l'impresa europea, sin dall'inizio, ed in particolare ogni volta che un ciclo della politica europea si è chiuso e si è trattato di iniziarne uno nuovo. La verità è che l'impresa europea è difficile. Per fare l'Europa bisogna lavorare, come ha detto Jean Monnet, in un settore che non è illuminato dalle luci della ribalta, quello della preparazione dell'avvenire. E bisogna occuparsi di politica; ma senza punti di appoggio perché non ci si può battere, come nella politica normale (nazionale), per un potere già costituito e nell'ambito di uno Stato già esistente. Eppure tutto ciò è perfettamente possibile. I nostri precursori si sono battuti, ed hanno ottenuto grandi risultati, come si constata immediatamente se si paragona l'Europa del nostro dopoguerra all'Europa del

primo dopoguerra. Noi abbiamo dunque il dovere di continuare, di portare a compimento l'opera, tenendo presente che l'elezione europea, cioè la possibilità di schierare forze non solo sul terreno delle scelte nazionali ma anche su quello delle scelte europee, consente ormai di legare la costruzione dell'Europa ai problemi economici e sociali che interessano ogni giorno tutti i cittadini.

È su questa base che si può ormai impostare il problema del rilancio dell'Unione economico-monetaria. Vorrei cominciare, a questo riguardo, con alcune osservazioni di fatto. È un fatto che l'Italia, se vuole superare la crisi attuale avanzando e non retrocedendo, deve proporsi di ridurre il tasso d'inflazione e di ricondurlo ad un livello europeo. Ed è un fatto che a questo punto – o per meglio dire quando questo punto fosse raggiunto anche dagli altri paesi europei in difficoltà – si potrebbe fare la moneta europea. Ed è anche un fatto che la riduzione del tasso d'inflazione in Italia sarebbe più facile se fosse perseguita come un mezzo per giungere alla moneta europea, al rilancio dell'Europa ed al piano di reinserimento dell'Italia in Europa. Ciò equivale a dire che bisogna ormai progettare insieme la politica nazionale e la politica europea. In pratica, si tratta di stabilire un periodo di «pre-unione» economico-monetaria, la cui durata dovrebbe coincidere con quella dei piani di riduzione dell'inflazione, impegnandosi fin dall'inizio a far coincidere la fine del periodo di preunione con la data della creazione della moneta europea. In questo quadro dovrebbero e potrebbero figurare iniziative come quelle della moneta europea parallela.

È evidente che tutto ciò è possibile solo attraverso il rafforzamento delle politiche comuni. Ma dovrebbe anche essere evidente che è proprio questo il modo di rafforzarle davvero. È infatti una pura e semplice illusione puntare sul rafforzamento delle politiche comuni senza affrontare il problema della crisi della Comunità, né quello della crescente divergenza delle politiche economiche nazionali. E, a questo proposito, bisogna decidersi a portare in primo piano, per discuterla seriamente, la questione della fluttuazione delle monete. Non intendo affatto criticare la decisione del governo italiano di lasciare fluttuare la lira. Non c'è nessuna ragione per pensare che non si trattasse di un provvedimento necessario, beninteso quando si tenga presente che la Comunità, ancora priva di base democratica e perciò di un esecutivo efficace, non era allora in grado di provvedere con risposte veramente eu-

ropee. Ma una cosa è il ricorso unilaterale e provvisorio, da parte di un paese in difficoltà, alla fluttuazione; e un'altra cosa, del tutto diversa, la fluttuazione come un assetto definitivo, almeno nel senso che non ci si propone affatto di revocarlo.

In questo senso, la fluttuazione delle monete è il primo passo sulla via di una illusione perniciosa, quella secondo la quale i nostri Stati potrebbero risolvere i loro problemi economici e sociali con una politica nazionale e non con una politica europea. In sede teorica, è perfettamente possibile mostrare che la fluttuazione «pulita» (che affida al solo mercato il valore delle monete) è un mito; che la fluttuazione è sempre «sporca», cioè guidata. Ed è anche perfettamente possibile mostrare che la scelta per la fluttuazione equivale alla scelta per il protezionismo e contro il mercato aperto. In ogni caso, i fatti sono eloquenti. La fluttuazione dei cambi sta distruggendo il mercato agricolo europeo e sta minacciando l'unione doganale. E anche sul piano nazionale il bilancio è fallimentare. Con le parità fisse, il divario economico tra l'Italia ed i paesi più ricchi diminuiva. Ora, con la fluttuazione, cresce; e nessun problema è stato risolto. Abbiamo l'inflazione e, insieme, l'arresto dello sviluppo e l'aumento della disoccupazione. E se è vero che quando si affrontano questi problemi bisogna prendere in considerazione non solo il quadro europeo, ma anche quello mondiale, è anche vero che la fluttuazione, nella misura in cui spinge i paesi europei verso la divisione, impedisce loro di contribuire alla ricostruzione di un sano ordine monetario internazionale, che non può nemmeno essere pensato senza un solido polo europeo.

L'Europa è necessaria proprio perché il mondo è uno. Non ci sono soluzioni italiane che non siano nel contempo anche soluzioni europee. E non ci sono soluzioni europee che non siano nel contempo anche soluzioni atlantiche e mondiali. Se si tiene presente questo aspetto nuovo e fondamentale della nostra vita politica ed economica, non è difficile vedere che siamo di fronte ad un'alternativa sempre più pressante, all'alternativa tra il rilancio dell'Unione economica e monetaria ed il ritorno del protezionismo. E non è difficile, a meno di non aver smarrito la ragione, scegliere.

Il nostro convegno ha espresso, se non una scelta – non è questa la sede, del resto, per fare scelte – un orientamento, cioè la premessa indispensabile per una scelta. La prima conclusione può essere questa: si comincia a delineare una prima convergenza che

per un verso accomuna studiosi, esperti e politici, e per l'altro persone che provengono da tutti i paesi dell'Europa, sulla necessità del rilancio dell'Unione economico-monetaria e sulle linee per tradurre effettivamente in azione questo rilancio.

Le idee nuove che sono uscite rafforzate da questo convegno sono quella della «preunione» monetaria e quella della necessità di fissare sin dall'inizio una data per la moneta europea, data che dovrebbe coincidere con la fine della preunione.

La preunione si presenta come una congiunzione di ciò che si deve fare a livello europeo nel contesto delle politiche comuni e di ciò che si deve fare a livello nazionale per riportare i paesi europei a situazioni simili per quanto riguarda i tassi d'inflazione e gli altri presupposti necessari per l'Unione monetaria. La data, d'altra parte, è necessaria per orientare fin dall'inizio il processo e per renderlo credibile.

La seconda conclusione può essere questa: quasi tutte le persone che sono intervenute hanno espresso l'opinione secondo la quale l'Europa non ha altro modo per bloccare subito, prima che sia troppo tardi, la rinascita del protezionismo, per rilanciare l'integrazione e per dare il suo contributo alla creazione del nuovo ordine economico e monetario mondiale.

Bisogna dunque rendersi conto dei termini reali dell'alternativa. O si ricostituisce un solido punto di riferimento europeo – e ciò è possibile solo con il rilancio dell'Unione economico-monetaria – o il punto di riferimento nazionale resterà il solo criterio con il quale impostare giorno per giorno le risposte da dare alla crisi economica e sociale.

In questo caso il protezionismo e l'autarchia avrebbero partita vinta, e non solo in Europa. È questo il problema maggiore che bisogna affrontare con le elezioni europee che si configurano sempre di più per l'Europa e per gli Stati come l'ora della verità.

Si tratta della premessa al volume Movimento europeo - Movimento federalista europeo, *L'unione economica e il problema della moneta europea. La moneta come elemento di divisione o unità dell'Europa*, Milano, Franco Angeli, 1978, che raccoglie gli Atti del convegno su «L'unione economica e il problema della moneta europea» (Roma, 17-18 giugno 1977), le cui conclusioni, qui pubblicate di seguito alla premessa, sono state svolte da Mario Albertini. Le conclusioni sono state quasi interamente pubblicate anche in «thema», 1 (1977) con il titolo *La realizzazione della moneta europea: una necessità storica*.