IL FEDERALISTA

rivista di politica

Sperare in una permanenza di armonia tra molti Stati indipendenti e slegati sarebbe trascurare il corso uniforme degli avvenimenti umani e andar contro l'esperienza accumulata dal tempo.

Hamilton, The Federalist

ANNO XX, FASCICOLO 1, MARZO 1978

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: **Mario Albertini**

Il Federalista è stato fondato da un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo, sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti. Esso è uscito in italiano dal 1959 al 1961 e in francese dal 1962 al 1974. Dopo l'unificazione dei movimenti federalisti nel quadro dell'U.E.F., ha ripreso le sue pubblicazioni in lingua italiana, divenendo l'organo del Centro di studi, informazione e documentazione sul federalismo, il regionalismo e l'unità europea (CESFER) di Pavia.

Quattro numeri all'anno

Abbonamento per l'Italia lire 10000. — Abbonamento per i paesi europei lire 15000. — Abbonamento per i paesi extra-europei $ 30.

Direzione, redazione e amministrazione: Via Porta Pertusi, 6 - 27100 Pavia
Casella postale 159 - C.c.p. n. 16829277 - *Redattore capo*: Elio Cannillo

INDICE

I PROBLEMI DELL'AZIONE

Rapporto di Mario Albertini al Comitato federale dell'U.E.F. del 18-19 febbraio 1978 . . . . . pag. 1

I DOCUMENTI

Le sfide attuali e le possibilità future dell'Europa. Conferenza tenuta da Roy Jenkins a Firenze il 27 ottobre 1977 . . . . . » 11

Indirizzo di Roy Jenkins al Parlamento europeo, riunito al Lussemburgo il 17 gennaio 1978 . . . . » 25

Il bilancio della Comunità nella fase dell'integrazione prefederale. Sommario del Rapporto Mac Dougall » 33

La moneta europea per uscire dalla crisi, di Guido Montani . . . . . » 41

Presa di posizione del Movimento federalista europeo sulla formazione del nuovo governo italiano . . » 47

Risoluzione politica del Movimento federalista europeo in occasione del rapimento di Aldo Moro . . » 49

I problemi dell'azione

RAPPORTO DI MARIO ALBERTINI AL COMITATO FEDERALE DELL'U.E.F. DEL 18-19 FEBBRAIO 1978 *

I

Spetta al Comitato federale di interpretare e di aggiornare, alla luce degli avvenimenti, le direttive di azione e di propaganda approvate dal Congresso di Bruxelles. Si tratta dunque di vedere se i fatti hanno confermato la validità del nostro orientamento, e se ci hanno fornito ulteriori punti di appoggio per rafforzare e sviluppare la nostra azione.

Da alcuni anni il punto centrale della nostra politica è l'elezione europea, per due ragioni. In primo luogo per rafforzare in modo permanente ed efficace la Comunità sul piano delle istituzioni e della capacità d'azione. In secondo luogo per ottenere, con la prima elezione europea, il miglior risultato possibile. E ciò dipende, evidentemente, anche dai programmi europei dei partiti. Per la prima volta nella storia della Comunità, il suo ruolo e la sua azione non dipenderanno più soltanto dai governi nazionali, ma anche, e soprattutto, se l'Europa occidentale si dimostrerà abbastanza vitale, dalla volontà dei cittadini europei, che potranno far valere con il loro voto la loro volontà europea. Va tuttavia osservato che se i programmi europei dei partiti fossero cattivi, le scelte dei cittadini, e la stessa formazione di una vo-

* Il rapporto è stato approvato all'unanimità con 3 astensioni.

lontà democratica europea, ne risulterebbero gravemente condizionate. E va tenuto presente che, a differenza della politica nazionale, la politica europea — essendo l'Europa un'opera in corso di costruzione — si compone di due parti collegate ma distinte: una riguardante le politiche comuni, l'attività della Comunità nel senso di un programma di governo, l'altra riguardante la strategia della costruzione, cioè i nodi che sono venuti al pettine e che si tratta di sciogliere. È per questo che il nostro Congresso ha preso due deliberazioni collegate ma distinte. L'Europa deve darsi, con l'elezione, un serio programma di attività, di governo. E noi abbiamo, con l'adozione del *Manifesto,* stabilito una pietra di paragone per misurare i programmi europei dei partiti, chiarendo che non si tratta ancora di ciò che vogliono i federalisti, ma di ciò che tutti gli Europei dovrebbero volere, del minimo indispensabile per ridare una vita alla Comunità. L'Europa deve, d'altra parte, stabilire come procedere nella sua costruzione. E noi abbiamo scelto, a questo riguardo, la strategia della moneta europea.

Il tempo intercorso dal Congresso ad oggi ha dimostrato la validità delle nostre deliberazioni. Il fatto fondamentale, a questo riguardo, è che Jenkins prosegue con lucidità e tenacia la sua battaglia per la moneta europea, e la colloca proprio nel contesto dell'elezione europea. Sino a qualche mese fa, noi potevamo solo dire che la moneta europea come obiettivo strategico era una nostra posizione. Oggi possiamo dire che è l'obiettivo di Jenkins, che si tratta di dare ragione o torto a Jenkins. A noi era facile rispondere che parlavamo della moneta europea isolandola da tutto il resto, dall'economia, dalla politica e dalle istituzioni, anche se noi dicevamo proprio il contrario affermando che la moneta europea stava diventando la chiave di volta di tutte queste connessioni. Ma con Jenkins è più difficile barare al gioco. Egli sta proprio dimostrando, con la sua opera di chiarimento di cui il recente indirizzo al Parlamento europeo costituisce un altro episodio fondamentale, i nessi tra moneta europea ed unione economico-monetaria, moneta europea ed elezione europea, moneta europea e rafforzamento delle istituzioni. E ha esplicitamente ammesso la compatibilità tra la politica dei piccoli passi e quella del salto di qualità, come ha più volte ribadito che non esiste incompatibilità ma anzi complementarità tra la *Communication sur les perspectives d'union économique et monétaire* della Commissione al Consiglio europeo (documento Ortoli) e la sua battaglia per la moneta europea. Va infine detto che, con la messa a fuoco da parte di Jenkins della situazione della Comunità, viene

anche in luce tutto ciò che di buono è stato prodotto negli ultimi anni, e in primo luogo il rapporto MacDougall.

I testi di Jenkins, il rapporto MacDougall, e lo stesso documento Ortoli, sono dunque ormai delle armi della nostra battaglia per buoni programmi europei dei partiti e per una svolta strategica della Comunità.

II

Io credo che queste siano le considerazioni essenziali per discutere il modo con il quale si pone oggi il problema della nostra azione. A questo riguardo, mi pare che tre siano le questioni da esaminare: a) l'elezione europea, b) la necessità assoluta di associare l'allargamento e il rafforzamento, senza ripetere l'errore commesso nel passato, c) i vuoti da colmare per schierare attorno alla posizione di Jenkins il massimo di forze politiche e sociali.

La situazione dell'elezione europea può essere esaminata rapidamente. È vero che abbiamo un ritardo. Ma è anche vero che nel Regno Unito c'erano difficoltà reali da superare, e che sono state superate. Abbiamo un ritardo rispetto alla data di maggio-giugno 1978, ma sempre che ciascuno faccia il suo dovere possiamo considerare ormai certa l'elezione europea. Dunque, senza perdere tempo in lamenti, o in inutili e ingenerose critiche al Regno Unito, bisogna usare bene il tempo che sta davanti a noi. La prima cosa da fare è evidente. Dobbiamo fare il possibile perché il Consiglio europeo di aprile fissi la data definitiva. Anche la seconda cosa da fare è evidente. Allo stadio attuale di elaborazione, i programmi europei dei partiti sono ancora inadeguati alla natura dei problemi da risolvere, tant'è che sono molto lontani dalle posizioni di Jankins e non solo di Jenkins. Noi dobbiamo perciò fare quanto sta in noi per colmare questo distacco, tenendo presente che a partire dal momento della certezza della elezione europea gli uomini politici più responsabili si occuperanno con maggiore impegno, rispetto al passato anche recente, dei problemi della politica europea del loro partito. L'elezione europea ha in sé, a questo riguardo, una forza virtuale che molti ancora sottovalutano: ma è chiaro, ad esempio, che senza la prospettiva dell'elezione europea non avremmo la battaglia di Jenkins per la moneta europea. È egli stesso, in effetti, che sottolinea il rapporto tra queste due cose. Si può dunque agire, e si deve agire, per migliorare i programmi europei dei partiti. Ciò è neces-

sario sia per mobilitare gli elettori, sia per dar luogo alla formazione di una volontà politica europea concreta ed efficace.

Anche la questione dello stretto legame da stabilire tra l'allargamento e il rafforzamento può essere esaminata in breve. Basta tener presente la situazione dell'Italia per capire che l'allargamento senza il rafforzamento provocherebbe certamente il fallimento del Mercato comune, non solo e non tanto perché sorgono problemi istituzionali, ma anche e soprattutto perché finirebbe col disgregarsi la stessa base economica sulla quale sinora il Mercato comune si è retto. È per questo che il problema dell'unione economico-monetaria acquista una importanza drammatica. Con le parità fisse, anche i governi dei paesi più poveri dovevano fare di necessità virtù, cioè contenere il debito pubblico e il costo del lavoro. Ma con la fluttuazione delle monete (che non avrebbe certo permesso la creazione del Mercato comune) diventa quasi impossibile, per i paesi più poveri, di fronte alle difficoltà dei partiti e alle richieste dei sindacati, non fare ricorso all'aumento della base monetaria, anche se ciò comporta la caduta nella spirale della stagflazione. Questa politica in pochi anni ha allontanato l'Italia dall'Europa, e creato l'Europa a due velocità. Tra qualche anno, renderebbe impossibile il riaggancio dell'Italia alla Europa. E ciò che si dice dell'Italia vale ovviamente per la Spagna, per la Grecia e per il Portogallo, dunque per tutta l'Europa mediterranea, che è però una parte indispensabile di un'Europa che voglia davvero unirsi per provvedere a sé stessa. Va anche detto che non basta predicare il rigore. La virtù umana ha dei limiti. In Europa bisogna creare, con la moneta europea, una situazione nella quale l'esercizio della virtù, anche nei paesi più poveri e deboli, non risulti troppo difficile.

III

La questione del vuoto da colmare per schierare sulla posizione di Jenkins forze sufficienti per vincere la battaglia è più complessa, e va forse divisa in tre parti. Ma prima vorrei spiegare come si pone, a mio parere, la questione. La posizione di Jenkins ha guadagnato terreno, ma per ora troppo poco e troppo lentamente. Orbene, la cosa più importante da rilevare, dal nostro punto di vista, è che molti si schierano contro Jenkins, o restano scettici, solo perché credono che le sue proposte non siano tecnicamente realizzabili (sul piano monetario, economico e politico). Si tratta di un errore; ma questo errore fa sì che si trovino contro le proposte di Jenkins, o non a favore, persone e

forze che le accetterebbero se si convincessero che sono tecnicamente giuste. È per questo che nel momento presente la conoscenza seria e rigorosa, cioè teorica, diventa una necessità politica ed un vero e proprio mezzo di potere; e che tutti i federalisti dovrebbero occuparsi in prima persona dell'unione economico-monetaria, senza lasciare questo terreno ai soli esperti che quando si tratta dell'Europa vedono troppo spesso tutto nero e difficile, con la conseguenza che gli uomini politici finiscono col credere impossibile ciò che invece è possibile. Io vorrei ora affrontare, sia pure sommariamente, la questione, distinguendo, come ho detto, tre problemi.

Il primo problema è quello del costo dell'unione economico-monetaria e della moneta europea. Tutta la disputa sulla possibilità o l'impossibilità viene fatta senza mai dire quale sarebbe il costo dell'operazione. Eppure nel rapporto MacDougall l'ordine di grandezza di questo costo è stato preso in seria considerazione, e lo stesso MacDougall ha riassunto le conclusioni di questo esame in un articolo molto agile e chiaro pubblicato recentemente da *New Europe*.

Devo premettere che per costo dell'unione si intende ovviamente il costo della politica economica necessaria per sostenerla. Il rapporto prende in esame tre casi: quello di una federazione europea con una spesa pubblica pari a quella di federazioni esistenti, quello di una federazione europea con una spesa pubblica minore, e quello di un « pre-federation integration period ». Il primo caso non è in questione ed è considerato solo a scopi comparativi. Nel secondo caso la spesa è in relazione ad un'attività che si concentri sul « raggiungimento dell'eguaglianza della produttività, degli *standards* di vita nell'area della Comunità, e il controllo delle fluttuazioni cicliche » sulla base dell'ipotesi che ciò basti per sostenere l'unione monetaria in una federazione nella quale la politica sociale sia anche e soprattutto nelle mani degli Stati membri. Nel terzo caso la spesa è in relazione ad un processo « durante il quale si sta costruendo la struttura della Comunità, anche grazie all'elezione diretta del Parlamento europeo ». Va notato che il terzo caso corrisponde a ciò che ha finito col ricevere, anche da noi, il nome di « preunione », mentre il secondo caso corrisponde esattamente a quello dell'unione monetaria realizzata nel quadro della Comunità europea, che è una Comunità nella quale la politica sociale, sul piano quantitativo, si è già sviluppata pienamente nell'ambito degli Stati membri.

Vediamo i costi. Nel secondo caso l'ordine di grandezza è il 5-7% del prodotto interno lordo (7,5-10% includendo la difesa). Nel terzo caso, il 2-2,5%. Con questa spesa il rapporto

ritiene che sia possibile ottenere una correzione di circa il 10% della diseguaglianza dei redditi, una correzione pari al 65% della « fiscal capacity » dei paesi più poveri rispetto alla media europea, una politica regionale significativa e schemi di intervento per impedire che la convergenza tra i paesi membri venga resa impossibile da problemi ciclici acuti. È quanto si richiede, in effetti, ad una « preunione », sia perché ciò basta per sostenerla, sia per la modestia della spesa (la Comunità spende già lo 0,7%, circa l'1% potrebbe essere coperto col trasferimento di spese nazionali, quindi la spesa effettiva supplementare si riduce in realtà all'1%), sia perché per una spesa di questa entità basterebbero le forme di finanziamento attuali (MacDougall riprende il suggerimento del rapporto Marjolin per un Fondo comunitario per l'occupazione, ma ciò non altera le proporzioni della cosa).

A dire la cosa in pratica, per finanziare la preunione occorrono 10 miliardi di unità di conto all'anno, cioè 12 miliardi di dollari, con benefici enormi per l'immediato (con la stabilità monetaria si potrebbero eliminare, ad esempio, i montanti compensativi), e incalcolabili per il futuro perché significherebbero il decollo dell'Europa economica e politica dopo quella dell'Europa del libero scambio. Questo è quanto possiamo ottenere aggiungendo alla spesa pubblica nazionale, che si aggira sul 45% del prodotto interno lordo, un 1% di spesa pubblica europea. Se gli Europei sapessero che questo è il costo dell'operazione, quanti direbbero di no? E come i partiti potrebbero dire che non si può, sin da ora, decidere un periodo di preunione stabilendo in anticipo la data della moneta europea? Io credo che uno dei nostri maggiori sforzi debba tendere a render noti a tutta l'opinione pubblica questi dati di fatto.

Il secondo problema riguarda l'aspetto economico, cioè la possibilità di realizzare la preunione nella presente situazione della Comunità e delle economie nazionali. A questo riguardo la scienza non può dire nulla di certo, e se lo dice, mente. In questo caso, le uniche cose certe riguardano il passato, e per questo vale lo studio dei precedenti. Vale dunque la pena di ricordare che il Mercato comune è riuscito a liberalizzare gli scambi e a realizzare l'unione doganale contro le previsioni di un buon numero di economisti, e il pessimismo e l'opposizione di molti industriali italiani e non solo italiani. E vale la pena di ricordare quel periodo perché quello che è adesso il punto debole dell'Europa, l'Italia, ne era allora uno dei punti consistenti, tanto da meritare, in uno di quegli anni, l'Oscar della moneta più stabile. Tra il 1950 e il 1960, quando si crearono i presupposti del Mercato comune e in parte tra il 1960 e il 1970, l'Italia mantenne un elevato tasso

di sviluppo; un tasso costantemente più elevato, ad esempio, di quello della Francia, che faceva prevedere per l'Italia il raggiungimento in un tempo calcolabile di una situazione media europea in termini di capitale *pro capite*.

Orbene, l'Italia, come patrimonio storico di capacità, non è cambiata. È solo mal governata, ma tutti gli Stati deboli corrono il rischio di essere mal governati. A questo riguardo va tenuto presente che, rispetto al periodo nel quale l'Italia era ben governata, sono venuti a mancare — e sono ricostruibili solo in Europa — i solidi punti di riferimento politici (coesione Europa-U.S.A.), economici e monetari (sino alle parità fisse) che rendevano meno difficile il problema del buon governo e del controllo politico. C'è dunque una sola cosa da fare: ricostruire questi solidi punti di riferimento con l'unione economico-monetaria prima che sia troppo tardi. Il problema è acuto in Italia ma riguarda tutti. La tensione ricorrente tra la Germania federale e gli U.S.A. nel settore dell'economia dovrebbe essere considerata come un segnale di allarme; e si dovrebbe finalmente capire che non gli Stati singoli, ma solo l'Europa come una unità economica e politica è in grado di ristabilire tra gli U.S.A. e l'Europa la coesione necessaria per affrontare il futuro, e per difendere, sviluppare ed estendere la democrazia.

A conclusione di questo punto si può dire che lo studio dei precedenti ci deve far concludere per la possibilità di ripetere, con l'unione economico-monetaria, ciò che fu possibile nel passato con il periodo transitorio del Mercato comune. L'esame della situazione ci dice, d'altra parte, che bisogna tentare. La « preunione » risponde proprio alla natura del problema: la necessità di tentare. Se la prova riesce — e gli Stati deboli, aiutati dall'idea del traguardo da raggiungere, tengono il passo — si avanza. Se la prova fallisce, ci si ferma. Questa è la sola prospettiva seria, mentre non è serio e finirebbe col diventare un sabotaggio dell'Europa, il rifiuto di prevedere sin da ora sbocchi come quello della moneta europea solo perché sono difficili. Nella vita dei popoli, come in quella degli uomini, i momenti difficili sono inevitabili; e la capacità di affrontarli e superarli è tanto più grande quanto più chiara è l'idea del traguardo da raggiungere. L'Europa può morire. Ma è un disertore chi non tenta di farla vivere.

Il terzo problema riguarda l'aspetto politico. Quale Europa è necessaria per la preunione? Quale Europa è necessaria per la moneta europea? Per quanto riguarda la preunione, abbiamo già visto che si tratta del potere di spendere il 2,5% del prodotto lordo europeo, restando nell'ambito dei Trattati per quanto riguarda il finanziamento della spesa europea; ma preparandosi ad

attribuire nuove competenze alla Comunità, in particolare nel settore monetario, per passare alla fase dell'unione monetaria. Questi problemi devono essere studiati anche sotto gli aspetti giuridico e organizzativo, ma prima di tutto devono essere esaminati dal punto di vista politico che è il solo col quale possono essere accertate le possibilità giuridiche. E prima ancora bisogna cominciare con lo scartare alcuni errori molto diffusi. C'è persino chi afferma, anche in sede accademica, che l'elezione europea si tradurrà, di fatto, in una somma di elezioni nazionali con un po' di folclore europeo, ma ciò sembra più l'espressione di un pio desiderio che di un esame meditato.

La confutazione di questo errore è immediata. Gli elettori, che sino ad ora si possono occupare solo di scelte nazionali, si occuperanno della scelta europea. Lo prova il fatto che i partiti, che sinora si erano organizzati solo a livello nazionale ed elaboravano programmi solo per il quadro nazionale, si stanno organizzando a livello europeo e stanno elaborando programmi europei. Tutto ciò non potrà non produrre risultati. Si tratta di vedere quali, e come. Ed è a questo punto che si fa luce un'obiezione più seria: quella della mancanza di poteri del Parlamento europeo, che rischierebbe di paralizzare la volontà degli elettori europei. Ma di solito questa obiezione viene esaminata in un contesto sbagliato. Il Parlamento europeo è spesso sottovalutato perché lo si considera isolatamente, invece che nelle sue connessioni con le altre istituzioni. A causa di ciò viene in luce la sua mancanza di poteri direttamente esercitabili, e non viene in luce l'influenza, diretta e/o indiretta, dell'attività del Parlamento sugli organi esecutivi della Comunità. E c'è di più. La vera forza di un Parlamento sta nel suo legame con il popolo. Ma questa forza non viene in luce finché non solo si isola il Parlamento dalle altre istituzioni, ma anche la Comunità nel suo insieme dal processo politico, cioè dalla sua vera base. Detto ciò si deve ribadire che in democrazia non c'è nessun potere maggiore di quello che deriva dal voto, dal consenso del popolo. In democrazia nessun interesse particolare riesce a prevalere, alla lunga, sugli interessi e sulla volontà del popolo. Ne segue che quando si parla dei poteri della Comunità e si lamenta la loro insufficienza, ma non si prende in esame il legame diretto tra il popolo europeo e il Parlamento europeo, ci si dimentica che nessun altro potere che si possa attribuire alla Comunità è più grande di quello che le si attribuisce col diritto di voto europeo, cioè col fondare la Comunità sulla volontà del popolo europeo.

In teoria si può pensare ad una Assemblea costituente tradizionale, ma ciò comporta che con una sola azione (i lavori, appunto, di questa Assemblea), si dovrebbe dotare la Comunità non solo di una moneta europea, ma anche di un esercito europeo e di un apparato burocratico per questi nuovi campi di attività; e che tutto ciò dovrebbe entrare in funzione subito dopo l'approvazione della costituzione. Le assemblee costituenti del passato hanno proceduto in questo modo, ma perché hanno dato forma nuova ad uno Stato che esisteva già, con una moneta, un esercito ed una burocrazia completa. Ma in Europa non si tratta di trasformare uno Stato già esistente, ma di costruirne uno *ex-novo*. Ciò mostra che l'espressione usata da Willy Brandt per il Parlamento europeo eletto direttamente — *costituente permanente* — è corretta, e descrive adeguatamente lo stato delle cose, a patto tuttavia di adoperarla come un concetto e non come un semplice *slogan*.

Ciò che importa, in questa prospettiva di una costruzione graduale, è stabilire che si comincia davvero, e come si comincia. Orbene, l'elezione europea è a questo riguardo la sola garanzia reale ed efficace perché col voto si affida la costruzione dello Stato europeo alla sola forza che può costruirlo davvero: il popolo europeo. Il voto, d'altra parte, non è soltanto una specie di tacito mandato costituzionale al popolo europeo, ma è anche, e senza dubbio, il primo atto costituzionale e la prima realizzazione costituzionale. E va anche detto che questi fatti non possono essere concepiti che come i primi fatti della vita dello Stato europeo: il che mostra che a partire dal primo voto europeo avrà una prima forma di esistenza proprio lo Stato europeo. Questo concetto resta oscuro, e proietta la sua incertezza su ciò che sarà la Comunità dopo l'elezione impedendo di valutarne la funzionalità, fino a che la si pensa nell'ambito dell'idea costituzionale tradizionale e dell'idea tradizionale di Stato come entità unitaria, accentrata, compatta ed esclusiva. Ma la storia ha mostrato che sono possibili vari tipi di Stato, ed in particolare il federalismo mostra che nell'ambito di una costituzione — cioè nell'ambito di uno Stato, sia pure di nuovo genere rispetto agli Stati nazionali — è possibile l'esistenza di governi indipendenti e coordinati, uno dell'Unione, gli altri degli Stati membri.

Queste considerazioni possono sembrare troppo astratte, troppo teoriche. Ma non si può affrontare un argomento di carattere costituzionale senza precisarlo, in primo luogo, sotto questo aspetto. Una volta precisato che con l'elezione europea avremo un popolo, un territorio, una volontà pubblica (cioè uno Stato), sia pure nella prima forma del loro apparire, si può esaminare la questione concreta: quale sarà la forza politica della Comunità dopo l'elezione europea? Questa domanda si converte in que-

st'altra: come userà il Parlamento europeo del potere di fatto che gli deriverà dal voto del popolo? Orbene, va detto che, grazie al suo rapporto diretto con i cittadini, le forze politiche e quelle sociali, il Parlamento non potrà fare a meno di far sentire energicamente la sua voce sui grandi problemi del momento. In questo contesto la Commissione, che non ha sempre potuto esprimersi al massimo delle sue competenze a causa della mancanza di sostegno politico e della scarsa volontà europea del Consiglio dei ministri, potrà esercitare in pieno le sue competenze — ciò, e non altro, è necessario per il decollo — per due motivi: a) per il sostegno del Parlamento europeo, b) perché il Consiglio dei ministri, trovandosi sottoposto al giudizio dell'opinione pubblica europea grazie all'azione del Parlamento, non potrà prendere, sulle questioni più gravi, posizioni contrarie alle aspettative dell'opinione pubblica europea.

Su questi tre problemi: costo dell'unione economico-monetaria, condizioni economiche, condizioni politiche, possiamo, e dobbiamo, dare battaglia per chiarire le idee. La macchina della Comunità, con l'elezione, può funzionare; con il rilancio dell'unione economico-monetaria, si può arrestare la disgregazione e collegare la macchina della Comunità con i bisogni più pressanti del popolo. E se riusciremo a riguadagnare la fiducia del popolo nell'Europa, l'Europa vivrà.

I documenti

LE SFIDE ATTUALI E LE POSSIBILITÀ FUTURE DELL'EUROPA *

Vorrei dedicare questa conferenza in onore di Monnet, nel ventesimo anniversario della Comunità, ad un unico grande problema, le cui ramificazioni toccano però ogni aspetto della vita europea. Il nucleo centrale dell'argomento che mi propongo di trattare verte sul problema dell'unione monetaria. Questo è un argomento familiare, non certo nuovo; tuttavia, nonostante la sua familiarità, questo problema non è né popolare, né ben compreso. Ma anche per coloro per i quali la questione fa parte dell'abituale orizzonte di teoria e politica economica, occorre sottolineare come lo stato della economia europea e mondiale e la situazione dell'ordine monetario internazionale siano molto mutati rispetto all'ultima volta in cui la Comunità ha discusso il problema in un modo organico. Dobbiamo anche riconsiderare il modo in cui l'unione monetaria debba collegarsi con le politiche comunitarie e, in termini più generali, come sia possibile rendere compatibile il progetto di unione monetaria con la suddivisione delle competenze tra Comunità e Stati membri.

Questa scelta dell'argomento non significa una angusta visione economica delle funzioni della Comunità. Essa è dovuta al fatto patente che la debolezza più rilevante della Comunità è costituita oggi dal suo meccanismo economico centrale. Naturalmente la Comunità ha anche altre funzioni di primaria importanza. Da

(*) Conferenza tenuta da Roy Jenkins, presidente della Commissione delle Comunità europee, presso l'Università europea di Firenze, il 27 ottobre 1977.

un lato, essa è fautrice di un certo tipo di società democratica e politica in Europa; dall'altro lato, essa si pone come una entità politica in grado di trattare tutta una ampia gamma di relazioni esterne.

Su questi due fronti, molto resta ancora da fare. Ma nonostante le scosse e le difficoltà del recente passato, le prospettive sono promettenti. Siamo impegnati a consolidare i nostri valori politici democratici, non solo preparando le prime elezioni dirette di un nuovo Parlamento europeo, ma anche affrontando con atteggiamento favorevole, benché non disgiunto da realismo, la possibile adesione di tre nuovi Stati membri — tre Stati che recentemente hanno compiuto lo storico passo che dalla dittatura militare li ha portati alla democrazia parlamentare. Abbiamo visto nelle ultime due settimane una grande nazione europea combattere con efficacia e capacità un grave attentato portato dai terroristi alla libertà individuale e allo stato di diritto, a quei valori fondamentali per il rafforzamento dei quali i nuovi paesi candidati si rivolgono all'Europa per trovarvi sostegno.

Anche nel mondo esterno la Comunità ha al suo attivo solide realizzazioni: la convenzione di Lomé, gli accordi mediterranei e la nostra risposta al dialogo Nord-Sud. Durante gli ultimi sei mesi, la Comunità ha continuato a compiere progressi nell'ambito dei principali negoziati mondiali. E, in verità, i progressi sono stati tali che attualmente ci troviamo di fronte allo spettacolo piuttosto paradossale di un'Europa che viene presa maggiormente sul serio nel mondo esterno che all'interno. Questo è un paradosso che, a mio modo di vedere, non può essere sostenuto indefinitamente. La nostra dimensione di grande blocco commerciale nasconde le nostre divisioni e le nostre disparità sul terreno economico, piuttosto che superarle. Questo non può durare a lungo. Se le debolezze economiche dell'Europa dovessero persistere, impediranno il rafforzamento e forse persino la conservazione della nostra coesione verso l'esterno. Inoltre, la prospettiva dell'allargamento ci porrà di fronte ad una scelta chiara: o rafforzare la Comunità, o accettare tacitamente una debole unione doganale ben lontana dalle speranze dei suoi fondatori e senza molte speranze di riprendere lo slancio di una volta.

Alcuni commentatori pensano che i tempi non siano propizi per nuove idee avventurose. Io non sono d'accordo. L'idea e la stessa politica dell'unione monetaria segnano il passo in un clima di scetticismo subentrato con l'accantonamento del piano Werner, il cui meccanismo relativo ai tassi di cambio è stato sconvolto dai turbolenti eventi monetari degli ultimi anni. La

conseguenza è stata un comprensibile spostamento delle opzioni. L'idea del gradualismo è venuta a soppiantare progetti più ambiziosi. Alcuni sembrano credere che sia possibile continuare il cammino verso l'unione monetaria; altri pensano che sia sufficiente un migliore coordinamento. Temo che nessuna di queste due opinioni sia corretta. Gli ultimi anni hanno registrato un regresso piuttosto che un progresso. Comunque, l'idea di un'antitesi fra evoluzione graduale e progresso drammatico è sbagliata. L'evoluzione è un processo che una volta cominciato si svolge sia gradualmente sia per salti. Vi è uno spazio sia per un migliore coordinamento *domani,* sia per discussioni *oggi,* circa un piano più ambizioso per *dopodomani.* Il processo deve essere visto come un tutt'uno. Gli esempi sono il ruolo che la Comunità svolge nel contribuire alla ristrutturazione di industrie di base che versano attualmente in gravi difficoltà economiche e alle misure tendenti ad abolire le residue frontiere, tuttora esistenti, che si frappongono alla libertà di movimento dei beni e dei servizi.

Dobbiamo riprendere in esame la questione dell'unione monetaria perché vi sono nuovi argomenti, nuovi bisogni, nuovi approcci da valutare che vanno al cuore dei nostri attuali problemi apparentemente insolubili, come quelli della disoccupazione, dell'inflazione e dell'equilibrio finanziario internazionale. Vi sono non meno di sette argomenti che io vorrei sottoporre alla vostra considerazione. Il primo e il settimo sono di carattere classico, ma non per questo meno validi. I restanti cinque sono tutti di ordine pratico che devono, però, essere formulati diversamente dalla maniera in cui venivano presentati al principio degli anni settanta.

Il punto cruciale di tutta la problematica è l'ineluttabile internazionalizzazione della vita economica occidentale. È stato un processo lungo e graduale, che non trova però riscontro nell'evoluzione delle istituzioni economiche della Comunità. Gli ultimi quattro anni hanno mostrato i limiti di una sia pur buona politica economica nazionale in Europa. A ciò si è sovrapposta, con i suoi effetti rivoluzionari, la crisi del petrolio — una chiara conferma della fine del vecchio ordine monetario internazionale per effetto della quale, sulla già vulnerabile economia europea, incombe la minaccia di una liquidità internazionale mal distribuita e incontrollata.

Una proposta così radicale, come l'unione monetaria europea, non può essere realizzata tutta d'un colpo. Io credo che dovremmo utilizzare il periodo immediatamente precedente le prime elezioni dirette del Parlamento europeo, per rilanciare un grande dibat-

tito pubblico sui vantaggi dell'Unione monetaria. Così facendo dobbiamo tener conto dei problemi di come arrivare da dove siamo a dove vogliamo andare, e di che cosa debba necessariamente accompagnare l'unione monetaria, per apparire vantaggiosa sia alle economie forti, sia a quelle deboli, alle regioni più ricche e a quelle più povere della Comunità.

Vorrei oggi delineare i principali criteri da utilizzare per vagliare la questione. Non spero di incontrare facili consensi sui problemi che questa solleva, alcuni dei quali costituiscono la parte più controversa della teoria economica moderna o sono i più discutibili, nel senso migliore del termine, sul piano politico. Il dibattito deve ora essere riaperto e poi continuato. Non potrà essere concluso presto.

Il primo argomento è che l'unione monetaria favorisce una razionalizzazione più efficace e più avanzata dell'industria e del commercio di quanto non sia possibile con la sola unione doganale. Questo argomento è valido oggi come sempre e trova riscontro nei numerosi tentativi avvenuti nella storia europea, volti a creare unioni monetarie — per esempio: l'unione monetaria austro-germanica del 1857, l'unione monetaria latina guidata dalla Francia nel 1865 e l'unione scandinava del 1873. Un po' più tardi la sterlina ha costituito una forma diversa di unione monetaria imperiale in una parte vastissima e disparata del globo terrestre. Ma ciò è ormai storia, anche se storia relativamente recente. Per tornare ai nostri giorni, ovunque in Europa, dalle discussioni con uomini d'affari emerge una denuncia, chiara e logica, di quanto sia difficile, quasi impossibile, procedere ad una pianificazione razionale delle loro imprese su scala europea con gli attuali rischi di cambio e con le incertezze inflazionistiche esistenti fra gli Stati membri. La stessa denuncia è spesso espressa da quegli operatori extra comunitari che desiderano incrementare i loro investimenti in Europa o commerciare con l'Europa. Ciò significa che i benefici potenziali, che la Comunità avrebbe potuto trarre dalla instaurazione di un mercato comune, sono ben lungi dall'essere una concreta realtà.

Il secondo argomento è basato sui vantaggi di creare una nuova moneta internazionale, sorretta dalla diversificazione e dall'ampiezza della produzione comunitaria, che sarebbe comparabile a quella degli Stati Uniti, se non esistessero le nostre divisioni e divergenze monetarie. I vantaggi di una moneta europea, quale pilastro congiunto e alternativo del sistema monetario mondiale, sarebbero cospicui e la loro necessità è resa ancor più evidente dagli attuali problemi del dollaro e dagli eventuali effetti destabilizzanti che questi possono produrre. Con un tale sviluppo

la Comunità sarebbe liberata da numerosi problemi di breve periodo in materia di bilancia dei pagamenti: potrebbe reagire, in periodi di deficit della bilancia commerciale, diminuendo di qualche punto il tasso di cambio, senza per questo turbare l'equilibrio. Il capitale internazionale sarebbe più stabile in quanto i rischi di cambio sarebbero minori e l'Europa avrebbe tutto da guadagnare dal fatto di battere una moneta a corso mondiale. I problemi attualmente esistenti nei singoli Stati membri, in materia di bilancia dei pagamenti, perderebbero in gran parte la loro caratteristica di vincolo diretto alla politica economica. Molte questioni finanziarie di primaria importanza rimarrebbero da risolvere fra regioni e fra Stati membri, e ne tratterò fra breve: ma il punto essenziale è che la situazione economica europea verrebbe sensibilmente migliorata se la politica macroeconomica non fosse più esposta agli attuali rischi in materia di tassi di cambio e di movimenti finanziari esterni, vere spade di Damocle che incombono oggi su molti Stati europei.

A questo punto si potrà obiettare che, in ogni caso, per tutti gli Stati sono necessarie politiche finanziarie corrette e che non ci si può sottrarre alla necessità di certe discipline valide per tutti semplicemente dislocando a livelli diversi determinati poteri di politica economica. Io stesso sono un fautore di politiche finanziarie prudenti e, in verità, sono stato accusato in passato, quando ero Cancelliere dello scacchiere, del peccato più orrendo: l'eccesso di prudenza. Ma questo argomento non contraddice la mia tesi di fondo. Il problema importante è di vedere quale beneficio si può trarre dalle politiche sagge e anche coraggiose dei governi; oppure, in altri termini, di vedere in che modo il nostro popolo verrà penalizzato da un sistema monetario internazionale praticamente anonimo che amplifica in modo sproporzionato qualsiasi congiuntura sfavorevole di natura politica o economica. Il mio punto di vista è che noi abbiamo il potere di mutare profondamente ed a nostro vantaggio i benefici e i guadagni determinati dal disordine monetario mondiale. Noi dovremmo assumerci il compito di rifondare e restaurare in ampia misura quel sistema. La Comunità ci offre il quadro politico per realizzare una valida ed efficace alternativa a tale sistema, purché se ne abbia l'intenzione e la volontà. La Comunità costituisce l'esatta dimensione unitaria per la politica monetaria, data la particolare struttura delle nostre società, che sono altamente interdipendenti, strettamente connesse e intensamente industrializzate. A livello mondiale o intercontinentale, non esistono probabilmente reali alternative alla fluttuazione dei tassi di cambio; né questo sistema è completamente nocivo là dove i mercati sono separati dalla di-

stanza, dalla società, dai regimi politici, dai livelli di vita, o da vari di questi fattori insieme.

Il mio terzo argomento riguarda l'inflazione. È praticamente certo che l'unione monetaria muterebbe in modo radicale l'attuale panorama, in quanto porterebbe ad un tasso comune di variazione dei prezzi. Ma, pur riconoscendo che questo punto possa essere più controverso, io vorrei anche osservare che l'unione monetaria potrebbe favorire l'aprirsi di una nuova era di stabilità dei prezzi in Europa, provocando una rottura decisiva con l'attuale disordine inflazionistico, ormai cronico. Naturalmente le fonti dell'attuale inflazione sono varie, e la prima di esse, in ordine di importanza, è costituita dalle lotte per la distribuzione del reddito, che possono sembrare di natura essenzialmente nazionale e prettamente politica. Ma supponiamo che ad un certo punto intervenga una riforma monetaria: l'emissione di una nuova unica moneta da parte di un'autorità monetaria europea e l'adozione, da parte di questa autorità, di una politica ferma e relativamente indipendente per quanto riguarda il controllo dell'emissione di moneta e della creazione di moneta bancaria. L'autorità fisserebbe anzitutto tassi traguardo di crescita della massa monetaria coerenti con un nuovo standard europeo di stabilità monetaria, secondo le migliori tradizioni degli Stati membri, in cui i tassi di inflazione sono più bassi. Questo naturalmente comporterebbe la sottrazione ai governi nazionali di taluni importanti controlli su certi aspetti della politica macroeconomica. Ma i governi nazionali, che non si autodisciplinano, già accettano i controlli estremamente rigorosi del Fondo monetario internazionale, un organismo che è ben più lontano da essi e meno sensibile alle loro vedute di quanto non lo sia la Comunità. Inoltre, desidero chiarire che non mi indirizzo a coloro che preferiscono naufragare da soli anziché salvarsi in unione con gli altri: atteggiamenti di questo genere, inevitabilmente, rendono sordi. Mi rivolgo invece a quanti desiderano vedere la Comunità rafforzarsi e crescere, ma al tempo stesso vogliono essere convinti dei benefici pratici di ogni passo in avanti.

Dobbiamo tener presente la novità che il problema dell'inflazione presenta rispetto al fenomeno al quale ci eravamo abituati negli anni cinquanta e sessanta. I tassi di cambio fluttuanti trasmettono impulsi inflazionistici violenti ed improvvisi, che possono colpire uno Stato in qualunque momento, magari proprio quando datori di lavoro, sindacati e governo stanno tentando di mettere a punto o rispettare un coraggioso e delicato programma di stabilizzazione.

Ogni nuovo impulso rimette in moto il processo inflazionistico. L'aumento dei prezzi nel paese che svaluta è molto più sensibile della riduzione dei prezzi nel paese la cui moneta si rivaluta, poiché i salari, e quindi gran parte dei costi di produzione, non possono essere ridotti in termini nominali.

I tassi di cambio possono aumentare e decrescere, mentre il livello dei prezzi tende unicamente al rialzo, come dimostrano tutte le recenti esperienze. Il problema dei tassi di cambio alimenta a sua volta la psicosi dell'inflazione. Il fatto è che l'elevato livello delle attese inflazionistiche, ora endemico in molti dei nostri paesi, genera il rischio, avvertito solo di recente in alcuni Stati membri, dell'iperinflazione, per cui, quasi quasi nel tempo che si impiega per recarsi dalla banca al negozio, il prodotto che si voleva acquistare è diventato troppo caro. È chiaro che esistono i rimedi tradizionali per tentare di contenere e ridurre le pressioni inflazionistiche. Ma l'unione e la riforma monetaria rappresentano il rimedio radicale a questo male. Non dico con questo che la cura sarebbe completa: ad esempio dovremmo pur sempre fare i conti con gli effetti inflazionistici provocati dall'esigenza di conciliare rivendicazioni concorrenti che si indirizzano verso risorse limitate. Ma la disciplina che l'unione monetaria imporrà sarà più rigorosa, non certo meno. Il mutamento del comportamento inflazionistico non dovrebbe essere più pronunciato di quello osservato in alcune recenti politiche di stabilizzazione, ma sarà necessario che esso divenga permanente. Si dovrebbe venire incontro ai legittimi bisogni delle regioni più deboli ben più efficacemente di quanto non si faccia attualmente; ma su questo punto vorrei ritornare fra breve. D'altra parte, i salari dovranno mantenersi, in tutti i paesi, in un rapporto ragionevole con la produttività: a questo riguardo si dovrebbe anche tener conto delle legittime aspettative delle regioni più forti e degli Stati meno inflazionisti.

Il quarto punto riguarda l'occupazione: qualsiasi rimedio anti-inflazionistico a medio termine, che non abbia effetti benefici sull'occupazione, appare oggi inaccettabile. Gli attuali livelli di disoccupazione rappresentano il problema sociale più grave e pericoloso sul tappeto. Nella migliore delle ipotesi, essi producono sterili reazioni nazionalistiche di difesa e immobilismo. Nella peggiore, essi minacciano la stabilità dei nostri sistemi sociali e politici. La Comunità conta attualmente sei milioni di disoccupati: molti sono rimasti sorpresi dell'apparente capacità delle nostre popolazioni di sopportare una tale sciagura. Specialmente nei nostri Stati membri di maggiori dimensioni il tetto di un milione di disoccupati è stato nel dopoguerra a lungo considerato

come un livello politicamente invalicabile. Ogni limite immaginabile è stato superato, senza che si verificasse la catastrofe, almeno fino a questo momento. Ma si guardino gli ottimisti dal pensare che questo stato di cose possa persistere a lungo senza arrecare danni irreparabili al benessere di milioni di famiglie direttamente toccate dalla disoccupazione, al morale e alle motivazioni di una intera generazione di giovani, alla stabilità e al consenso nelle nostre società.

In termini economici, ritengo che il problema della nostra disoccupazione sia essenzialmente un problema di flessione della domanda, determinata dai fattori che limitano la nostra capacità di produrre nuovamente un aumento della domanda progressivo, intenso e sostenuto.

Non accetto l'idea che si sia esaurita la capacità dell'Europa di produrre nuova ricchezza, creare nuovi posti di lavoro, stimolare la crescita nella giusta direzione. Fattori ambientali e crisi energetica ci devono costringere a considerare la natura della nostra crescita. In ogni caso dobbiamo produrre di più per pagare l'attuale prezzo del petrolio e per rimpiazzare o adattare processi industriali concepiti per prezzi dell'energia e standards ambientali bassi. Questi problemi strutturali e monetari concorrono a rendere l'attuale livello della disoccupazione estremamente difficile da correggere. Ma questi problemi non dovrebbero essere utilizzati per giustificare politiche disfattiste e erronee che ridurrebbero, in modo permanente, il potenziale dell'economia europea, come ad esempio, una riduzione eccessiva delle ore di lavoro od il pensionamento obbligatorio a cinquantacinque anni.

Dobbiamo inoltre inquadrare l'attuale recessione economica in una prospettiva di lungo periodo. L'estensione e la persistenza della disoccupazione non possono più essere considerate semplicemente come un punto di minimo eccezionalmente basso e prolungato del ciclo economico. Per ristabilire la piena occupazione occorre un nuovo impulso di dimensione storica. Abbiamo bisogno di una forza propulsiva comparabile con quelle che hanno sospinto i principali processi di rinnovamento degli ultimi due secoli: la rivoluzione industriale, l'inaugurazione dell'epoca delle ferrovie, l'impatto di Keynes, la necessità della ricostruzione post bellica, la diffusione fra le masse popolari dei paesi industrializzati di quel tenore di vita che prima era proprio soltanto della classe media. Ritengo che i bisogni del Terzo mondo abbiano da giocare a questo riguardo un ruolo importante. Due fonti di nuova crescita si sono talvolta combinate in passato: l'una di estensione mondiale, l'altra di portata regionale.

Possiamo contemplare la prospettiva dell'unione monetaria europea in questo contesto? Credo che possiamo e dovremmo farlo.

Vi è già un ampio consenso su quanto è necessario per una svolta fondamentale nella tendenza delle prospettive occupazionali dell'Europa: bisogna che ci sia fiducia in politiche economiche stabili e più uniformi atte a favorire gli investimenti e la espansione; bisogna che ci sia un rafforzamento della domanda su basi geografiche più ampie; se l'inflazione deve continuare, essa deve essere di tasso più basso e più uniforme di quello che l'Europa ha conosciuto in questi anni; si deve fare in modo che spasmodiche difficoltà economiche locali non siano ingigantite dai tassi di scambio e dai movimenti di capitale fino a causare una generale crisi di fiducia.

Queste quattro esigenze potrebbero sembrare abbastanza scontate. Il problema è quello di come cambiare radicalmente e in meglio le debolezze istituzionali che hanno ostacolato la possibilità da parte nostra di ristabilire elevati livelli di occupazione in condizioni di stabilità dei prezzi e di un corretto equilibrio nei conti con l'estero. Credo che l'unione monetaria possa schiudere prospettive di questo genere.

La mia tesi non è che la Comunità dovrebbe fare una nuova scelta sulla combinazione di questi obiettivi e ancor meno che noi dovremmo imporre al resto della Comunità una caricatura delle preferenze tradizionali di qualche paese. Gli economisti seguono da anni il peggioramento del rapporto inflazione-occupazione e la progressiva diminuzione dell'efficacia sul processo di aggiustamento della bilancia dei pagamenti della manovra sui tassi di cambio. Le decisioni attualmente necessarie sono politiche piuttosto che semplicemente economiche; e spero che ciò sarà negli anni a venire riconosciuto dagli economisti come una rottura nei confronti dei sistemi accettati e dei modelli correnti. In questo processo dobbiamo altresì eliminare argomenti politici fondati su una teoria economica superata, inadeguata o irrilevante: cioè che gli ostacoli all'integrazione europea discendano dalle diverse propensioni alla inflazione e alla disoccupazione fra gli Stati membri e che i tassi di cambio fluttuanti in Europa permettano a ciascun paese di raggiungere per conto suo un risultato ottimale che sia frutto delle proprie propensioni. Il mondo non è così e noi tutti lo sappiamo bene.

Il quinto argomento che mi propongo ora di esporre riguarda la distribuzione regionale dell'occupazione e del benessere economico in Europa. L'unione monetaria non potrà da sola, come una specie di mano invisibile, assicurare una omogenea distribuzione

regionale dei benefici provenienti da un'accresciuta integrazione ed unione economica. Coloro che hanno criticato un modello veramente liberale dell'economia comunitaria, un modello che tende a realizzare una concorrenza perfetta e nulla più, hanno forti argomenti dalla loro parte.

Ma la Comunità di oggi non ha alcun rapporto con la caricatura liberoscambista che ne fanno alcuni dei suoi critici. Né corrisponde al modello che ci dovremmo proporre, secondo me, per un'unione monetaria. Tutti i nostri Stati membri si trovano nell'obbligo di ridistribuire grandissime somme del pubblico denaro e di adottare misure di politica regionale meno forti ma più aperte al fine di assicurare una ragionevole distribuzione delle risorse nazionali e dell'occupazione.

Nella Comunità di oggi, disponiamo di tutta una batteria di strumenti finanziari, ma sono tutte armi piuttosto leggere: i Fondi regionale e sociale, i poteri finanziari della Comunità carbo-siderurgica, la Banca europea degli investimenti e la sezione orientamento del Fondo agricolo. Recentemente la Commissione ha adottato un certo numero di decisioni e di proposte per il coordinamento e l'espansione di questi strumenti. Si tratta di sviluppi in sé apprezzabili, che vanno nella direzione giusta. Ma il loro peso è scarso rispetto sia alle necessità correnti sia al sostegno finanziario che sarebbe necessario ai fini di una completa unione monetaria. Ciò costituisce un esempio di come le necessità pratiche a breve termine e le esigenze di una prospettiva a più lungo termine procedano parallelamente. Questa contraddizione non esiste in moderne economie integrate.

Il flusso della finanza pubblica fra regioni assolve a diverse funzioni essenziali: in primo luogo fa progredire le infrastrutture e promuove gli investimenti industriali nelle aree più povere; in secondo luogo, attenua le oscillazioni cicliche nella attività economica di singole regioni; in terzo luogo, assicura livelli minimi dei servizi di base; in quarto luogo consente di sopportare eccedenze e deficit nelle bilance dei pagamenti regionali di un ordine di grandezza diverso e maggiore di quelli che sarebbero causa di crisi se si verificassero tra paesi diversi.

Questo rappresenta il principale meccanismo di compensazione che agisce quando una regione o uno Stato non è in grado di condurre una propria politica monetaria o relativa ai tassi di cambio.

L'Europa deve pensare nei termini della stessa logica economica. Se la Comunità deve prendere sul serio il proprio obiettivo dichiarato di unione monetaria — e ci sono molti pericoli in obiettivi dichiarati ma non presi sul serio — è indispensabile

prevedere un sistema integrato di finanza pubblica. Le regioni deboli della Comunità devono essere rassicurate in modo convincente contro la paura che l'unione monetaria aggraverebbe le loro difficoltà economiche. Le regioni forti, a loro volta, devono avere una contropartita in termini di mercati più stabili, più sicuri e più prosperi. Il loro interesse a garantire l'unità del mercato è preponderante. Nel contesto di una Comunità allargata dovrebbe essere ben chiaro che stiamo parlando dei mezzi con i quali possiamo evitare o ridurre eccessivi movimenti di popolazione dalle aree più povere verso quelle più ricche. Ciò potrebbe fin troppo facilmente condurre ad un ulteriore impoverimento delle une e ad un intollerabile congestionamento delle altre.

La Comunità deve considerare in modo realistico anche il grado di convergenza dei risultati economici che deve aspettarsi prima e dopo la creazione dell'unione monetaria. Per quanto riguarda i prezzi, l'unione monetaria ha effetti radicali. Le differenze interregionali tra i livelli di vita non possono essere trattate in modo così drastico. Ma non dobbiamo scoraggiarci. Cinquanta anni fa gli Stati Uniti presentavano un maggior grado di disparità regionale che non la Comunità di oggi. Cento anni fa esso era quasi certamente ancora più grande. Questa analogia non dovrebbe essere spinta troppo lontano, ma è non di meno di interesse considerevole.

Il sesto argomento riguarda le questioni istituzionali, il livello al quale le decisioni devono essere prese e il grado di decentramento che noi dovremmo cercare di mantenere in seno alla Comunità. L'unione monetaria implicherebbe la creazione di una nuova importante autorità per gestire il tasso di cambio, le riserve valutarie e le linee direttive della politica monetaria interna.

La finanza pubblica che deve sostenere l'unione monetaria da me appena descritta determinerebbe un incremento sostanziale dei trasferimenti di risorse tramite le istituzioni comunitarie. Si pone allora la questione: è possibile conciliare l'unione monetaria con le forti pressioni che si manifestano in quasi tutti i nostri Stati membri in favore di un governo più, anziché meno, decentrato? Io credo che la risposta può e deve essere affermativa, ma ciò esige che si preveda un modello molto particolare e originale rispetto alla divisione futura delle funzioni fra i vari livelli di governo.

Questo è un tema che non è stato affatto considerato in modo sistematico nell'ambito della Comunità nel corso dei vent'anni trascorsi da quando i trattati di Parigi e di Roma hanno definito taluni settori di competenza comunitaria. La politica monetaria può venir decentrata soltanto in misura molto limitata. Per la

maggior parte delle politiche per le quali è necessario un intervento finanziario dello Stato è vero invece il contrario. Il notevole incremento della spesa pubblica del periodo postbellico, che ormai quasi raggiunge il 50% del P.N.L., ha evidenziato la necessità di un governo operante, a seconda dei paesi, a vari livelli: locale, regionale, statale, nazionale, etc. Si tratta di un processo salutare e naturale, che evita una concentrazione monolitica del potere economico e politico, consente una più efficiente specializzazione per i vari livelli di governo e associa inoltre più strettamente i popoli al processo decisionale.

Il modello federale è chiaramente solo una delle possibili forme di struttura statuale a più livelli. Alcuni sono favorevoli al modello federale; altri preferirebbero una struttura confederale; altri ancora sono contrari sia all'uno che all'altra. Per parte mia ritengo che la Comunità debba escogitare una soluzione originale e che questa ben difficilmente corrisponderà ad alcun modello esistente. Dobbiamo costruire l'Europa sulla base degli Stati nazionali di questo scorcio del ventesimo secolo. Tutto ciò che dobbiamo fare è di attribuire alla Comunità quelle funzioni che, al di là di ogni ragionevole dubbio, diano risultati significativamente migliori se svolte a livello comunitario. Dobbiamo costruire una Comunità che offra ad ogni Stato membro la possibilità di conseguire risultati che non può raggiungere da solo. Dobbiamo altresì lasciare agli Stati membri quelle funzioni che essi direttamente possono espletare altrettanto bene se non meglio.

Desidererei dare un esempio che illustri per quali ragioni l'Europa dovrebbe evitare di imitare i modelli esistenti. Il governo federale degli Stati Uniti aumentò enormemente di importanza allorché accelerò lo sviluppo del sistema di sicurezza sociale, perché gli Stati non avrebbero agito con sufficiente rapidità, e perché alcuni Stati erano palesemente in ritardo. Per contro, i nostri servizi nazionali di previdenza e assistenza sociale, benché non siano né perfetti né fra di loro identici, sono, tuttavia, altamente sviluppati e presentano strutture simili. Nella maggior parte degli Stati membri la spesa di previdenza e assistenza sociale ammonta a circa il 25% del P.N.L. Ecco un esempio significativo di come il modello europeo di governo non abbia bisogno di prevedere uno sviluppo della spesa comunitaria di dimensioni pari a quelle tipiche di uno Stato federale.

Penso che si possa identificare le funzioni che sarebbero rilevanti per l'Europa: quegli aspetti delle relazioni esterne in cui occorre disporre di un potere contrattuale a livello intercontinentale; alcune attività di ricerca e sviluppo che comportano economie di scala a livello di una popolazione di duecentocinquanta milioni di abitanti; la politica industriale relativa a quei settori che, per loro stessa natura, abbiano una dimensione europea, o perché comportano rilevanti economie di scala (come l'industria aerospaziale e l'industria elettronica), o perché sono strettamente legate alla politica commerciale, come nel caso di industrie in difficoltà con capacità produttiva in eccesso (ad esempio l'industria siderurgica, quella tessile, quella cantieristica), oppure perché riguardano interessi strategici che sono indivisibili tra gli Stati membri, come nel caso della politica energetica. Infine, occorre una politica finanziaria che contribuisca a sostenere la integrazione dell'economia europea, il mantenimento dell'equilibrio regionale e quindi il funzionamento dell'unione monetaria.

Recentemente, un gruppo di economisti indipendenti, presieduto da Donald MacDougall, ha stimato l'importo complessivo della spesa pubblica a livello europeo necessaria per questo tipo di Comunità. Rispetto all'attuale spesa comunitaria, che è pari all'incirca all'uno per cento del P.N.L., essi hanno calcolato che progressi estremamente importanti sulla via dell'integrazione economica possano realizzarsi con una spesa del 2-2,5% del P.N.L.; e che un'unione monetaria nel suo stadio definitivo possa funzionare con una spesa dell'ordine del 5-7% del P.N.L. Naturalmente, si tratta di somme ingenti cui si potrà far fronte gradualmente trasferendo alcune voci di spesa dai bilanci nazionali e non introducendo nuove imposte; tuttavia queste somme sono esigue se rapportate a quelle delle federazioni tradizionali in cui il livello superiore di governo assorbe il 20-25% del P.N.L.

Esiste quindi per la Comunità un modello nuovo e realistico di unione monetaria altamente decentrata, nella quale l'erogazione pubblica di beni e servizi è principalmente devoluta al livello nazionale o regionale o locale. Le funzioni di finanza pubblica di una tale Comunità sarebbero ridotte a pochi tipi di trasferimenti finanziari molto efficaci, adempiendo a compiti specifici in settori di particolare interesse comunitario e assicurando il flusso di risorse necessario a sostenere l'unione monetaria. Date queste caratteristiche, la burocrazia centrale avrebbe un organico molto esiguo: cosa che tutti ne sono certo, riterranno un vantaggio.

Le implicazioni politiche sarebbero invece rilevanti. Dobbiamo essere sinceri a questo proposito. Il trasferimento dei poteri di politica monetaria al livello europeo rappresenterebbe per l'attuale generazione di leaders politici europei, un passo politico altrettanto importante quanto per la passata generazione la costituzione dell'attuale Comunità. Ma dobbiamo avere il coraggio di porre il quesito fondamentale: intendiamo creare una unione

europea oppure no? Di fronte alla prospettiva inevitabile e davvero auspicabile di un allargamento, intendiamo potenziare ed approfondire la Comunità, oppure no? Avrebbe senso chiedere ai popoli e ai governi d'Europa di puntare all'unione non fosse altro che per il fatto che una sovranità reale ed efficiente in materia monetaria è già sfuggita loro in larga misura. La prospettiva dell'unione monetaria dovrebbe essere considerata come parte del processo di recupero di una sovranità sostanziale. Attualmente, invece, noi cerchiamo di attaccarci alla sua ombra. Questi argomenti non sono peraltro diretti contro la cooperazione internazionale, quale ad esempio si concreta nell'O.C.S.E. o nel F.M.I.. Al contrario, abbiamo bisogno di migliorare il funzionamento dell'economia internazionale perfezionandone le parti costitutive. La disunione monetaria in Europa rappresenta una delle maggiori incrinature del sistema internazionale, così come pregiudica il funzionamento dei nostri Stati di piccola e media grandezza.

Sul settimo ed ultimo argomento potrò essere molto breve perché, come il primo, è tradizionale: si tratta dell'argomentazione politica diretta secondo cui l'unione monetaria si presenta come veicolo dell'integrazione politica europea. Nel 1949 Jacques Rueff dichiarava « L'Europa se fera par la monnaie ou ne se fera pas ». Non sarei necessariamente così categorico, ma dovrebbe essere chiaro a tutti che una unione monetaria europea coronata da successo porterebbe l'Europa al di là della soglia politica. È altrettanto evidente che l'Europa di oggi non è preparata a perseguire l'obiettivo dell'unione monetaria unicamente per ragioni ideologiche: per muoversi in questa direzione l'Europa ha anche bisogno di argomenti persuasivi di ordine materiale. È quanto ho cercato di fare, esponendo alcuni degli argomenti di natura economica.

Riassumendo, dobbiamo cambiare la prospettiva in cui abbiamo sempre considerato l'unione monetaria. Alcuni anni fa guardavamo ad essa come si osserva la cima di una montagna con un potente binocolo: la vetta sembrava abbastanza vicina, e abbiamo tracciato, per raggiungerla, una strada relativamente accessibile, facile, graduale e breve. Ma poi è arrivata una valanga, che ha spazzato via quella strada: il contraccolpo è stato tale che negli ultimi tempi sembrava perfino che guardassimo alla vetta con il binocolo alla rovescia e sfocato.

È mia convinzione che occorra un approccio nuovo, più cogente e più remunerativo, ma ancora arduo. In linguaggio ancora metaforico pensiamo ad un saltatore in lungo che comincia con una rapida successione di passi, poi allunga la corsa, aumenta lo slancio e infine spicca il salto. La creazione di una unione monetaria sarebbe un salto di questo tipo. Le misure dirette a migliorare l'unione doganale e la libera circolazione di beni, servizi e persone sono passi importanti. Passi più lunghi sono l'elaborazione delle politiche esterne, la creazione di istituzioni più democratiche su cui fare maggiore affidamento, l'elaborazione di politiche industriali e regionali più coerenti, l'adozione di strumenti di politica finanziaria adeguati a mantenere in equilibrio l'intero movimento. Dobbiamo guardare prima di saltare e sapere quando dobbiamo atterrare. Ma, alla fine, dobbiamo pur saltare.

Non dobbiamo soltanto fare il meglio nelle circostanze contingenti: dobbiamo anche dare al nostro popolo un obiettivo al di là di quanto è immediatamente possibile. La politica non è soltanto l'arte del possibile ma è anche — come diceva Jean Monnet — l'arte di rendere possibile domani ciò che può sembrare impossibile oggi.

INDIRIZZO DI ROY JENKINS AL PARLAMENTO EUROPEO RIUNITO AL LUSSEMBURGO IL 17 GENNAIO 1978

Sono lieto di iniziare questo nuovo anno di cooperazione tra il Parlamento e la Commissione europea con un dibattito su una questione veramente fondamentale: quella dell'unione economica e monetaria. Ritengo che vi siano pochi temi più importanti di questo per il futuro della nostra Comunità. Esso trova il suo posto naturale accanto agli altri due che stanno al centro dei nostro pensieri: le elezioni dirette di questo Parlamento e la prospettiva dell'ampliamento della Comunità.

Unione monetaria europea, democrazia diretta europea e inclusione nella Comunità di tre Stati nazionali europei che tanto hanno dato alla nostra comune civiltà, rappresentano una sfida per le nostre istituzioni, che può consolidarle definitivamente o distruggerle. Può darsi che questa sfida sia diversa da quelle affrontate dai « padri fondatori »; ma è altrettanto reale, e se ci riveleremo incapaci di fronteggiarla o di resistere alla tentazione di negarne l'esistenza, come talvolta accade, allora temo seriamente per il futuro della Comunità. Perché la Comunità, se non sarà in grado di progredire, col tempo finirà inevitabilmente per regredire.

Le connessioni tra unione monetaria, elezioni dirette e allargamento della Comunità sono evidenti. L'unione monetaria ri-

chiede un rafforzamento della nostra democrazia a livello comunitario. Un Parlamento direttamente eletto dovrà chiaramente impegnarsi su un problema di così grande portata, sia per i cittadini europei, sia per le altre istituzioni comunitarie. Per quanto riguarda l'allargamento della Comunità, uno dei suoi obiettivi principali è quello di rafforzare le istituzioni democratiche in paesi dove, in tempi recenti, esse sono state fragili. Non vi è via migliore per perseguire questo obiettivo che quella di includere questi paesi nel Parlamento comunitario eletto direttamente. Inoltre siamo quasi tutti d'accordo, credo, sull'esigenza che l'allargamento della Comunità non debba avere l'effetto di diluirla e di indebolirla. E non vi è via più sicura per prevenire questo pericolo che quella di inquadrare questo processo nell'ambito della unione monetaria.

Ma il fatto che questi problemi siano tra loro collegati, non impedisce di discuterli separatamente, purché non si perda di vista la prospettiva generale. Oggi vorrei parlare dell'unione monetaria, che ha un suo rilievo autonomo.

Nel prendere questa iniziativa, la Commissione ha sempre riconosciuto che, sebbene il primo passo debba consistere nel definire con maggior chiarezza l'obiettivo e quindi la direzione nella quale muoverci, il passo successivo deve consistere nel riorientare le attuali responsabilità operative della Comunità. Ciò significa riesaminare i nostri sforzi per migliorare il coordinamento delle politiche economiche, per ampliare e fare un uso migliore degli strumenti finanziari a nostra disposizione e per sviluppare la nostra politica industriale e le altre politiche settoriali. Questi punti, così come l'obiettivo di fondo, sono stati esposti nella Comunicazione presentata lo scorso dicembre dalla Commissione al Consiglio europeo.

Allora la Commissione cercò di dimostrare che il progredire verso l'unione economico-monetaria rappresenterebbe un contributo decisivo per lo sviluppo e la stabilità. Abbiamo anche affermato che ciò rafforzerebbe la coesione della Comunità in un momento in cui questo è di vitale importanza, e rappresenterebbe al tempo stesso un fattore essenziale per il riordinamento del sistema monetario internazionale. Come già sapete, abbiamo ricevuto dal Consiglio europeo l'incoraggiamento che chiedevamo. Varie istituzioni comunitarie, come il Comitato monetario, il Comitato per la politica economica, ed il Gruppo dei governatori delle Banche centrali devono ora riesaminare le nostre proposte. Sarà anche nostra cura presentare le nostre idee sugli obiettivi che dovrebbero essere raggiunti nel primo anno del nostro piano

quinquennale. Naturalmente durante questo processo il Parlamento sarà pienamente informato e consultato.

Voglio ora occuparmi dell'obiettivo in se stesso. Nessuno può pretendere che l'idea dell'unione economica e monetaria sia nuova. Voglio rendere omaggio qui a tutti coloro che in posizioni governative o parlamentari, e nell'ambito della Commissione, hanno svolto in passato, su questo tema, tanto lavoro. Ma penso che molti degli argomenti a favore dell'unione economico-monetaria siano relativamente nuovi e che i vecchi argomenti risultino rafforzati dagli sviluppi recenti. Permettetemi di illustrarli brevemente:

Primo: l'unione monetaria favorirebbe un più efficace ed ordinato sviluppo dell'industria e del commercio. Penso che siano pochi gli operatori economici i quali, indipendentemente dai loro dubbi sulla volontà politica, credano che l'eliminazione dei rischi di cambio e delle incertezze derivate dai processi inflazionistici tra i paesi membri non avrebbe un poderoso effetto nel ristabilire la fiducia.

Secondo: l'unione monetaria porterebbe all'Europa tutti i vantaggi connessi ad una delle più importanti monete internazionali, sostenuta da realtà economiche sufficientemente forti e diversificate, da fare di tale moneta certamente un attivo e non un onere. Gli Stati Uniti, pur con una bilancia dei pagamenti debole, traggono grandi vantaggi da una simile posizione. Per la prima volta dopo tanti anni gli Europei sarebbero liberati dalla loro eccessiva dipendenza dal dollaro, oggi ancora il solo mezzo di scambio internazionale effettivo, anche se sempre più insoddisfacente.

Terzo: l'unione ci aiuterebbe a controllare l'inflazione e ci offrirebbe le risorse per ricuperare collettivamente il controllo sui prezzi e sulla domanda, che la maggior parte dei governi ha, su base nazionale, perduto.

Quarto: l'unione creerebbe un nuovo potente stimolo allo sviluppo e quindi all'occupazione. Abbassando barriere e offrendo ai nostri popoli un maggior senso di sicurezza e maggiori opportunità, essa costituirebbe un mezzo per liberare nuove energie, in misura paragonabile a ciò che avvenne all'inizio dell'era delle ferrovie o all'aumento del tenore di vita delle masse nell'ultimo decennio. Un impulso di questo tipo è oggi assolutamente necessario se vogliamo ricuperare i livelli d'occupazione e la fiducia nello sviluppo degli anni '60.

Quinto: essa va combinata con iniziative dirette a realizzare una migliore distribuzione regionale del lavoro e della ricchezza in Europa attraverso interventi miranti ad accelerare il flusso di mezzi di pagamento pubblici. Le regioni più depresse della Comunità devono essere convinte che le loro difficoltà non saranno aggravate, mentre le regioni più ricche devono sapere che potranno contare su mercati più stabili e sicuri. L'Europa farà significativi progressi solo quando sarà possibile dimostrare che tali progressi portano beneficio sia alle economie forti che a quelle deboli della Comunità.

Sesto: l'unione economico-monetaria deve essere parte di un processo nell'ambito del quale cerchiamo un equilibrio tra la necessità di prendere alcune decisioni a livello più elevato di quello nazionale (sempre che si vogliano prendere delle decisioni e non semplicemente dare delle risposte a processi sui quali non abbiamo alcun controllo) e le esigenze di decentramento del popotere politico ed economico. Non vi è contraddizione in ciò. Se l'unione postula ovviamente la concentrazione di poteri monetarî, la nostra esperienza dalla guerra in poi suggerisce l'opportunità di un decentramento delle scelte sull'impiego della spesa pubblica. Dobbiamo proporci di attribuire alla Comunità solo quelle funzioni che essa può esercitare al meglio.

Settimo: io credo che nessuna proposta di unione politica abbia significato pratico senza il fondamento dell'unione economico-monetaria. E, senza di ciò, l'allargamento comporterà, quasi inevitabilmente, un indebolimento di ciò che abbiamo già conseguito.

Dei sette argomenti da me indicati, solo il primo e l'ultimo sembrano avere lo stesso significato che avevano dieci anni fa. Inoltre lo stesso approccio generale è mutato. Sette anni fa la via da percorrere sembrava quella dei progressivi restringimenti dei margini di oscillazione dei tassi di cambio sino ad arrivare alla fissità dei cambi. Ora invece dobbiamo gestire un sistema di tassi fluttuanti con un gruppo di paesi raggruppati intorno alla moneta che è, attualmente, la più forte della Comunità. Evidentemente l'approccio deve essere diverso.

Ma non è questa la sede per analizzare in dettaglio come si sono modificati gli approcci all'unione monetaria o gli argomenti tecnici a suo favore. Penso che sia utile piuttosto concentrare il mio discorso su tre aree di particolare interesse per il Parlamento, anzi, a proposito delle quali gli orientamenti del Parlamento saranno della massima importanza: in primo luogo l'aspetto dell'ordine monetario internazionale, in secondo luogo la connessioni tra sviluppo, inflazione ed occupazione e, terzo, gli aspetti istituzionali a livello comunitario.

Soffermiamoci, in primo luogo, sul sistema monetario internazionale. Il sistema nato a Bretton Woods ha reso ottimi servizi a tutti noi per una generazione. Nel 1968 si è incrinato. Nel 1971 è sostanzialmente crollato. Da allora non vi è stato, in realtà, alcun sistema. E in questo campo, come in altri, senza un « sistema » (e talora, perfino con un « sistema ») il potere va dove ci sono grandi risorse. Poche cose sono più frustranti per chi crede nell'Europa quanto il vedere che noi, che pure abbiamo grandi risorse, sembriamo incapaci di organizzarle, di impiegarle, e di porle sotto un controllo centrale. Senza un riordinamento del sistema monetario europeo, gli Stati membri continueranno ad essere sottoposti a tutti i rischi a breve termine legati ai mutamenti dei tassi di cambio — rischi che colpiscono sia i paesi con bilance dei pagamenti forti che quelli con bilance dei pagamenti deboli — con le profonde implicazioni sulla politica economica interna dei singoli paesi che ne derivano. In una unione monetaria problemi di questo tipo possono essere affrontati con un ben diverso grado di equilibrio in una più ampia prospettiva. Ho già citato i vantaggi della creazione di una nuova e forte moneta internazionale. In tal modo contribuiremmo a creare ordine dall'attuale disordine internazionale. La Comunità ha la dimensione giusta per perseguire questo obiettivo, ed è in condizione, con il suo stesso peso, di dare al sistema monetario internazionale un nuovo grado di stabilità.

Piuttosto che ripetere i discorsi generali ormai a tutti familiari sui temi di « sviluppo, inflazione ed occupazione », vorrei rovesciare l'impostazione suggerendo di metterci nei panni dei singoli Ministri delle finanze che devono fronteggiare i problemi quotidiani della politica economica.

Dovremmo far fronte a livelli record di disoccupazione. Non intravvederemmo prospettive immediate per un mutamento di tendenza. Sapremmo che tra oggi e il 1985 il numero dei giovani che prevedibilmente si aggiungerà alla forza di lavoro potenziale della Comunità supererà di 9 milioni il numero degli anziani che, nello stesso periodo, lasceranno il loro posto di lavoro. Secondo le regole di gestione dell'economia tradizionalmente adottate nel dopoguerra, questo sarebbe il momento di iniettare nell'economia potere d'acquisto addizionale, così da portare la disoccupazione ad un livello più tollerabile. La nostra prima reazione di ministri consapevoli dei costi umani e sociali della disoccupazione sarebbe esattamente questa.

Ma, così come stanno le cose ora, non saremmo in grado di seguire il nostro istinto. Prima di intraprendere una qualsiasi azione, dovremmo chiedere a noi stessi ed ai nostri consulenti: un intervento espansionistico di questo tipo quali effetti produrrebbe sui prezzi e sull'attività dell'economia reale? Le risposte sarebbero scoraggianti.

Negli Stati membri con monete deboli o vulnerabili, la risposta sarebbe più o meno la seguente. Una significativa espansione del deficit pubblico o della domanda aggregata rischierebbe di provocare una crisi valutaria. Una brusca caduta dei tassi di cambio indurrebbe una nuova accelerazione nel tasso d'inflazione. Farebbe anche aumentare le attese inflazionistiche cosicché il negoziato salariale diventerebbe più difficile. E da ultimo, ma non certo meno importante, destabilizzerebbe il clima finanziario generale, con effetti negativi sia sui consumi che sugli investimenti. In breve, l'espansione della domanda aggregata produrrebbe molto probabilmente un rapido effetto negativo sul livello dei prezzi, accompagnato solo da conseguenze dubbie ed in ogni caso ritardate sulla produzione e sull'occupazione.

Tanto basti sulla possibile diagnosi della situazione nei paesi a moneta debole. Ma in paesi con moneta forte la situazione non è molto migliore. Le economie forti europee — a differenza degli Stati Uniti — dipendono in grande misura dalle esportazioni per stare a galla. Ciò significa che i loro livelli di investimenti sono determinati dall'andamento della domanda al di là delle loro frontiere perlomeno nella stessa misura che dall'andamento della loro domanda interna. Perciò misure per stimolare la domanda interna non possono probabilmente che avere un effetto limitato sull'occupazione. Perciò persino nelle economie forti i governi sono scoraggiati dal prendere misure per l'espansione dell'economia — sia attraverso un aumento della spesa pubblica che agevolando l'offerta di credito — dal timore che gli effetti sull'occupazione restino comunque incerti e lenti mentre gli effetti sui prezzi saranno rapidi e dannosi.

Non è perché i governi siano indifferenti ad elevati tassi di disoccupazione che la Comunità è ancora nella morsa della recessione. Il fatto è che, nella Comunità come è ora, ogni Ministro delle finanze si sente chiuso in una trappola che, almeno in parte, è un problema di dimensioni. Se i Ministri dei paesi con economie più deboli potessero superare una crisi valutaria e se quelli dei paesi più forti sapessero di poter contare su una domanda sostenuta in altri paesi della Comunità, allora ognuno si sentirebbe in grado di prendere quelle misure che sa essere le migliori a lungo termine. L'unione monetaria non offre una via per uscire automaticamente da questa trappola, ma sono convinto che rappresenti la soluzione migliore per far saltare la trappola.

Ed infine vorrei toccare alcuni aspetti istituzionali che l'unione economico-monetaria comporta per la Comunità. È chiaro che l'unione monetaria comporta necessariamente un bilancio comunitario più ampio e redistributivo. Secondo il rapporto sul ruolo della finanza pubblica nel processo di integrazione economica europea, redatto dal gruppo di economisti noto come « Gruppo Mc Dougall », l'unione monetaria richiederebbe un volume di spesa a livello comunitario pari a circa il 5-7% del prodotto nazionale lordo della Comunità, in paragone con l'attuale bilancio della Comunità che è meno dell'1% del prodotto nazionale lordo totale della Comunità stessa. La maggior parte della spesa addizionale avrebbe natura ridistributiva. Il suo scopo sarebbe di indirizzare risorse verso le regioni più povere della Comunità non tanto per perseguire un'uguaglianza di sviluppo economico quanto per assicurare una ragionevole distribuzione del grande incremento di ricchezza che l'unione monetaria renderebbe disponibile. I processi ridistributivi già esistenti, attraverso i quali i singoli Stati membri ridistribuiscono risorse tra le loro regioni più forti e quelle più deboli, sarebbero così realizzati su scala più vasta a livello comunitario.

Mutamenti di questo tipo rappresenterebbero una formidabile sfida alla nostra capacità creativa sul piano istituzionale. Con un livello di spesa pari al 5% del prodotto nazionale lordo totale, il bilancio della Comunità rimarrebbe enormemente inferiore al bilancio nazionale di ogni Stato membro, come pure al bilancio centrale di Stati a struttura federale. L'idea che l'unione monetaria comporterebbe la creazione di una federazione europea secondo il modello degli Stati Uniti o della Germania federale è sbagliata. Altrettanto sbagliata è l'idea che un tale sviluppo comporti la creazione di una nuova ed onerosa burocrazia a Bruxelles. Vale la pena di ricordare qui che una delle ragioni dell'ampiezza della macchina governativa e del bilancio federale in paesi come gli Stati Uniti è che in tali paesi fanno capo al governo federale importanti responsabilità nel settore della spesa per l'assistenza sociale. Io non vedo la necessità di centralizzare responsabilità di questo tipo in Europa.

D'altra parte, non vi è dubbio che la creazione di un'unione monetaria comporterebbe un significativo trasferimento di poteri dai governi degli Stati membri alla Comunità. Ma ciò è inevitabile, se, quando parliamo della creazione di una Unione europea, intendiamo dare alle parole il loro significato. Due delle funzioni generalmente considerate tra le più importanti di un

governo moderno — il controllo sui tassi di cambio ed il controllo sull'offerta di moneta — sarebbero esercitate da un'istituzione centrale comunitaria invece che dai singoli governi. Ma val la pena di chiederci quale effettivo controllo su queste funzioni viene oggi esercitato dai singoli governi membri. Come ex Cancelliere dello scacchiere, non posso trattenermi dal pensare che essi tendano a trovarsi nella peggiore delle condizioni possibili: l'apparenza della responsabilità senza alcun potere reale.

Ma comunque stiano le cose, la nostra proposta rappresenta indubbiamente un mutamento radicale, sia sul piano istituzionale che sul piano psicologico, e dobbiamo prenderne atto.

Nessuno di noi ha ancora sviluppato delle idee su quali istituzioni sarebbero necessarie. Dovremo studiare come dovrà essere costituita l'unione monetaria, quali debbano essere le sue relazioni con i governi membri, quali le sue relazioni con le altre istituzioni comunitarie ed in particolare con il Parlamento, nei confronti di chi dovrà essere responsabile e con quali modalità. Vi è evidentemente un ampio ventaglio di possibilità: ad un estremo si può pensare ad un organismo sotto la sorveglianza permanente dei Ministri delle finanze; all'altro a qualcosa del tipo del Federal Reserve Board statunitense che — ricordiamolo — è responsabile nei confronti del Congresso e non dell'esecutivo. È mia personale convinzione che, come la Comunità non ha paralleli in altre moderne istituzioni, così qualunque cosa noi creeremo dovrà essere disegnata « su misura » per tener conto delle nostre esigenze costituzionali.

A mio parere i due aspetti che ho discusso e cioè la dimensione e la forma del futuro bilancio comunitario, come pure la natura delle nuove istituzioni di cui avremo bisogno, sono argomenti particolarmente adatti per le analisi ed i dibattiti di questo Parlamento nel periodo che ci sta davanti. È mia viva speranza che il Parlamento vorrà esercitare il suo diritto di contribuire al dibattito. Anzi ciò è indispensabile. In questo settore, come in altri, vi deve essere uno scambio di idee più approfondito tra il Parlamento e la Commissione che tra tutte le istituzioni comunitarie.

L'argomento del dibattito odierno è così vasto ed ha tante implicazioni che non pretendo di aver dato nulla più che una prima impostazione del problema. Tra breve il vicepresidente Ortoli parlerà a voi su altri aspetti del problema, ma io apro il dibattito avendo bene in mente il pensiero che ebbi modo di esprimervi un anno fa: di rivolgermi a questo Parlamento di oggi come se già fosse il Parlamento eletto direttamente di domani.

IL BILANCIO DELLA COMUNITÀ NELLA FASE DELL'INTEGRAZIONE PRE-FEDERALE *

Fra le conclusioni del Comitato Marjolin due meritano di essere richiamate per la loro importanza e la loro attualità. La prima sottolineava che l'unione monetaria era ancora un obiettivo molto lontano e che si sarebbe realizzata soltanto quando vi fosse stato un bilancio della Comunità molto più ampio di quello attuale: a) per favorire una maggiore convergenza nei risultati economici fra gli Stati membri; b) per fornire un meccanismo automatico di riaggiustamento, adeguato per compensare le fluttuazioni di breve periodo nella bilancia dei pagamenti dei paesi membri.

La seconda conclusione del Comitato era che, mentre vi era stata un'enorme quantità di discussioni sull'unione doganale e sull'unione monetaria, si era prestata scarsissima attenzione ad un altro aspetto molto importante dell'unione economica, e cioè alla finanza pubblica — in altre parole, alla spesa pubblica ed alle imposte.

La Commissione ha pertanto deciso, alla fine del 1974, di affidare ad un piccolo gruppo l'incarico di studiare il ruolo futuro della finanza pubblica nell'integrazione economica europea. Ho avuto l'onore di essere chiamato a presiedere questo gruppo (che includeva tre studiosi, fra cui io, che avevano già fatto parte del Comitato Marjolin), composto da professori di economia provenienti dalla Repubblica Federale Tedesca, il Regno Unito, l'Italia, la Francia, l'Irlanda e il Belgio. Abbiamo anche usufruito della validissima collaborazione di due consulenti, molto informati nel settore del « federalismo fiscale », provenienti dall'Australia e dagli Stati Uniti. Siamo stati inoltre assistiti da un segretariato di prim'ordine proveniente dalla Direzione generale per gli affari economici e finanziari della Commissione, guidato da Michael Emerson, che ora lavora nel Gabinetto di Roy Jenkins. In larga misura il nostro gruppo ha avuto la natura di un comitato di coordinamento di numerosi ricercatori molto qualificati, senza il cui lavoro il nostro *Rapporto* non avrebbe mai visto la luce.

Il *Rapporto* si divide in due parti: un primo volume, il *Rapporto generale,* di circa 70 pagine; e un secondo volume di circa 500 pagine. Il *Rapporto generale* contiene un sommario di 8 pagine per il lettore che desidera avere una rapida informazione sulle nostre conclusioni. Questo sommario attinge ampiamente al *Rapporto*

(*) Si tratta di un sommario del *Rapporto Mac Dougall,* redatto da Mac Dougall stesso e pubblicato su *New Europe.*

generale, che entra molto più in dettaglio nella valutazione del materiale disponibile e nell'analisi. Il *Rapporto generale,* a sua volta, attinge ampiamente al volume II, che contiene 17 lavori originali preparati da membri del gruppo, dai nostri due consulenti statunitense ed australiano e, infine, dal segretariato.

Io spero che questi documenti rappresentino negli anni prossimi una miniera di informazioni e di analisi per i funzionari, i commissari, i parlamentari europei e nazionali, e per tutti coloro che sono interessati ai problemi della finanza pubblica di una Comunità europea in via di sviluppo.

Abbiamo deciso di iniziare da un esame delle unioni economiche esistenti: cinque federazioni (Germania occidentale, Stati Uniti, Canada, Australia e Svizzera) e tre Stati unitari (Francia, Italia e Regno Unito) — otto paesi in tutto.

Abbiamo naturalmente ritenuto assai improbabile che nei prossimi anni la Comunità possa raggiungere nel settore della finanza pubblica un'integrazione pari a quella delle unioni economiche esistenti che abbiamo studiato. Ciò nonostante, pensiamo che la nostra analisi aiuti a chiarire in che modo le attività fiscali della Comunità potrebbero essere ampliate e migliorate durante, ad esempio, il prossimo decennio.

Le principali conclusioni emerse dallo studio degli otto paesi e della Comunità attuale.

Le pagine 12 e 13 del *Rapporto generale* sintetizzano i nove punti più rilevanti emersi dal nostro studio degli otto paesi posti in raffronto con la Comunità attuale. Credo che molti di questi punti siano di per sé interessanti, prescindendo dagli insegnamenti che se ne possono trarre per lo sviluppo della finanza pubblica della Comunità. Sceglierò, fra questi nove punti, i cinque più rilevanti come ordine di grandezza e per altri aspetti.

1. La spesa pubblica rappresenta nei paesi membri della Comunità circa il 45% del prodotto lordo (si tratta di una media ponderata per i singoli Stati). La spesa di tutte le istituzioni comunitarie è pari allo 0,7%. Negli Stati federali che abbiamo studiato, la spesa pubblica del solo governo federale — distinta cioè da quella dei livelli inferiori di governo — rappresenta circa il 20-25% del prodotto lordo.

2. La seconda conclusione sintetizza i risultati di un enorme lavoro statistico. Noi abbiamo oggi in Europa una Comunità in cui la diseguaglianza *geografica* fra Stati più ricchi e Stati più poveri è almeno altrettanto grande quanto le diseguaglianze regionali nei livelli di reddito all'interno degli otto paesi studiati, anche *prima* di tener conto degli effetti redistributivi della finanza pubblica.

3. Il terzo punto è costituito da un altro risultato statistico importante e originale. Negli otto paesi, la spesa pubblica e il prelievo fiscale *riducono* in media la diseguaglianza regionale del 40%. Questo significa che, se si tiene conto degli effetti della finanza pubblica — che aiuta le regioni più povere a spese di quelle più ricche —, vi è una diseguaglianza geografica molto *minore* all'interno delle otto unioni economiche che abbiamo studiato rispetto a quella esistente all'interno della Comunità attuale — che oggi fa molto poco, attraverso il bilancio comunitario, per ridurre queste diseguaglianze, in parte a causa delle ristrette dimensioni del bilancio e in parte perché le spese e le entrate della Comunità hanno un potere redistributivo territoriale per unità di conto assai limitato.

4. Analizzando i modi in cui la finanza pubblica provoca questo effetto riequilibratore negli otto paesi, abbiamo riscontrato una differenza importante fra Stati unitari e Stati federali.

Negli Stati unitari una parte rilevante della redistribuzione totale fra le regioni si verifica automaticamente ed è in un certo senso « invisibile »; redditi elevati vanno di pari passo con elevati prelievi fiscali e redditi bassi con un largo godimento di servizi forniti a livello centrale e di trasferimenti.

Negli Stati federali, d'altro lato, i trasferimenti fra i diversi livelli di governo e le compartecipazioni al gettito svolgono un ruolo molto più rilevante. Questi strumenti permettono di conseguire risultati redistributivi relativamente ampi con un ammontare di spesa federale relativamente piccolo, in quanto i trasferimenti netti interregionali costituiscono, in misura più ridotta rispetto agli Stati unitari, il risultato di differenze fra pagamenti lordi di ampie dimensioni che fluiscono nelle opposte direzioni. Questa osservazione suggerisce che una larga parte della redistribuzione desiderata potrebbe essere attuata in una federazione europea con un bilancio della Comunità relativamente modesto — molto più limitato di quanto non avvenga negli Stati unitari esistenti ed anche negli Stati federali esistenti.

5. Abbiamo rilevato che, oltre a redistribuire il reddito fra le regioni in modo continuativo, la finanza pubblica giuoca un ruolo di rilievo nelle unioni economiche esistenti per bilanciare le fluttuazioni cicliche di breve periodo. Per esempio, attraverso minori pagamenti all'autorità centrale di imposte e di oneri sociali e più elevati introiti di contributi di disoccupazione e di

altri benefici. In questo caso viene ripresa una delle principali conclusioni del Rapporto Marjolin, fornendo un'idea dell'ampiezza del meccanismo automatico di riaggiustamento che è necessario per sostenere un'unione monetaria.

Implicazioni per il ruolo futuro della finanza pubblica nella Comunità.

Il *Rapporto* prosegue quindi analizzando le implicazioni di questi fatti sul ruolo futuro della finanza pubblica nella Comunità. Noi distinguiamo tre situazioni possibili.

In primo luogo, abbiamo ritenuto che una federazione europea in cui la spesa pubblica federale sia all'incirca il 20-25% del prodotto lordo (pari a quella delle federazioni esistenti che abbiamo studiato) sia, in termini operativi, un obiettivo molto lontano nel tempo.

Uno stadio precedente è costituito da una federazione con una spesa pubblica federale molto più ridotta, dell'ordine del 5-7% del prodotto lordo, o di circa il 7,5-10% se si include anche la difesa.

Queste valutazioni non sono arbitrarie, e il metodo attraverso cui vi siamo giunti è illustrato nel *Rapporto*. Una ragione importante per cui esse sono assai inferiori al 20-25% è che in una federazione siffatta l'offerta di servizi sociali rimarrebbe quasi totalmente a livello nazionale. Noi abbiamo cercato di definire una federazione che si concentri, per quanto possibile, sul livellamento geografico della produttività, degli *standards* di vita e sul controllo delle fluttuazioni temporanee. Abbiamo concluso che una soluzione di questo tipo *potrebbe*, se si concentrasse con sufficiente energia su questi obiettivi, sostenere un'unione monetaria, anche se fra i membri del gruppo si sono manifestati gradi diversi di consenso, in parte perché non vi è alcuna esperienza storica su cui fondarsi, dal momento che non vi è mai stata prima una federazione con questo tipo di bilancio.

Noi abbiamo scelto di concentrarci prevalentemente nel *Rapporto* su una terza situazione che chiamiamo « il periodo della integrazione pre-federale », durante il quale viene gradualmente sviluppata la struttura della Comunità, grazie anche all'elezione diretta del Parlamento europeo. Si può prevedere che la spesa pubblica al livello della Comunità cresca fino a circa il 2-2,5% del prodotto lordo. Anche in questo caso abbiamo giustificato la scelta di tali cifre.

Nel valutare quali funzioni potrebbero essere svolte in maniera efficiente a livello comunitario nella situazione che stiamo esaminando, abbiamo tenuto conto, oltre che dell'esperienza degli otto paesi presi in esame, della realtà politica da noi considerata, e di tre criteri principali.

La prima giustificazione per un intervento della Comunità si manifesta laddove vi sono economie di scala, incluso un maggior potere contrattuale nei confronti dei paesi terzi. Questo criterio si applica prevalentemente nelle relazioni esterne (il che è già una realtà nel commercio estero; una realtà parziale, che potrebbe essere estesa, negli aiuti ai paesi in via di sviluppo, una possibilità nel settore dell'energia e della cooperazione politica; non ancora una possibilità per quanto riguarda gli armamenti, anche se questo fatto non esclude una cooperazione *ad hoc* fra singoli Stati membri). Sono anche possibili economie di scala nell'attività comunitaria per quanto riguarda la tecnologia avanzata, gli standards industriali e tecnici, ecc.

Il secondo criterio si realizza quando vi sono « effetti esterni » da una parte della Comunità verso un'altra, ovvero verso tutto il resto della Comunità. Un esempio importante, durante la fase della « integrazione pre-federale », può essere rappresentato dall'attività comunitaria nell'area delle politiche strutturali e cicliche (regionale, della manodopera, contro la disoccupazione) per assicurare, nella misura del possibile, che i benefici di una integrazione più accentuata si distribuiscano fra tutti e che vi sia una crescente convergenza — o almeno una riduzione delle divergenze — nei risultati economici degli Stati membri. Queste misure dovrebbero indurre una riduzione delle diseguaglianze nei redditi *pro-capite* fra le varie parti della Comunità. La situazione negli otto paesi studiati conferma che questa è una componente necessaria di un'unione economica.

In terzo luogo — e io attribuisco una notevole importanza a questo fattore — noi riteniamo che oggi la maggior parte dei governi membri sia riluttante ad accrescere in modo significativo la spesa pubblica complessiva a tutti i livelli — comunitario, statale e locale — come percentuale del prodotto lordo. Su questo punto ho trovato un accordo completo da parte di tutti i miei colleghi per quanto riguarda i loro paesi di origine. Questo significa che si deve fare affidamento in larga misura su trasferimenti di spesa dal livello nazionale a quello comunitario; su risparmi, per quanto possibile, nella spesa attuale della Comunità (per esempio, nel settore agricolo, che oggi assorbe i due terzi del bilancio comunitario); per l'impiego dei metodi meno costosi per raggiungere gli obiettivi prefissati (e a questo riguardo

si possono trarre utili indicazioni dalle esperienze delle federazioni esistenti); ed escludere regolamenti, armonizzazioni che non giustificano i costi burocratici addizionali e gli altri costi che essi comportano.

Possibili variazioni nella spesa della Comunità.

Alla luce di queste diverse considerazioni, e al fine di stimolare la discussione fra coloro che sono responsabili dell'attività concreta (noi non avanziamo alcuna raccomandazione precisa nel nostro *Rapporto*), vengono indicate le principali direzioni di cambiamento della spesa della Comunità durante la fase della « integrazione pre-federale ».

In primo luogo, gli aiuti allo sviluppo potrebbero in via di principio essere trasferiti integralmente al livello comunitario (sono già trasferiti in parte) e potrebbero conseguire economie di scala, da un lato riducendo i costi amministrativi sia per il paese donatore che per quello che riceve gli aiuti, e dall'altro aumentando la consistenza degli aiuti ricevuti distribuendo l'area di raccolta su uno spazio più vasto.

In secondo luogo, abbiamo un'importante conclusione negativa. Noi non riteniamo che vi sia una giustificazione, in questa fase, per un rilevante impegno della Comunità nel settore dei servizi sociali, con la possibile eccezione dell'istruzione professionale e dell'assicurazione contro la disoccupazione.

In terzo luogo, riteniamo che la maggior necessità di una spesa sostanziale da parte della Comunità nella fase della « integrazione pre-federale » si manifesti nell'area delle politiche strutturali, cicliche, regionali e dell'occupazione. Lo scopo di queste politiche dovrebbe essere prevalentemente (ma non esclusivamente) quello di aiutare a ridurre le differenze interregionali nella dotazione di capitale e nella produttività, aiutando i paesi più deboli a migliorare i loro risultati piuttosto che ad accrescere, attraverso puri e semplici sussidi, i loro livelli di consumo privato e pubblico. Noi abbiamo esaminato sei alternative.

1. Una partecipazione maggiore della Comunità negli aiuti della politica regionale.

2. Una partecipazione maggiore della Comunità nella politica del mercato del lavoro.

3. Un Fondo comunitario per la disoccupazione organizzato nel modo suggerito dal Rapporto Marjolin, con una parte dei contributi dei lavoratori che affluiscono alla Comunità e una parte dei sussidi ai disoccupati che provengono dalla Comunità. Questo non significa necessariamente che debbano aumentare la spesa pubblica totale o i contributi nella Comunità nel suo insieme. Il Fondo potrebbe avere un effetto redistributivo non insignificante e contribuirebbe anche a bilanciare le fasi recessive temporanee in singoli Stati membri, avvicinando parzialmente l'obiettivo della messa in atto di meccanismi automatici di riaggiustamento necessari per sostenere l'unione monetaria.

4. Una politica limitata di integrazioni di bilancio per gli Stati membri più deboli. Nelle federazioni esistenti come il Canada, gli Stati Uniti e la Germania sono previste politiche di integrazioni di bilancio che riportano la capacità fiscale degli Stati membri intorno alla media nazionale. Noi abbiamo suggerito una cifra molto più modesta per l'Europa, pari al 65%. Riteniamo anche che questo fatto possa essere importante nel contesto delle nuove adesioni di paesi dell'area mediterranea. (Anche la cifra ridotta che abbiamo indicato risulterebbe assai costosa rispetto al bilancio attuale della Comunità).

5. e 6. Abbiamo anche suggerito due possibili politiche anticicliche per evitare che una maggiore convergenza fra i paesi membri sia rallentata da acuti problemi congiunturali.

Abbiamo tentato una stima grossolana del costo *netto* derivante dalle nostre indicazioni. Riteniamo che esse non dovrebbero accrescere la spesa pubblica totale ad ogni livello di più dell'1% del prodotto reale della Comunità. Devo sottolineare che questo dato va raffrontato con quanto altrimenti si sarebbe verificato; e io spero che molti paesi saranno in grado di diminuire la loro spesa nazionale in percentuale rispetto al P.N.L. nei prossimi anni in modo da conseguire una *riduzione* rispetto alla situazione attuale della spesa pubblica totale a tutti i livelli. Una buona parte dell'aumento da noi suggerito nella spesa della Comunità implica trasferimenti di spesa dal livello nazionale a quello comunitario (per esempio, i programmi di aiuti e il previsto fondo per la disoccupazione), in modo che si possa avere un bilancio comunitario pari all'incirca al 2-2,5% del prodotto lordo rispetto allo 0,7% attuale accrescendo la spesa totale — netta — dell'1%, o ancor meno, del prodotto lordo (di nuovo, in riferimento a quanto altrimenti si sarebbe verificato).

Metodi di finanziamento.

Noi abbiamo anche discusso il problema del finanziamento ed esaminato tutte le alternative pensabili. La maggior parte di queste possibilità è stata scartata in quanto impraticabile in un

futuro prevedibile. Fra queste, l'imposta sulle società e l'imposta sul reddito. Si potrebbe ottenere un gettito non trascurabile dal Fondo di disoccupazione, se venisse istituito. A parte questo, abbiamo ritenuto che la via più adeguata per il futuro prevedibile fosse quella fondata sull'I.V.A. come già avviene oggi, ma superando il limite attuale dell'1%. Abbiamo anche suggerito una fonte addizionale, anch'essa basata sull'I.V.A. (in modo che risulti più semplice), ma di natura progressiva: partendo dalla base attuale dell'imposta sul valore aggiunto, questa potrebbe essere modificata in relazione, per esempio, alla capacità definita ai fini dell'imposta personale sul reddito, che è basata, grosso modo, sugli *standards* di vita. In conseguenza di ciò, tanto per fare un esempio, il Regno Unito pagherebbe circa l'80% di quanto dovrebbe pagare secondo il sistema attualmente in vigore, mentre la Germania pagherebbe all'incirca il 130%.

Politica congiunturale.

Infine, abbiamo considerato le prospettive della politica congiunturale, ossia di una politica volta a controllare le fasi espansive e recessive attraverso il bilancio della Comunità. A nostro avviso non vi è molto spazio per una politica deliberata di finanziamento in deficit su larga scala — con notevoli aumenti nella spesa e notevoli riduzioni nel prelievo negli anni di recessione —, soprattutto perché si attenuerebbe in questo modo, nella mente dei politici, il legame fra spesa pubblica e necessità di finanziarla lungo un arco temporale pluriennale attraverso il prelievo fiscale. Le dimensioni limitate del bilancio della Comunità durante il periodo della « integrazione pre-federale » limiterebbero inoltre, in misura rilevante, le prospettive per un suo impiego nella politica di stabilizzazione. Abbiamo tuttavia ritenuto che, come ho ricordato sopra, vi siano prospettive per soluzioni meno audaci destinate a prevenire problemi ciclici acuti negli Stati membri più deboli, che accrescerebbero le divergenze economiche. Ma, in generale, abbiamo ritenuto che un finanziamento in deficit negli anni di recessione e un surplus di bilancio negli anni di espansione dovrebbero limitarsi a impedire comportamenti destinati ad accrescere le fluttuazioni cicliche, che si manifesterebbero se il bilancio dovesse chiudersi ogni anno esattamente in pareggio.

Conclusione.

Questa è una breve sintesi del contenuto del *Rapporto,* ed io e i miei colleghi speriamo che esso si dimostri di una qualche utilità, non soltanto come descrizione di quanto potrebbe accadere in un futuro remoto e indistinto, ma anche per aiutare a chiarire il pensiero su un rilevante numero di problemi che si presenteranno in ogni caso nei prossimi cinque o dieci anni. Noi speriamo inoltre che il *Rapporto* possa essere ampiamente discusso, sia all'interno che all'esterno delle istituzioni comunitarie e, per esempio, nel Comitato economico e sociale e nel Parlamento europeo.

LA MONETA EUROPEA PER USCIRE DALLA CRISI *

La proposta di Jenkins di rilanciare l'unione monetaria, nell'attuale fase di crisi dell'economia comunitaria e mondiale, e in vista della prossima elezione europea, ha suscitato i più disparati commenti, ma generalmente la si giudica, molto benevolmente, come un progetto generoso ma utopistico. Ciò dipende dalla incapacità comune a giornalisti e osservatori politici di vedere la dimensione europea dei problemi e pertanto anche di valutare adeguatamente le misure di politica economica che potrebbe veramente farci uscire dalla crisi.

Per comprendere l'importanza e il vero significato delle proposte di Jenkins occorre collocarle nel loro giusto contesto, che è quello degli equilibri internazionali di potere che possono consentire la ripresa dell'economia mondiale. A questo fine, occorre prendere, anche se solo sommariamente, in considerazione le condizioni storiche e istituzionali che hanno consentito all'economia mondiale di svilupparsi così rapidamente nel dopoguerra e, in questo quadro, ai paesi europei di compiere il loro « miracolo economico ».

Con il crollo del sistema europeo degli Stati e la spartizione del mondo in due zone di influenza delle superpotenze, si sono create, almeno nel mondo occidentale (che tuttavia rappresenta la quasi totalità del commercio mondiale), le premesse per la creazione di un vasto mercato internazionale. Dalla fine del *gold standard* classico, agli inizi del secolo, il mondo industrializzato non aveva più conosciuto un periodo di stabilità

(*) Si tratta di un intervento di Guido Montani al convegno « For a United and Democratic Europe, Now or Never », tenutosi a Eindhoven il 27-29 gennaio 1978 ed organizzato dalla sezione olandese dell'U.E.F.

monetaria e di libero scambio. La *leadership* americana sul mondo occidentale ha saputo garantire un sistema di cambi fissi, con l'utilizzazione del dollaro come moneta internazionale, e la progressiva liberalizzazione degli scambi, almeno fra le grandi aree industrializzate. È in questo contesto che sono state possibili la fondazione e la crescita sorprendente del Mercato comune. La stabilità dei cambi e l'utilizzazione del dollaro come « moneta europea » hanno consentito agli europei di varare il Mercato comune agricolo e completare l'unione doganale, abbattendo del tutto le vecchie barriere che ancora impedivano la libera circolazione delle merci e dei servizi in Europa.

La nascita del Mercato comune ha significato anche una più ampia liberalizzazione del commercio mondiale. L'Europa si è subito presentata sulla scena mondiale come il più importante polo commerciale: essa è praticamente priva di materie prime e deve pertanto esportare manufatti per poterle importare. Da questa situazione hanno tratto vantaggio in particolare i paesi in via di sviluppo, ma anche gli Stati Uniti e il Giappone che hanno potuto aumentare il loro interscambio di prodotti tecnologicamente avanzati con l'Europa.

Ma gli anni di stabilità e prosperità dovevano giungere a termine a causa della crisi del sistema bipolare di governo del mondo. L'Europa, sul fronte occidentale, e la Cina, su quello orientale, nella misura in cui hanno saputo consolidare le proprie economie, hanno preteso anche una sempre maggior autonomia dalla guida delle superpotenze. Nel quadro atlantico la tensione fra Stati Uniti ed Europa, che iniziò con la minaccia di de Gaulle di convertire i dollari francesi in oro, si manifestò apertamente con Nixon e Kissinger che sostenevano che gli europei avevano solo interessi regionali, al contrario dell'America che aveva invece interessi generali, con la conseguenza che i primi dovevano subordinarsi ai secondi.

L'incrinatura della *leadership* americana ha comportato anche l'indebolimento progressivo del dollaro. Sui mercati finanziari europei, in particolare, iniziarono le cosiddette speculazioni sui cambi che provocarono lo sconvolgimento del sistema delle parità fisse. Si giunse così alla decisione di Nixon nell'agosto 1971 di rendere inconvertibile il dollaro in oro, cioè di inaugurare la fase delle fluttuazioni monetarie generalizzate. Per valutare l'importanza di questa decisione, occorre notare che nella storia dell'economia internazionale, da quando ha cominciato a funzionare nel secolo scorso il *gold standard,* non si è mai assistito a fluttuazioni generalizzate delle monete per così lunghi periodi di tempo, con la sola eccezione, certamente significativa, degli anni trenta, durante

la grande depressione. Si è così passati da una fase di ordine monetario ad una fase di anarchia monetaria internazionale. La fluttuazione delle monete, che non è pulita, ma bensì sporca, cioè pilotata dalle banche centrali, rappresenta in realtà un ritorno al dirigismo e al protezionismo. Con la fluttuazione si cerca sempre di isolare l'economia nazionale dalle influenze esterne e di scaricare sui vicini la propria inflazione e disoccupazione. È questa la politica del *beggar-my-neighbour,* che può facilmente degenerare nel nazionalismo economico e nell'autarchia su scala mondiale.

È stato per reagire ai primi sintomi di questo grave degradamento dell'ordine economico mondiale che il vertice dei Capi di Stato della C.E.E. ha proposto nel 1969 la creazione dell'unione economica e monetaria. Il Piano Werner ha rappresentato il tentativo di dare una risposta europea coerente al problema delle fluttuazioni monetarie e alla conseguente minaccia di disgregazione del Mercato comune, che sia nel settore agricolo sia in quello industriale poteva continuare a progredire solo a condizione che le parità monetarie europee non fossero lasciate alla mercé delle capricciose ondate speculative. Ma la proposta di compromesso contenuta nel piano Werner, di procedere per fasi alla costruzione di una unione monetaria restringendo progressivamente i margini di fluttuazione delle monete, si è rivelata ben presto illusoria. Come videro subito i federalisti, è impossibile mantenere le parità dei cambi se la responsabilità della politica monetaria viene lasciata alle banche centrali e ai governi nazionali. In genere, l'obiettivo di mantenere un certo tasso desiderato a livello nazionale di occupazione e di inflazione contrasta con quello di non mutare i tassi di cambio, ed è ovvio che sarà questo secondo obiettivo ad essere sacrificato in favore del primo. La divergenza, e non la convergenza, delle politiche economiche è così inevitabile.

Ed è bene ricordare, perché le stesse capziose argomentazioni vengono ancora oggi riproposte, le tesi dei cosiddetti monetaristi ed economisti, che allora pretendevano spiegare in quale modo si sarebbe dovuto arrivare alla moneta europea. Secondo i monetaristi l'impegno dei governi europei di mantenere i tassi di cambio fissi li avrebbe obbligati anche a far convergere le politiche economiche, cioè ad avere tassi uniformi di inflazione e di occupazione. Ma gli economisti obiettavano che il prezzo da pagare, in specie per i paesi più deboli, per realizzare tale politica, sarebbe stato eccessivo: era perciò necessario prima realizzare la convergenza delle politiche economiche e poi adottare un regime di parità fisse. Entrambi sono stati sconfessati dall'andamento

delle cose, perché né si è potuto mantenere le parità fisse, né si è verificata la convergenza delle politiche economiche. Le economie europee ormai marciano a tante velocità quante sono le politiche monetarie indipendenti all'interno della Comunità. Ma economisti e monetaristi hanno anche commesso un grave errore teorico, come capita ogni volta che l'andamento dei fatti sconfessa così palesemente le teorie. Il pensiero liberale, nella revisione di L. Robbins, ha chiarito che il mercato non può funzionare senza che sia in qualche modo governato da un potere politico: mercato non significa anarchia economica. E per quanto concerne la moneta, è impossibile lasciare la regolamentazione del valore della moneta al mercato (ad esempio, a banche private libere di emettere moneta a volontà), senza che la situazione degeneri nel caos più completo. Orbene, i monetaristi e gli economisti si sono illusi di poter pensare ad una moneta europea senza un esecutivo europeo; ad una moneta europea senza che le banche centrali nazionali rinunziassero, a favore di un unico centro europeo di emissione, a praticare una propria politica monetaria. Non si può parlare di moneta europea senza parlare anche dell'organo responsabile della politica monetaria, e questo organo non può essere che l'esecutivo europeo.

Per questa ragione, non appena si è profilata all'orizzonte la certezza dell'elezione europea, i federalisti hanno subito riproposto nel 1976, con una serie di prese di posizione, dibattiti e convegni, l'idea, allora del tutto abbandonata dalle forze politiche, di rilanciare l'unione economica e monetaria grazie a precisi impegni sulla moneta europea. Con la partecipazione dei cittadini, dei partiti e dei sindacati alla costruzione dell'Europa, al Parlamento europeo eletto si porrà il problema di tradurre in fatti i programmi elettorali dei partiti europei. La funzione del Parlamento europeo si può infatti giustificare di fronte agli elettori solo se esso saprà affrontare i più gravi problemi contemporanei, che sono la crisi economica, l'inflazione e la disoccupazione. Il ruolo della Commissione esecutiva sarà a questo fine essenziale. Se essa non avrà la possibilità di realizzare le politiche che il Parlamento dovrà proporre per rispondere alle aspettative dei cittadini europei. il disfacimento, oggi in corso, della Comunità si rivelerebbe inarrestabile. Il rilancio dell'unione economica e monetaria si presenta pertanto come la via obbligata per i politici europei che vorranno veramente organizzare la ripresa dell'economia europea.

Tuttavia, nel proporre la moneta europea, i federalisti hanno cercato di evitare che risorgessero le vecchie sterili polemiche che hanno accompagnato il Piano Werner. Per questo è sembrata a loro decisiva l'idea, contenuta nell'eccellente rapporto Spieremburg al governo olandese, di fissare in anticipo, al massimo livello europeo, la data di inizio della moneta europea. « La decisione di creare una unione monetaria a una data precisa, fissata in anticipo, così come gli obblighi che ne derivano per gli Stati membri, devono essere contenuti nel testo stesso del Trattato dell'unione ». Solo la fissazione della data potrebbe obbligare le forze sociali e politiche a predisporre i loro progetti non più in funzione di obiettivi nazionali, ma di obiettivi europei. Una fase di « pre-unione monetaria », come è auspicata da Werner, è indispensabile per preparare la costruzione dell'unione monetaria vera e propria. Ma, in questa fase, si otterrà una reale convergenza al livello europeo della politica economica solo se sarà ben chiaro a tutti gli europei che la data di inizio dell'unione monetaria è stabilita irrevocabilmente.

Questa proposta ha il vantaggio di conciliare il gradualismo con l'inevitabile salto di qualità implicito nel passaggio dall'unione doganale all'unione monetaria. È ovvio che la moneta si pone a mezza strada nel processo di integrazione europea. Se non avessimo avuto venti anni di Mercato comune, il progetto dell'unione monetaria non sarebbe certamente proponibile. Ma oggi esiste una economia europea, imperfetta ma integrata, e passi avanti possono essere fatti solo se la Comunità deciderà di fare il salto politico dell'unione monetaria. È questo sostanzialmente anche il metodo suggerito dal presidente Jenkins quando, nel suo lucido e coraggioso discorso di Firenze, affermava che « l'evoluzione è un processo che una volta cominciato si svolge o gradualmente o per salti. Vi è spazio sia per un miglior coordinamento delle azioni di domani, sia per le discussioni di oggi circa un piano più ambizioso per dopodomani ».

Il periodo che ancora ci separa dalle elezioni europee deve essere sfruttato per chiarire queste proposte, sia con i partiti, affinché inseriscano la moneta europea nei loro programmi elettorali, sia con gli elettori e le forze sociali, perché diventino consapevoli della posta in giuoco. E a questo proposito, vorrei concludere cercando di obiettare ad alcune critiche che sono state fatte alle proposte di Jenkins. In genere, si accetta che una moneta europea sarebbe altrettanto forte del dollaro sul mercato finanziario internazionale e potrebbe così contribuire al ritorno delle parità fisse ed alla riforma del sistema monetario internazionale. Si accetta altresì, per la sua evidenza, il fatto che con la moneta europea il commercio intracomunitario verrà finalmente liberato da tutti gli intralci e dai rischi delle fluttuazioni; e ciò costituisce senza dubbio la premessa di un secondo miracolo eco-

nomico europeo. I dubbi riguardano invece la realizzabilità dell'unione monetaria dati gli attuali differenti tassi nazionali di inflazione e disoccupazione. Si dice che fino a che vi sono differenze tanto ampie fra i tassi di inflazione, come ad esempio fra la Germania e l'Italia, è impensabile che questi paesi entrino a far parte della stessa area monetaria. Ma questo è un sofisma. Esistono differenti propensioni nazionali all'inflazione proprio perché la politica monetaria è affidata a tante banche centrali nazionali, che non possono fare a meno di adeguare le proprie emissioni monetarie alle esigenze dei rispettivi governi. Non vi è nulla di strano se fra aree monetarie indipendenti regna la disarmonia. È il caso opposto che dovrebbe stupire. E non ci si stupisce infatti nel constatare che all'interno di uno Stato non si manifestano differenti propensioni regionali all'inflazione. Realizzare la moneta europea, cioè istituire un solo organo responsabile delle emissioni monetarie europee, significa pertanto eliminare alle radici le cause di questa divergenza.

A questo punto, tuttavia, viene avanzata una seconda serie di obiezioni. Si dice che nell'unione monetaria i paesi più deboli sarebbero ancora più svantaggiati, a meno che non si provveda al loro aiuto con un adeguato e massiccio piano di interventi comunitari. A tale piano si opporrebbero tuttavia i paesi più forti che non vogliono assumere la funzione di « ufficiale pagatore » della Comunità. Vi sarebbero così, sorprendentemente, argomenti per l'opposizione all'unione monetaria sia da parte dei paesi deboli che di quelli forti. Occorre subito dire che questo tipo di obiezioni è totalmente privo di fondamenta. L'eccellente lavoro della Commissione MacDougall è servito finalmente a stimare con molta precisione la grandezza del bilancio comunitario necessario al funzionamento dell'unione monetaria, almeno nella sua fase iniziale. Ebbene, questo bilancio dovrebbe passare dall'attuale 0,7% del P.I.L. della Comunità al 2,5%. E se si tiene presente che parte delle voci di questo bilancio saranno alimentate con semplici trasferimenti dai bilanci nazionali, l'incremento effettivo richiesto è pari solo all'1% del P.I.L. comunitario. Ci si può fare un'idea più precisa di questa grandezza se si pensa che è la stessa somma che recentemente le banche nazionali europee hanno dovuto spendere per sostenere le quotazioni del dollaro.

Da ultimo, si cade nell'errore di pensare che questo aumento del bilancio comunitario sia il « costo » dell'unione monetaria, da sopportare come male minore. Chi ragiona in questo modo dovrebbe anche rendersi conto che ogni giorno paghiamo un costo ben più alto per mantenere in vita le monete nazionali.

Lo pagano i lavoratori che vanno ad ingrossare sempre più le fila dei disoccupati. Lo pagano i risparmiatori ed i pensionati che vedono eroso dall'inflazione il frutto del loro lavoro. Lo pagano le imprese che vedono chiudersi progressivamente gli sbocchi sui mercati esteri da una insensata politica protezionistica. Lo pagano i paesi del Terzo mondo che non riescono più ad esportare i loro manufatti nei paesi avanzati e sono così ulteriormente emarginati nel loro ghetto di miseria.

Per concludere, bisogna fare la moneta europea per arrestare il protezionismo strisciante che oggi si sta affermando ovunque. E si può rovesciare questa tendenza solo con un progetto politico adeguato agli immensi problemi da risolvere. Senza la moneta europea la Comunità rischia la disgregazione. I federalisti sono convinti che la moneta europea, come diceva J. Monnet, è il punto che fa la differenza fra la vittoria e la sconfitta della loro lotta, cioè fra l'unità o la divisione dell'Europa. Essi non si stancheranno di fare appello a tutti gli uomini di ragione affinché l'occasione storica di unificare l'Europa non vada persa.

PRESA DI POSIZIONE DEL MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO SULLA FORMAZIONE DEL NUOVO GOVERNO

Il M.F.E. fa osservare che il rischio maggiore che corre l'Italia è quello di accentuare la tendenza già in atto verso uno sviluppo dell'economia italiana in contrasto con l'evoluzione dell'economia mondiale ed in particolare con lo sviluppo economico dei paesi del Terzo mondo. Se ciò dovesse accadere l'Italia si verrebbe a trovare, tra non molti anni, in una crisi strutturale ancora più grave di quella nella quale si trova ora. E ciò accadrà senz'altro se si continuerà a non tenere abbastanza conto, nell'impostazione della politica italiana, dell'evoluzione della divisione internazionale del lavoro, cioè se prevarrà un orientamento provinciale, ottusamente italiano, circa la soluzione dei problemi dell'occupazione, della riconversione industriale, dell'agricoltura e dell'inflazione.

È evidente che solo un orientamento europeo consente di progettare uno sviluppo italiano delle forze produttive in regime di mercato aperto, e quindi di compatibilità con l'evoluzione dell'economia mondiale e di quella del Terzo mondo. Ma le forze

politiche e sociali, come gli stessi esperti, che hanno accettato questo punto di vista in linea teorica, non sono ancora capaci di tradurlo in pratica, e di impostare con un orientamento europeo la soluzione dei maggiori problemi italiani. Lo mostra anche il fatto, indubbiamente grave, che i partiti, le forze sociali, e gli stessi esperti, hanno sinora evitato di prendere posizione sulle lucide e coraggiose proposte del Presidente Jenkins in materia di unione economico-monetaria dell'Europa.

II

Il M.F.E. ritiene che in Italia sia necessario un patto nazionale, come fondamento del patto sociale, per superare la crisi e portare a termine nel contempo l'opera incompiuta della Resistenza facendo della Repubblica la cosa di tutti, abbattendo le barriere storiche fra gli italiani e saldando definitivamente l'Italia all'Europa. Il M.F.E. si è formato durante la Resistenza sulla base della convinzione secondo la quale l'Italia non avrebbe solo compromesso la sua economia, ma addirittura il suo stesso sviluppo democratico, sociale, civile e legale senza l'unità dell'Europa. È grazie a questo punto di vista, non ancora ben affermato nei partiti tradizionali, che il M.F.E. ha potuto, sin dal 1968, rendersi conto della gravità della incombente crisi italiana; che ha potuto affermare, sin dal 27 maggio 1973, che « il dibattito sulle alternative politiche deve dunque affrontare questo problema: come realizzare per gradi, nel paese e nel Parlamento, senza escludere il governo, l'unità dei partiti costituzionali e antifascisti », e indicare nell'elezione europea, possibile già allora per i rappresentanti italiani se il Parlamento avesse approvato la legge di iniziativa popolare promossa dai federalisti a questo scopo, lo sbocco di questo processo di unificazione degli Italiani.

III

Per queste ragioni, in vista della formazione del nuovo governo e in relazione alle trattative tra i partiti per costituirlo, il M.F.E. ha il dovere di ribadire che mai come in questo momento è necessario tener presente che l'Italia si salva solo in Europa, e solo rendendo la Comunità capace di affrontare sul piano europeo i problemi dell'occupazione, dell'inflazione, della riconversione industriale e dell'agricoltura, che hanno dimensione europea e mondiale e non possono essere risolti in modo evolutivo nel quadro nazionale. L'Europa non è un obiettivo lontano. L'Europa com'è già, sulla base dell'unione doganale, del mercato agricolo, dell'imperativo dell'allargamento e del diritto di voto europeo finalmente assicurato, costituisce la sola e vera linea di divisione tra una soluzione positiva e una soluzione negativa della crisi italiana. Il M.F.E. ha perciò il dovere di ricordare che la scelta europea resta puramente verbale se non si definisce la politica di ripresa economica nel contesto del rilancio dell'unione economico-monetaria grazie ad un piano di « preunione » e ad una scadenza prefissata per la creazione della moneta europea, e se non si giunge ad una rapida approvazione della legge elettorale per l'elezione europea per non rimettere in questione il risultato ormai già acquisito nei paesi nei quali maggiori erano le difficoltà.

Milano, 16 gennaio 1978

RISOLUZIONE POLITICA DEL MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO IN OCCASIONE DEL RAPIMENTO DI ALDO MORO

I

In questi giorni di dolore e di pericolo il Movimento federalista europeo si sente profondamente solidale con la stragrande maggioranza degli italiani che stanno ritrovando lo spirito della Resistenza e manifestano la ferma intenzione di difendere con tutta la forza della legalità repubblicana l'Italia della Resistenza. Il primo compito è quello di non lasciare nulla di intentato per restituire alla vita politica il Presidente Moro e per stroncare le bande criminali che si autodefiniscono « Brigate rosse », ma sono i peggiori nemici della classe operaia, della democrazia, della libertà e della ragione. Nello stesso tempo il M.F.E. ricorda a tutti i giovani che il vero pericolo sta nell'eclisse della ragione e che l'unica via di salvezza sta nella capacità di esercitare la ragione. I nemici della democrazia cercano di portare il confronto sul terreno delle reazioni emotive per impedirci di affrontare, con le armi della ragione, il problema politico. Ma è proprio per questo che noi dobbiamo disporre della lucidità sufficiente per dibattere, anche in questi giorni di dolore e di pericolo, le cause della crisi italiana e la strategia della ripresa.

II

È con questo spirito che i federalisti ricordano che in Italia è necessario un patto nazionale, come fondamento del patto sociale, per superare la crisi e portare a termine l'opera incompiuta della Resistenza facendo della Repubblica la cosa di tutti, abbattendo le barriere storiche fra gli Italiani e saldando definitivamente l'Italia all'Europa. Il M.F.E. si è formato durante la Resistenza sulla base della convinzione secondo la quale l'Italia non avrebbe solo compromesso la sua economia, ma addirittura il suo stesso sviluppo democratico, sociale, civile e legale senza l'unità dell'Europa. È grazie a questo punto di vista, non ancora ben affermato nei partiti tradizionali, che il M.F.E. ha potuto, fin dal 1968, rendersi conto della gravità della incombente crisi italiana; che ha potuto affermare, sin dal 27 maggio 1973, che « il dibattito sulle alternative politiche deve dunque affrontare questo problema: come realizzare per gradi, nel paese e nel Parlamento, senza escludere il governo, l'unità dei partiti costituzionali e antifascisti », e indicare nell'elezione europea, possibile già allora per i rappresentanti italiani se il Parlamento avesse approvato la legge di iniziativa popolare promossa dai federalisti a questo scopo, lo sbocco di questo processo di unificazione degli Italiani.

III

I federalisti hanno dunque il dovere di ribadire che mai come in questo momento è necessario tener presente che l'Italia si salva solo in Europa, e solo rendendo la Comunità capace di affrontare sul piano europeo i problemi dell'occupazione, della inflazione, della riconversione industriale e dell'agricoltura, che hanno dimensione europea e mondiale e non possono essere risolti in modo evolutivo nel quadro nazionale. L'Europa non è un obiettivo lontano. L'Europa com'è già, sulla base dell'unione doganale, del mercato agricolo, dell'imperativo dell'allargamento e del diritto di voto europeo finalmente assicurato, costituisce la sola e vera linea di divisione tra una soluzione positiva e una soluzione negativa della crisi italiana. Ma la scelta europea resta puramente verbale se non si definisce la politica di ripresa economica nel contesto del rilancio dell'unione economico-monetaria grazie ad un piano di « preunione » e ad una scadenza prefissata per la moneta europea, e se non si giunge ad una rapida approvazione della legge elettorale per l'elezione europea per non rimettere in questione il risultato ormai già acquisito nei paesi nei quali maggiori erano le difficoltà.

Milano, 17 marzo 1978