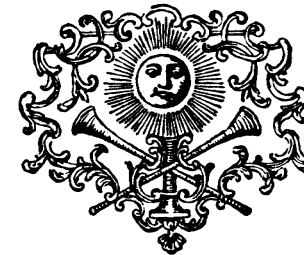


IL FEDERALISTA

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



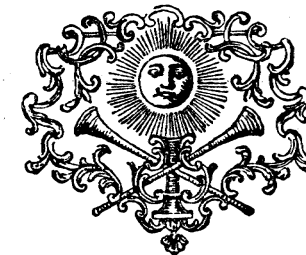
ANNO XIX, FASCICOLO 4, DICEMBRE 1977

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 6000. — Abbonamento per i paesi europei lire 10000. — Abbonamento per i paesi extra-europei \$ 20.

Direzione, redazione e amministrazione: Via Porta Pertusi, 6 - 27100 Pavia
Casella postale 159 - C.c.p. n. 3/38688 - *Redattore capo:* Elio Cannillo

INDICE

JOHN PINDER, *Una Comunità federale in una economia mondiale priva di governo* pag. 211

DARIO VELO, *La moneta europea* » 226

I DOCUMENTI

Il Congresso dell'Unione europea dei federalisti (Bruxelles, 4-6 novembre 1977)

Rapporto di Mario Albertini » 239

Documento politico » 251

Documento sull'Unione economico-monetaria » 251

Documento sull'« allargamento » » 252

Risultati delle elezioni » 253

La certezza dell'elezione europea e le sue conseguenze » 254

Indice anno XIX (1977) » 257

Una Comunità federale in una economia mondiale priva di governo

JOHN PINDER

L'economia moderna ha avuto origine in Europa occidentale da due correnti diverse ma complementari. L'industria fu creata da innovatori singoli, le cui energie poterono manifestarsi pienamente per la prima volta grazie ai liberali inglesi; e fu sottoposta al controllo sociale soprattutto dal movimento in espansione della classe lavoratrice, ma anche da conservatori come Bismarck. Queste due correnti, dell'individualismo liberale e del controllo sociale, si sono fuse nell'Europa occidentale in un nuovo tipo di economia.

La nuova economia europea: mista, efficiente, umana.

Questa economia combina l'efficienza con l'umanità. Ha un mercato del lavoro, con libertà di scelta per i lavoratori e gli imprenditori; ma ha anche una politica economica del mercato del lavoro, che provvede con un importante sostegno pubblico all'addestramento, al collocamento e alla creazione di posti di lavoro. Le sue imprese scelgono i propri piani di produzione e di investimento in modo indipendente, ma con l'aiuto e la guida di una politica industriale. Per le imprese che godono di un potere di mercato la libertà di stabilire prezzi e redditi è temperata dalla politica dei prezzi e dei redditi. Le merci sono scambiate sul mercato, ma quelle prodotte in queste economie europee sono stabilizzate in modo tale da non generare disordini come quello che innescò la grande inflazione mondiale dopo il 1973, quando i prezzi internazionali, non soltanto del petrolio, ma anche del grano e dello zucchero, furono all'incirca quintuplicati. Così mercato e piano vengono usati come mezzi per aumentare il benessere di tutti e non elevati sino al grado di idoli in lotta, che la gente deve servire a qualsiasi costo.

Naturalmente le economie dell'Europa occidentale sono molto imperfette. Troppo spesso il loro mercato funziona male, e i loro piani falliscono. I fattori che stanno alla base del modo nuovo di governare l'economia non sono ancora distribuiti in modo uniforme tra i diversi paesi, e si trovano spesso ancora in una fase sperimentale. Ma se si paragonano i paesi della Comunità europea, e quelli affini dell'Europa occidentale come la Svezia e l'Austria, con la maggior parte del resto del mondo, il contrasto è impressionante.

Le economie dei nostri vicini europei dell'Est sono costrette nello stampo sovietico. Qui l'industria è stata trapiantata in un sistema politico impregnato di autocrazia, il cui controllo è stato assunto da rivoluzionari guidati da una dottrina che richiedeva, secondo l'interpretazione che essi ne davano, il più stretto controllo centrale dell'economia. Venne messo in opera un controllo sociale autocratico e il liberalismo fu violentemente estromesso. E anche se paesi come l'Ungheria e la Polonia hanno introdotto un certo grado di flessibilità economica, gli sfortunati cecoslovacchi hanno appreso cosa accade agli europei dell'Est che tentano di allontanarsi dallo stretto sentiero sovietico.

Gli Stati Uniti sono economicamente, socialmente e politicamente molto più simili all'Europa occidentale. Tuttavia la differenza è ancora abbastanza netta. Mentre in Russia è dilagato il controllo sociale ed il liberalismo è stato soffocato, la tradizione americana è stata molto più incline all'individualismo che al controllo sociale. Il puritanesimo, la frontiera e, in questo quadro, una massa polverizzata di immigrati, costituirono un fertile terreno per la libertà aggressiva delle imprese ed il rifiuto del controllo; al punto che, nonostante il populismo, il *New Deal* e la *Grande società*, ne restano i frutti nella forte resistenza ideologica agli interventi statali e nella spesa per la sicurezza sociale che ammonta al 10% del P.I.L. contro il 16-20% di tutti i paesi membri della Comunità.

I più, tra i paesi del Terzo mondo, hanno un livello di sviluppo economico così basso che la libertà e il pluralismo sono molto difficili da mantenere, persino dove, come in India, la popolazione politicamente cosciente ha una predisposizione favorevole. Alcuni, come il Brasile e il Messico, grazie al loro dinamismo e alla loro dimensione, sono, in prospettiva, i primi a poter diventare *partner* effettivi delle economie del tipo di quelle dell'Europa occidentale. Il Giappone ha stupito il mondo superando il livello economico dell'Europa occidentale; e forse i giapponesi ci stupiranno di nuovo nel fondere libertà e controllo dell'economia come tentano di fare gli europei occidentali. Ma il

Giappone resta socialmente e politicamente, per gli europei, un enigma; e soltanto alcune piccole e medie economie, come quelle dell'Australia, della Nuova Zelanda, del Canada e Israele, sono simili al tipo di economia dell'Europa occidentale almeno quanto gli Stati Uniti.

Il tipo di economia dell'Europa occidentale è, pertanto, diverso da quasi tutti gli altri. Gli Stati Uniti e pochi altri paesi gli sono più o meno simili, e questo è tutto. Proprio come nella Comunità europea si trova circa la metà delle democrazie parlamentari pluralistiche attualmente esistenti, così la Comunità è la più forte concentrazione di questo nuovo tipo di economia. Per definirla manca tuttavia un termine adeguato. Il nome più in uso sembra essere « economia mista », dove « misto » non riguarda tanto la proprietà privata e pubblica quanto l'iniziativa privata e il controllo pubblico, la responsabilità personale e la politica sociale, la libertà economica e l'autorità dello Stato. Ma « economia mista » è un nome ben prosaico per ciò che, nella prospettiva di questo saggio, costituisce il livello più elevato di civiltà economica mai raggiunto dall'umanità. I concetti possono essere in ritardo sulla realtà, e il linguaggio in ritardo sui concetti. Le parole *liberalismo* e *socialismo*, che designano in modo netto e persuasivo delle economie di tipo diverso, derivano dalle grandi lotte intellettuali e politiche del diciannovesimo secolo. Ma essendosi ormai identificate con l'individualismo ed il collettivismo, rappresentano oggi soltanto una metà dell'insieme di una moderna economia progredita. Ogni metà, presa per se stessa, è fuorviante. Però l'insieme è percepito solo in modo indistinto. Forse ciò non è sorprendente, visto che questo modello economico, nella sua intierezza, è giunto a maturità soltanto negli ultimi due o tre decenni. Ma ormai il bisogno di una percezione più chiara, e di un nome altrettanto chiaro, sono urgenti. Uno degli scopi di questo saggio è proprio quello di suggerire un termine migliore. Ma prima dobbiamo esaminare più da vicino questa nostra economia mista nelle sue relazioni con il resto del mondo.

Una Comunità puramente liberistica e in balia del disordine internazionale.

L'economia mondiale comprende paesi con i tipi più diversi di economia, di livelli e di tassi di sviluppo. Persino per una forte autorità mondiale sarebbe molto difficile stabilizzare le loro relazioni anarchiche. In mancanza di una autorità di questo genere, non dovremmo sorprenderci che l'instabilità rappresenti il tratto

distintivo dei mercati internazionali delle merci e delle monete, e « disordine » una delle parole più usate nelle discussioni che riguardano il commercio internazionale.

I paesi della Comunità sono profondamente inseriti in questa economia mondiale. Un decimo del loro prodotto interno lordo e un quarto della loro produzione di manufatti viene esportato. Il grosso del loro fabbisogno di risorse energetiche e di materie prime, e una parte rilevante del loro consumo alimentare, è importato dal resto del mondo. La moneta che essi usano per il commercio internazionale, e buona parte della loro tecnologia, provengono dal paese guida dell'economia mondiale, gli Stati Uniti.

La Comunità non potrebbe voltare le spalle all'economia mondiale nemmeno se lo volesse. Ma l'esperienza degli anni Settanta ha mostrato come possa essere pericoloso il disordine dell'economia internazionale. La grande inflazione, i milioni di disoccupati, la situazione quasi rovinosa delle industrie maggiori, sono fenomeni indotti dall'esterno. Senza lo *shock* causato dall'impenata dei prezzi delle materie prime nel 1972-73, e lo scossone finale provocato dalla quintuplicazione del prezzo del petrolio, l'inflazione e la disoccupazione non avrebbero mai raggiunto livelli così allarmanti. D'altra parte la Comunità non ha mai provocato perturbazioni così violente come quelle dovute al prolungato deficit statunitense, con i suoi effetti sulla stabilità monetaria ed il *boom* produttivo, o al rovinoso sviluppo delle esportazioni giapponesi nel settore delle costruzioni navali, dell'acciaio e di altri prodotti industriali. Dobbiamo perciò disporre di qualche forma di difesa contro i rischi di una instabilità così selvaggia.

Questa difesa è assicurata, in un settore, dalla politica agricola comune. I paesi fondatori della Comunità, che hanno pienamente adottato questa politica, non hanno sofferto né di una mancanza di prodotti alimentari, né di intollerabili aumenti di prezzo dopo il 1973; la Gran Bretagna, ancora parzialmente esclusa dalla politica comune, ha sofferto di una scarsità di zucchero, ed è stata direttamente colpita dall'aumento vertiginoso dei prezzi mondiali dei prodotti alimentari. Sfortunatamente la politica agricola comune gode in Gran Bretagna di una cattiva fama perché alcuni prezzi di questa politica, ed il suo metodo di finanziamento, gravano pesantemente sugli inglesi, che hanno perso l'occasione di unirsi alla Comunità prima che fossero prese decisioni cruciali. Forse la politica agricola eccede in controlli che isolano la Comunità; ma esagerare è meglio che non far nulla.

Con la sola eccezione dell'agricoltura, la Comunità ha ben poco, negli altri settori delle sue relazioni esterne, per parare i

colpi martellanti dell'instabilità. Il Trattato di Roma e la politica commerciale comune si sono largamente fondati sul principio del *laissez faire*. Dopo aver stabilito una moderata tariffa esterna, la politica commerciale comune avrebbe dovuto contribuire, secondo il Trattato, alla « progressiva abolizione delle restrizioni al commercio internazionale ». In turni successivi di riduzioni tariffarie nell'ambito del G.A.T.T., la Comunità ha di fatto dimezzato la sua tariffa esterna generale; e con lo schema generalizzato di preferenze, la Convenzione di Lomé e gli accordi con i paesi mediterranei, ha abolito le tariffe su una buona parte delle sue importazioni.

Una tariffa generale costituisce un mezzo di protezione inefficace, e forse la Comunità non ne ha bisogno. Ma la Comunità non ha rimpiazzato le tariffe via via decrescenti con altri strumenti di difesa contro il disordine dell'economia mondiale, né ha fatto molto per riportare sotto controllo l'instabilità attraverso un'azione comune con i suoi *partner* economici. Le riduzioni tariffarie possono costituire un elemento di una politica costruttiva per una stabile espansione del commercio e dei pagamenti esterni della Comunità. Ma devono essere sostenute con altre misure al fine di rendere la Comunità un'isola di stabilità in questo mondo turbolento. Di per sé, senza altri elementi, le riduzioni tariffarie rappresentano uno sterile *laissez faire*, che ci espone ai pericoli del disordine internazionale senza contribuire a dominarli. La passività della Comunità, negli anni Settanta, non solo ha esposto i paesi membri all'inflazione e alla conseguente disoccupazione, ma ha anche provocato una perdita complessiva, attraverso la recessione, pari a circa un terzo della loro produzione interna lorda di un anno; e questo genere di danni e di sprechi probabilmente non avrà termine fino a quando la Comunità non adotterà un atteggiamento più positivo.

Fonti di disordine: petrolio, materie prime, prodotti manufatti a basso salario.

Quella del petrolio sembra ormai una vecchia questione. Sono già passati tre anni da quando la Comunità affrontò la disastrosa prospettiva di un dissesto industriale e di un collasso economico che si sarebbero potuti verificare nel caso in cui le forniture fossero state sospese. I produttori preferirono invece aumentare il prezzo in una misura che provocò l'inflazione e la disoccupazione, che da allora sono divenuti fattori endemici. È molto probabile che essi finiranno col comportarsi di nuovo nello stesso modo quando, con la ripresa dell'economia dei paesi industriali, ci sarà

anche la ripresa della domanda di petrolio; e va detto che ci attende sempre una catastrofe se l'O.P.E.C. dovesse interrompere le forniture. Tuttavia la Comunità ha fatto poco o nulla per promuovere la sua produzione di energia o ridurre i consumi, e non abbastanza per sistemare le sue relazioni con i paesi produttori su un piano di maggiore stabilità.

Per le materie prime industriali la situazione è più simile a quella del petrolio che a quella dell'agricoltura comunitaria. La minaccia è meno grave: le materie prime che sembrano fornire la base per la formazione di cartelli da parte degli esportatori sono poche, e sono comunque meno cruciali per l'economia della Comunità. Ma, con un'inflazione che persiste anche in periodo di recessione, un'altra feroce impennata nei prezzi di queste merci non è improbabile nel caso in cui i paesi industriali espandano le loro economie. Anche in questo campo la Comunità non ha fatto praticamente nulla per fronteggiare questa evenienza. L'atteggiamento della Comunità è stato tutt'altro che positivo nei confronti di proposte di creare *stocks* internazionali di stabilizzazione; e non sembra neppure che abbia cominciato a prendere in considerazione l'alternativa della costituzione di riserve proprie, per essere pronta nel caso di fluttuazioni selvagge o di interruzione delle forniture.

I prodotti primari sono noti per la loro instabilità. Il loro comportamento è stato cruciale in occasione della grande depressione degli anni Trenta e della grande inflazione degli anni Settanta. Ma si potrebbe tuttavia sostenere che essi costituiscono un caso speciale, mentre il mercato non regolamentato dei prodotti manufatti funzionerebbe meglio. Meno peggio, forse; ma non sufficientemente bene.

I prodotti tessili sono in genere considerati come un'altra eccezione. Nella moderna economia europea, non si possono gettare i lavoratori tessili nel mucchio dei rifiuti, come è avvenuto nel diciannovesimo secolo per i tessitori a mano. In mancanza di controlli le importazioni di stoffe e indumenti da parte dei paesi a basso salario dilagherebbero nella Comunità distruggendo interi settori di questa industria. Gli accordi multifibre limitano ad una percentuale concordata il tasso di aumento delle importazioni allo scopo di disporre di tempo per il riaddestramento dei lavoratori minacciati e per creare nuovi posti di lavoro. La Comunità ha negoziato parecchi di questi accordi; ma due fatti vitali non sono ancora stati esattamente riconosciuti.

Il primo è il costo alto di programmi di riqualificazione della manodopera e di creazione di posti di lavoro con un trattamento adeguato per i lavoratori tessili dei paesi importatori. Questo

costo dovrebbe essere sopportato dall'autorità responsabile della politica delle importazioni. Il Fondo sociale della Comunità dovrebbe pertanto essere aumentato, e accompagnato da una politica industriale della Comunità capace di creare posti di lavoro in misura sufficiente. Il secondo fatto è che i tessili rappresentano soltanto la più matura fra le industrie per le quali i paesi a basso salario dispongono di un vantaggio schiacciante. Le calzature e parecchi settori dell'elettronica e dell'ingegneria leggera stanno raggiungendo rapidamente lo stesso stadio; e se i lavoratori non devono essere gettati sul lastrico senza pietà, la via seguita dagli accordi multifibre dovrà essere ripercorsa in parecchi casi. Vi dovrebbe essere un controllo sul tasso di aumento delle importazioni, accompagnato da efficaci politiche industriali e dell'occupazione per assicurare un'agevole riallocazione del lavoro.

Mentre le importazioni dai paesi meno sviluppati possono essere dannose perché il loro livello di sviluppo economico è differente rispetto a quello della Comunità, gli europei dell'Est possono anch'essi creare problemi a causa del loro differente tipo di economia. La difficoltà di una misura comparativa dei costi rende precario l'accertamento del *dumping*. Fino a poco fa il problema non è emerso grazie ai contingenti fissati dai paesi occidentali e alla consuetudine dei paesi europei dell'Est di allineare i loro prezzi all'esportazione sui livelli prevalenti nell'Occidente. Ma ormai molti contingenti sono stati eliminati nell'Europa occidentale, e gli europei dell'Est, nella loro corsa all'acquisizione di valute occidentali, stanno riducendo i prezzi. La Comunità ha bisogno di un meccanismo efficiente, attraverso dazi o contingenti, per difendersi contro il disordine crescente che deriva da tali importazioni. Inoltre, deve disporre di strumenti che assicurino nel lungo periodo l'espansione del commercio con l'Europa orientale, attraverso accordi di cooperazione e di specializzazione. Attualmente la Comunità è responsabile soltanto per la politica commerciale; essa dovrebbe avere responsabilità anche per la cooperazione industriale.

Navi, acciaio, automobili: i giapponesi, e gli altri che li seguono.

Ciò che riguarda le materie prime, i paesi meno sviluppati e i paesi dell'Est costituisce già una serie di eccezioni importanti rispetto all'area del commercio « normale » non regolamentato. Ma il più deve ancora venire. Già nei prosperi anni Sessanta, quando l'ampiezza della penetrazione giapponese sul mercato americano per una mezza dozzina di prodotti importanti stava spostando i sindacati AFL/CIO da una posizione libero-scambista

ad una posizione protezionistica, era apparso evidente che il tasso di sviluppo delle esportazioni provenienti da questa economia così dinamica avrebbe potuto risultare incompatibile con il benessere dei lavoratori in un paese occidentale normale. La Comunità vi prestò scarsa attenzione. Ma ora, con il 90% delle ordinazioni mondiali di navi in mano ai giapponesi, e con industrie ad alta intensità di capitale come l'acciaio, le automobili e i cuscinetti a sfera sottoposte ad una violenta pressione, la Comunità sta tardivamente cercando di improvvisare una linea di difesa.

Le difficoltà sono tuttavia notevoli, perché, anche se a nessuno fa piacere l'idea che altre migliaia di lavoratori vadano ad ingrossare le fila della disoccupazione strutturale ed intere città perdano le loro principali industrie forse per una generazione, la Comunità non possiede gli strumenti per intervenire e i governi membri non riescono ad accordarsi su quanto andrebbe fatto. In primo luogo, è essenziale prendere atto che queste industrie ad alta intensità di capitale possono funzionare soltanto sulla base di strategie oligopolistiche (dunque di cartelli, per parlare chiaro) che garantiscano prezzi minimi e, se necessario, quote di mercato, in modo che gli impianti possano essere ammortizzati ed infine rinnovati. Nell'economia europea moderna è necessario che l'autorità pubblica controlli questi cartelli per assicurare che essi funzionino nell'interesse pubblico (così come il governo coopera con le imprese nel sistema francese di pianificazione); e se le imprese esterne alla Comunità insidiano queste industrie con una politica dei prezzi rovinosa, la Comunità deve in questo caso disporre di strumenti (tariffe, prelievi, contingenti) per tenerle a bada mentre negozia con loro su prezzi minimi e quote di mercato.

Queste industrie ad alta intensità di capitale sono situate nel cuore dell'economia moderna; e il caso della concorrenza giapponese mostra che esse non possono sopravvivere ad una politica di *laissez faire*. Né, per quanto possa essere considerato eccezionale il caso giapponese, vi è alcuna ragione di ritenere che casi simili non si possano moltiplicare. I cantieri navali della Corea del Sud, di Formosa e del Brasile sono già quasi a ridosso di quelli giapponesi. Fra poco una dozzina di questi paesi si collocherà fra i principali produttori di beni ad alta intensità di capitale; e l'esempio dei tessuti, anch'esso fatto valere dal Giappone appena vent'anni fa, sarà seguito da parecchie industrie sia ad alta intensità di capitale che di lavoro. Il predominio dell'Europa, insieme all'America, come officina del mondo, sta per finire. La Comunità potrà essere all'avanguardia non tanto per la produzione industriale quanto per la sua politica sociale e per

l'umanità con cui saprà dominare i mutamenti economici. Ma questa umanità sarà minacciata dagli effetti degli improvvisi, distruttivi mutamenti dell'economia internazionale, a meno che non si sappiano escogitare mezzi efficaci per controllare lo sviluppo degli scambi.

Gli Stati Uniti: un rapporto più armonico.

È un conforto prendere in esame la relazione abbastanza armonica con gli Stati Uniti dopo aver richiamato, circa il resto dell'economia mondiale, i passati sconvolgimenti e i segni di quelli futuri. Negli anni Cinquanta l'America sembrava irrevocabilmente dominante, con un livello di vita doppio rispetto a quello dell'Europa occidentale, con imprese gigantesche, tecnologie avanzate ed un dollaro robustissimo. Ormai il grado di sviluppo dell'America del Nord, e di parecchi paesi dell'Europa nord-occidentale, è all'incirca simile. Gli americani rimangono in posizione dominante soltanto per quanto riguarda la loro moneta, alcune tecnologie (computers, spazio) e la forza di alcune loro grandi imprese. Attraverso l'Atlantico, fra economie simili per tipo e grado di sviluppo, il commercio si è sviluppato in modo libero da intralci, persino in questi ultimi anni tumultuosi.

Nei settori in cui la tecnologia americana è ancora predominante, la causa prevalente del divario in atto risiede nelle commesse pubbliche e nei contributi per la ricerca e lo sviluppo elargiti da un potente governo federale. La Comunità, all'opposto, è rimasta del tutto passiva rispetto allo sviluppo degli elaboratori elettronici, ed ha lasciato il compito di sostenere la produzione aeronautica a due o tre tra i governi membri, senza poter competere con i trionfali successi della Boeing. Per controbilanciare le multinazionali americane con quelle europee, manchiamo ancora di uno statuto europeo delle società; né vi è una efficace politica comunitaria per mantenere sotto controllo le multinazionali. Vi è molto da fare per la Comunità, se vuole reggere in questo modo la concorrenza con gli americani. Ma il grosso del commercio attraverso l'Atlantico sembra destinato a crescere senza causare disordini e con una chiara tendenza alla riduzione o abolizione delle tariffe. Le stesse conclusioni valgono per il commercio della Comunità con altri paesi dell'Europa occidentale, che hanno già, per la maggior parte, rapporti di libero scambio con la Comunità, e per l'Australia, il Canada e la Nuova Zelanda.

Per la moneta, il problema è diverso. Il dollaro è la moneta dominante e gli europei non sono ancora riusciti ad elaborare un contrappeso, che svolga, nel settore degli scambi, la stessa

funzione della tariffa esterna della Comunità. La Comunità rimarrà largamente influenzata dalle decisioni americane sui tassi di interesse, i tassi di cambio e l'offerta di moneta internazionale finché non creerà alcuni efficaci strumenti finanziari autonomi come un fondo di riserva, un sistema comunitario per il controllo dei cambi, una moneta parallela ed infine un'unica moneta comune. Fino a questo momento la Comunità non sarà in grado di dominare i terremoti monetari che hanno così gravemente sconvolto le nostre economie negli ultimi anni. Questa è la vera posta in giuoco nei confronti dell'America. Per il commercio attraverso l'Atlantico, la politica liberale della Comunità dovrebbe proseguire. Non è a questo riguardo che si manifesta la necessità di una riforma radicale della politica commerciale.

Un'economia mista all'interno richiede una politica esterna mista.

Vi è un'insanabile contraddizione fra la politica esterna della Comunità e la politica interna degli Stati membri. All'interno gli Stati membri impiegano i sussidi, le imposte, i crediti ed un insieme di controlli per promuovere lo sviluppo industriale e proteggere i lavoratori dai più duri contraccolpi dei mutamenti economici. Esternamente, la politica della Comunità è molto più prossima al *laissez faire*. Essa ha accordi multifibre, contingenti sulle importazioni dall'Europa orientale e preferenze tariffarie per una serie di paesi in via di sviluppo; ma reagisce con indagine e inefficacia alle minacce esterne, come l'embargo sul petrolio, l'instabilità dei prezzi o la concorrenza distruttiva, perché non dispone di alcuna prospettiva a lungo termine al di fuori della diminuzione delle tariffe doganali. Abbiamo visto come questa passività verso l'esterno consenta alle forze internazionali di danneggiare l'economia interna; e questi danni non avranno termine fino a quando il *laissez faire* non verrà accompagnato da attive politiche nelle relazioni esterne della Comunità, come avviene nelle economie interne degli Stati membri.

Idealmente, le politiche attive dovrebbero essere politiche comuni con i *partner* economici della Comunità, con l'obiettivo di riportare sia la stabilità che l'espansione nei reciproci flussi di scambio e di pagamenti. Ma spesso i *partner* economici non ritengono utili tali politiche, e gli accordi o le istituzioni internazionali sono troppo deboli per amministrarle. La Comunità perciò ha bisogno in primo luogo di difese proprie. Solo dopo averle realizzate essa potrà operare per introdurre i necessari elementi di controllo sociale a livello internazionale.

La difesa può ovvia è il controllo delle importazioni con stru-

menti come i contingenti, i prelievi e i dazi, per prevenire la loro crescita ad un tasso che metta in pericolo il benessere dei lavoratori della Comunità. Poiché è la rapidità del cambiamento che è dannosa, e non il cambiamento in sé — che può invece favorire sia il consumatore interno che il produttore esterno — questi controlli devono essere accompagnati da misure di politica industriale, regionale e dell'occupazione per promuovere la riconversione industriale ed il trasferimento di lavoratori in attività in cui la Comunità è più competitiva.

Per le industrie ad alta intensità di capitale, come l'acciaio, può essere necessario impedire ai prezzi della Comunità di cadere al di sotto di un livello che copra sia i costi fissi sia quelli di esercizio. Questo risultato può essere conseguito con prelievi alla importazione; e, oltre a ciò, con accordi su prezzi minimi o quote di mercato con i concorrenti esteri. In prospettiva, bisogna evitare investimenti che creino capacità produttiva in eccesso mediante accordi di specializzazione per impedire l'installazione di troppi impianti identici nel mondo.

Per i prodotti primari più importanti la Comunità deve finanziare proprie scorte di stabilizzazione, che possono essere incorporate negli *stocks* internazionali quando vi è accordo sulle quantità e sui prezzi; e, in mancanza di rifornimenti veramente certi, nei casi di interdipendenza impossibile da spezzare, la Comunità deve procedere verso l'autosufficienza per ogni bene essenziale, laddove sia possibile.

Per quanto riguarda la moneta, la Comunità ha bisogno di strumenti propri, come una moneta parallela e controlli sui cambi esteri, con cui difendersi fino a quando non verrà realizzato uno stabile ordine monetario internazionale.

In conclusione, la Comunità ha bisogno di una politica esterna molto più attiva di quella che ha avuto finora. Si può obiettare che si tratterebbe, come prima, di una politica mista, anche se più vigorosa. Ma a questo riguardo il vigore è un fatto di primaria importanza. Un'altra reazione da esaminare può essere quella dello *shock* provocato dall'idea di tradire i principi del libero scambio.

L'alternativa è l'autarchia degli Stati membri.

Chi si scandalizza per l'economia mista come per una politica esterna attiva è coerente ma distaccato dalla realtà. L'economia mista, lo stato del benessere, e la nuova politica economica che ne consegue, non sono fenomeni casuali e transitori. Sono fenomeni che hanno profonde radici in seno al popolo nel bisogno non solo di prosperità, ma anche di stabilità, e nella

propensione a conseguire questo risultato nell'ambito di una democrazia politica ed economica. Se la politica esterna è di *laisser faire*, e mista la politica interna, è a favore della politica interna che la contraddizione deve essere risolta, perché questo modo nuovo di gestire l'economia rispecchia le forze sociali e i valori morali prevalenti nella nostra epoca, mentre il *laisser faire* rispecchia le potenti forze sociali e l'etica di un periodo precedente.

Coloro che sostengono la tesi tradizionale del libero scambio verso l'esterno e dell'economia mista all'interno sono, d'altra parte, del tutto incoerenti; e la loro incoerenza può condurre al peggior risultato possibile. Senza una politica esterna mista della Comunità non avremmo certo il perdurare di una Comunità liberale in moderato contrasto con i suoi lavoratori, ma la sostituzione di questa Comunità con Stati membri autarchici.

I cittadini dei paesi membri insistono sulla necessità di una politica che garantisca una certa sicurezza di lavoro e di reddito. Se questa sicurezza è minacciata da forze esterne, essi chiederanno che queste forze siano controllate o escluse. Se la Comunità non le controlla o le esclude, saranno gli Stati membri a farlo.

La gravità di questo problema non deriva soltanto dalle maggiori pretese dei cittadini, ma anche dalle variazioni intervenute nelle caratteristiche dei mercati. La convinzione che un mercato non regolamentato avrebbe massimizzato il benessere era, almeno parzialmente, giustificata quando vi era una situazione prossima alla concorrenza perfetta. Ma l'economia moderna è pervasa da mercati imperfetti e da potere di mercato. I lavoratori e gli impianti sono specializzati per compiti particolari, ed il loro trasferimento ad altri compiti è costoso o addirittura impossibile. In molti mercati la domanda e l'offerta sono rigide e anelastiche. La specializzazione e la sincronizzazione dei processi produttivi danno luogo a posizioni di potere di mercato, e di conseguenza i prezzi e la produzione dipendono più dalla forza contrattuale che dalla concorrenza perfetta. Un certo grado di stabilità regolamentata sarebbe necessario solo per ragioni di efficienza economica, quand'anche non fosse richiesto da imperativi di benessere sociale. Va anche tenuto presente che non sarebbe possibile resistere a queste richieste economiche e sociali senza costi politici ed economici inaccettabili.

Sono costi che gli Stati membri della Comunità non intendono pagare. Essi proteggeranno certamente i loro lavoratori e le loro industrie da mutamenti violenti con misure unilaterali, se non riusciranno a fare ciò insieme come Comunità; e reagendo separatamente alle minacce della stretta petrolifera, delle navi

giapponesi, delle scarpe sudcoreane, dei vestiti romeni e di molti altri prodotti, essi frantumano il mercato comune della Comunità e si isolano dal mondo circostante.

Le economie da stato di assedio che ne risulteranno saranno disastrose per le nostre popolazioni. Gli europei dell'Est, che hanno chiuso le loro economie reciprocamente e nei confronti dell'Occidente, hanno lottato da allora in poi per allentare questa camicia di forza che ostacola il loro benessere ed il loro sviluppo economico. Per economie piccole e medie come quelle della Comunità, ad un più avanzato livello tecnologico, una ritirata nelle ridotte economiche nazionali sarebbe ancora più disastrosa che per l'Europa orientale. Soltanto una Comunità che assicuri ai suoi cittadini una protezione sociale sufficiente può contrastare queste fosche prospettive.

La parte liberale di una politica esterna mista.

Il bisogno di protezione da parte della Comunità è stato sottolineato perché nella Comunità prevalgono la politica e l'ideologia del *laisser faire*, e ciò è sempre più dannoso per la nostra popolazione. Coloro che sono stati educati a politiche contrarie, o alla dialettica marxista, sosterranno senza dubbio che la sola alternativa è quella dell'abbandono totale dei principi liberali e del controllo di ogni minimo dettaglio del nostro commercio estero. Ma ciò sarebbe tanto scriteriato quanto rinunciare alla economia mista per abbracciare un sistema rigidamente liberistico o dirigistico per l'economia interna. La vera alternativa al *laisser faire* non è il controllo totale, ma la libertà associata con il grado di controllo necessario per la stabilità e la sicurezza.

L'instabilità e i risultati insoddisfacenti dell'economia comunitaria da quando è stata colpita dalla crisi economica mondiale degli anni Settanta mostrano che il grado di controllo sulla sua politica esterna non è sufficiente. È necessario uno spostamento in questa direzione. Ma, una volta che lo spostamento è avvenuto, dovremmo garantire che la politica della Comunità resti liberale fino al punto in cui ciò è compatibile con la sicurezza economica.

La chiave di volta per una politica esterna liberale è una politica interna dinamica che faciliti il progresso industriale. In primo luogo, e soprattutto, ciò implica una politica attiva e generalizzata della manodopera, del tipo di quella largamente sviluppata in Svezia. In secondo luogo, è necessaria una politica industriale che promuova la sostituzione degli impianti antiquati nelle vecchie industrie con impianti moderni nelle nuove industrie, loca-

lizzate dove c'è richiesta di posti di lavoro. Quanto più efficaci sono queste politiche interne, tanto più le importazioni possono aumentare senza danneggiare i lavoratori nella Comunità.

Sulla base di questa economia interna flessibile e dinamica la Comunità può negoziare con i suoi *partner* commerciali un rapido sviluppo degli scambi, senza timore di un riflusso di lavoratori in eccesso che potrebbe indurre ad una avventura autarchica. Provvista di adeguati fondi e poteri, la Comunità potrebbe esercitare tutto il suo peso per creare le condizioni per l'espansione nella stabilità dell'economia internazionale.

Una Comunità federale, politica ed economica.

Se la politica mondiale fosse strettamente connessa all'economia mondiale, vi sarebbero funzioni di governo economico svolte a cinque o sei livelli, dall'autorità locale, alla provincia, allo Stato nazionale, ai raggruppamenti regionali (Comunità europea) ed a più ampi sistemi economici (gruppo atlantico o sovietico) fino al mondo come un tutto. Gran parte dell'attuale disordine internazionale è causato dalla mancanza di un governo economico sulle aree più vaste.

Idealmente, questi livelli di governo più elevati dovrebbero essere costituiti al più presto. Ma il mondo è ancora troppo differenziato politicamente ed economicamente per questo, ed ogni progresso al di là della sovranità assoluta degli Stati nazionali si può conseguire più facilmente in gruppi regionali come la Comunità europea. Il benessere del nostro popolo sarebbe meglio servito da un forte governo della Comunità, che potrebbe difendere la sua economia contro perturbazioni esterne, inevitabili in un mondo non governato, mentre nello stesso tempo potrebbe incoraggiare ogni possibile progresso verso un governo internazionale. Per la Comunità ciò comporta un governo federale, perché forme più blande di associazione sarebbero troppo deboli per i difficili compiti della gestione interna ed esterna dell'economia.

Questa conclusione politica non è indipendente dal tipo di gestione economica prospettata. Il *laissez faire* non richiede che una modesta azione di governo; e se la Comunità fosse essenzialmente un'unione doganale con tariffe esterne in via di estinzione le presenti istituzioni sarebbero sufficientemente forti. Ma la tesi di questo saggio è che non basta il *laissez faire*, che occorre anche una protezione sociale. La Comunità deve rispecchiare le caratteristiche dei suoi paesi membri camminando su entrambe le gambe, che grosso modo possono essere chiamate liberalismo e socialismo.

L'economia mista è l'equivalente economico di una federazione politica. L'essenza del federalismo politico è la distribuzione a diversi livelli della funzione di governo, in modo che ogni funzione venga esercitata al più basso livello compatibile con l'efficienza e la giustizia, cioè al livello nel quale la maggior parte della popolazione è influenzata direttamente dalle decisioni alle quali essa stessa può avere facilmente accesso. L'equivalente economico è un'economia in cui le questioni di interesse generale, come l'equità fra i gruppi sociali e la stabilità del sistema, sono di competenza del livello appropriato dell'autorità pubblica, mentre le altre questioni vengono decise all'interno dell'impresa. L'economia che viene comunemente detta *mista* può dunque essere correttamente definita *economia federale*.

Il federalismo economico e politico, con una politica esterna forte abbastanza per difenderlo in un mondo tempestoso ed incerto e per far progredire la causa del federalismo nell'economia e nella politica mondiale: è questo il modello per una Comunità che voglia rispecchiare ciò che vi è di meglio nella civilizzazione europea.

La moneta europea

DARIO VELO

La creazione dell'Unione economico-monetaria è stata proposta dal vertice dei Capi di Stato e di governo della C.E.E. nel 1969 come completamento del processo di integrazione che aveva allora concluso la fase dell'Unione doganale, e al tempo stesso come alternativa ai primi sintomi della crisi economico-monetaria che sarebbe esplosa di lì a poco a livello internazionale.

Fino a quella data la creazione dell'Unione economico-monetaria non era stata oggetto di un impegno specifico non tanto per l'esistenza di opposizioni, quanto per la convinzione che essa sarebbe stata il frutto automatico del successo dell'Unione doganale. Si può ricordare che una delle motivazioni con cui il generale de Gaulle si batté contro l'ingresso della Gran Bretagna nella C.E.E. era che la debolezza della sterlina avrebbe messo in crisi l'Unione monetaria ormai « di fatto » esistente fra le monete europee.

I fatti sembravano suffragare questa speranza. Le monete europee da un lunghissimo periodo di tempo mantenevano un regime di cambi fissi, la liberalizzazione dei movimenti di capitali intraeuropei aveva potuto essere avviata, le congiunture economiche si evolvevano in modo tendenzialmente parallelo e senza suscitare tensioni insostenibili.

Alla fine degli anni '60, le prime crisi valutarie dimostrarono che questa speranza era illusoria. La crisi del dollaro dava il via al caos monetario in Europa. Si comprese allora che l'ordine che aveva regnato in Europa permettendo il successo della C.E.E. non era imputabile allo stesso processo di integrazione, ma era stato una conseguenza della stabilità del dollaro e più in generale della stabile leadership statunitense sull'occidente.

Per l'Europa, si poneva il problema di garantire, autonomamente, le stabili condizioni economico-monetarie necessarie per sostenere il processo di integrazione.

La fluttuazione dei cambi causa del protezionismo.

Per valutare la gravità delle conseguenze del disordine monetario internazionale, si consideri che la fluttuazione generalizzata delle monete, che ha caratterizzato gli anni '70, non ha precedenti nella storia moderna dell'economia internazionale con la sola eccezione degli anni '30, durante la grande crisi. Questo precedente è significativo. La fluttuazione delle monete, oggi come negli anni '30, rappresenta un'involuzione dirigistica e protezionistica. Con la fluttuazione si cerca di isolare l'economia nazionale dalle influenze esterne e di scaricare sui vicini la propria inflazione e disoccupazione; questa politica tende fatalmente a degenerare nel nazionalismo economico e nell'autarchia su scala mondiale.

Nella C.E.E. questi fenomeni generano le conseguenze più gravi, perché pongono in crisi il processo di integrazione, cioè la base stessa dello sviluppo economico e sociale realizzato in questo dopoguerra.

Il disordine monetario tende a spezzare il mercato europeo in mercati nazionali, sia in campo industriale che agricolo. Di fatto, esso reintroduce i dazi che l'integrazione doganale aveva abbattuto.

Il disordine monetario al tempo stesso alimenta i comportamenti speculativi, che ulteriormente aggravano gli squilibri e spingono le autorità nazionali ad adottare misure difensive sempre più dirigistiche ed autarchiche.

Questi fenomeni generano una spirale di crisi. Essi ostacolano lo sviluppo di strategie europee da parte delle imprese e spingono le autorità pubbliche ad orientare tutte le misure di politica economica (in particolare la politica industriale ed agricola) in funzione dell'obiettivo di migliorare i conti con l'estero e non nella prospettiva dello sviluppo equilibrato economico e sociale nel quadro europeo; in tal modo vengono sempre più aggravate le distorsioni e le tendenze protezionistiche.

Il fatto è che, venuto meno il profondo parallelismo nella evoluzione economica dei Paesi europei garantito per un ventennio dall'influenza stabilizzante degli Stati Uniti sull'economia occidentale, la sopravvivenza delle monete nazionali ha rivelato il proprio potenziale destabilizzante, riconducibile al fatto che la

sopravvivenza delle monete nazionali trasforma divergenze di sviluppo in problemi di bilancia dei pagamenti e quindi impone di subordinare il progresso del processo di integrazione alle priorità nazionali.

Un confronto può meglio chiarire questo punto. Ipotezziamo che le regioni italiane, o francesi, posseggano una moneta regionale e quindi una propria bilancia dei pagamenti; in presenza di uno squilibrio interregionale, le autorità delle regioni in deficit sarebbero spinte a ricercare il riequilibrio dei conti interregionali con l'adozione di politiche deflazionistiche o con la modificazione delle parità monetarie. La speculazione subito punterebbe sulla svalutazione delle monete delle regioni deboli e sulla rivalutazione delle monete delle regioni forti. Questa situazione si rivelerebbe evidentemente assurda perché spingerebbe le regioni verso politiche protezionistiche fino al punto in cui il mercato nazionale risulterebbe frantumato in aree regionali tendenzialmente autarchiche. Questi fenomeni non si manifestano all'interno degli Stati europei perché essi posseggono un'unica moneta e un mercato integrato dei capitali, perché è assicurata la libera circolazione interregionale dei fattori produttivi e perché l'operatore pubblico provvede a garantire, in una certa misura, lo sviluppo equilibrato del sistema economico. Il concetto stesso di bilancia dei pagamenti, a livello regionale, non ha significato. Questa situazione contraddittoria è invece caratteristica della esperienza europea perché l'Europa non ha ancora superato la propria divisione in Stati-regioni.

Ciò non significa che la creazione della moneta europea cancellerebbe il problema degli squilibri della bilancia dei pagamenti semplicemente eliminando la loro rilevazione contabile. Ciò indica, in realtà, che la creazione della moneta europea permetterebbe agli squilibri di manifestarsi secondo la loro reale natura, cioè sotto forma di diversi livelli e tassi di sviluppo regionale e non sotto forma di diversa solidità delle monete nazionali, e ciò renderebbe possibile affrontare tali squilibri efficacemente in termini di politica regionale invece che aggravarli con misure protezionistiche.

La moneta europea per superare la crisi economica.

La crisi economica è un fatto che coinvolge tutti i paesi europei e che può essere fronteggiato solo da una strategia unitaria europea. Ciò è evidente a tutti ma non si traduce in concrete misure di politica economica perché a livello europeo esiste un vuoto di potere. In conseguenza, la crisi è fronteggiata con mi-

sure nazionali che, proprio perché strutturalmente inadeguate a risolvere problemi supernazionali, fanno risaltare l'impotenza dei governi e alimentano lo scetticismo e lo sbandamento politico e morale.

L'impossibilità di fronteggiare efficacemente la crisi con misure nazionali vale anche per gli Stati più forti, che pure avevano in un primo tempo sperato di sottrarsi al destino comune. Oggi le imprese, in tutti gli Stati europei, producono per il mercato europeo o mondiale; un rilancio della domanda a livello nazionale in queste condizioni non è sufficiente per sostenere il rilancio degli investimenti, che può avvenire solo nella prospettiva di un incremento della domanda a livello europeo. Per questo non ha senso sperare che uno Stato europeo, anche il più forte, possa essere la « locomotiva » della ripresa, che può avvenire solo per iniziativa congiunta di tutti.

La moneta europea è lo strumento per superare questa situazione contraddittoria e per affrontare in modo adeguato i problemi della crisi. Porre il problema della moneta europea significa porre il problema del rafforzamento dell'esecutivo europeo, cioè dell'attribuzione a quest'ultimo del potere di regolare lo sviluppo dell'economia europea. La moneta europea ha questa valenza perché le elezioni europee offrono la base di potere adeguata. Con l'elezione europea si avrà la partecipazione dei cittadini, dei partiti e delle forze economiche e sociali organizzate alla costruzione dell'Europa. E con le elezioni i partiti saranno giudicati dai loro elettori sulla base di ciò che avranno fatto per affrontare i più gravi problemi esistenti, che sono quelli della crisi economica e della disoccupazione. In questo quadro, in cui si confronteranno sempre più chiaramente sia nel campo politico che in quello economico la tendenza europea con la tendenza provinciale del nazionalismo, la moneta — che per definizione non può essere che nazionale o europea — appare l'elemento decisivo perché in grado di fare pendere la bilancia del potere a favore di una delle parti.

Ora, per valutare l'importanza dell'Unione economico-monetaria, occorre fondarsi sul fatto che essa è in grado di dare un orientamento certo, in senso europeo, a tutte le forze economiche sociali e politiche.

Gli europei si sono trovati di fronte ad un problema sotto certi aspetti analogo vent'anni or sono. Allora era in discussione la C.E.E. e la scelta volse a favore della creazione della C.E.E., per quanto riguarda l'essenziale, sulla base della considerazione fondamentale che la creazione di un mercato di dimensioni continentali costituiva la condizione indispensabile per la diffusione

in Europa delle moderne forme di produzione di massa. La formazione della C.E.E. ha permesso di mobilitare energie che altrimenti sarebbero rimaste inutilizzate; essa ha dato un orientamento in senso europeo al comportamento delle imprese, dei sindacati e dei governi per un ventennio.

La moneta europea avrebbe un'importanza analoga e aprirebbe un nuovo ciclo economico di sviluppo e stabilità perché garantirebbe l'unità del mercato necessaria allo sviluppo dell'integrazione e che l'Unione doganale di per sé non basta a garantire. La moneta europea, rendendo irreversibile il processo di integrazione grazie alla sua congiunzione con l'elezione europea, garantirebbe che tutti i problemi che hanno dimensione europea siano pensati e affrontati in prospettiva europea e non nazionale e permetterebbe agli operatori economici di fondare le proprie decisioni di lungo periodo sulla certezza dell'esistenza di un quadro europeo stabile e in via di rafforzamento, con l'effetto di liberare e incentivare le energie sane e dinamiche dell'economia.

In realtà, per riportare sotto controllo la crisi, il problema cruciale è superare la contraddizione oggi esistente e costituita dal fatto che in Europa non coincidono Stato, sistema economico e moneta. Non può esistere sistema economico unitario senza moneta e senza un quadro giuridico-istituzionale costituito dallo Stato, non necessariamente unitario, cioè esclusivo. Va ricordato che la federazione è uno Stato nel cui ambito possono coesistere Stati membri indipendenti nella loro sfera e che la Comunità dopo l'elezione diretta si troverà in una situazione molto vicina a quella di una federazione. L'idea che fosse possibile costruire gradualmente un sistema economico europeo senza creare una moneta e uno Stato europeo, ha potuto svilupparsi solamente come conseguenza di una particolare e irripetibile congiuntura internazionale che ha per un ventennio garantito una profonda convergenza fra le condizioni e gli interessi più profondi degli Stati europei. La crisi odierna testimonia l'illusorietà di questa speranza. In questa prospettiva, l'obiettivo della creazione della moneta europea ha importanza cruciale perché mira a ristabilire in Europa la coincidenza fra sistema economico, Stato e moneta.

La moneta europea e le relazioni internazionali dell'Europa.

A conclusioni analoghe, nel senso che confermano l'importanza della moneta europea, si giunge ove si prenda in considerazione lo scenario internazionale.

Oggi l'Europa è di fronte a scelte da cui dipende il suo avvenire. Tra i problemi che non possono più essere rinviati c'è in

primo luogo la necessità di regolare in modo nuovo i rapporti con gli Stati Uniti, con l'Unione Sovietica e con i Paesi del Terzo mondo, in vista di un nuovo ordine mondiale. L'Europa potrà essere un soggetto attivo in questa negoziazione così da tutelare i propri interessi e contribuire alla ricerca di una soluzione più evolutiva per il mondo intero solo se potrà agire come un'unità.

Sul piano dei rapporti commerciali, all'Europa, che a differenza dell'America ha un'economia bisognosa di materie prime e strutturalmente aperta al commercio internazionale, conviene incrementare il più possibile gli scambi, specie con i paesi africani e mediterranei. Questi interessi europei non possono tuttavia tradursi in una efficace politica commerciale stante l'attuale divisione degli europei e l'impossibilità di modificare le tariffe esterne comunitarie in assenza di una politica industriale e della occupazione a livello europeo. In questo modo l'incapacità dell'Europa divisa di rinnovare il proprio sistema produttivo contrappone l'Europa stessa agli interessi dei paesi in via di sviluppo. In questa situazione l'Europa si rivela anche incapace di elaborare una efficace politica energetica, che non può prescindere da una definizione e stabilizzazione dei rapporti con gli Stati Uniti ed i paesi arabi.

Ciò richiede una profonda convergenza delle politiche economiche nazionali che solo la realizzazione dell'Unione economico-monetaria può garantire. Di qui dunque l'importanza decisiva della creazione di una moneta europea che, garantendo la realizzazione dell'Unione economico-monetaria, costituisce l'indispensabile premessa per affermare un ruolo autonomo dell'Europa nel ciclo della politica mondiale che in questi anni si sta aprendo, e quindi per affermare una divisione internazionale del lavoro che non releghi l'Europa, come oggi sta avvenendo, in una posizione subordinata rispetto agli Stati leader ed al tempo stesso antitetica agli interessi dei paesi in via di sviluppo.

Va sottolineato che, a livello internazionale, la moneta europea sarebbe accettata come moneta di pagamento e di riserva a fianco del dollaro. Ciò significa che la creazione di una moneta europea consentirebbe il ritorno ad uno stabile ordine monetario internazionale, che è la condizione indispensabile per la crescita ordinata del commercio mondiale. In secondo luogo, ciò significa che la moneta europea attribuirebbe all'Europa un diritto di signoraggio internazionale (cioè il potere di acquisire beni reali contro l'emissione di moneta cartacea accettata come moneta internazionale) analogo a quello oggi posseduto dagli Stati Uniti grazie alla emissione del dollaro; in questo modo diverrebbe meno drammatico il problema di finanziare temporanei deficit e diver-

rebbe agevole il riciclaggio internazionale dei capitali attraverso canali finanziari autonomamente controllati dalle autorità europee.

La crisi del piano Werner ed il rilancio dell'Unione economico-monetaria del presidente Jenkins.

Il « piano Werner » ha rappresentato il primo tentativo di realizzazione dell'Unione economico-monetaria europea. La crisi in cui oggi versa la sua realizzazione non deve rendere scettici sulla possibilità di raggiungere l'obiettivo, ma deve spingere a comprendere i limiti della strategia gradualistica seguita — in ultima analisi i limiti del « serpente comunitario », cioè del tentativo di procedere per fasi alla costruzione di un'Unione economico-monetaria restringendo progressivamente i margini di fluttuazione dei cambi. L'esperienza ha dimostrato che è impossibile mantenere la parità dei cambi se la responsabilità della politica monetaria viene lasciata alle banche centrali ed ai governi nazionali. Non si può lasciare agli Stati un potere e pretendere che essi non lo utilizzino privilegiando le priorità nazionali. In questo senso va dunque condivisa la conclusione del « rapporto Spierenburg » (predisposto su mandato del governo olandese come contributo all'elaborazione del rapporto Tindemans) secondo cui « mantenendo le monete europee distinte, gli Stati membri della C.E.E. hanno sempre voluto mantenersi aperta la possibilità di ritornare ad una politica economica e monetaria autonoma i cui obiettivi siano dettati dall'interesse nazionale. Fino a quando persisterà questo stato di cose, l'integrazione resterà bloccata da una serie di ostacoli praticamente insormontabili, senza contare che questa situazione comporta un rischio permanente di ricaduta. Solo la sostituzione irreversibile delle monete nazionali con una sola moneta comunitaria può mettere definitivamente fine a ciò. Questa operazione deve andare in parallelo con il trasferimento alle istituzioni dell'Unione europea di certi poteri essenziali in campo monetario ed in materia di bilancio. L'Unione monetaria, una volta creata, susciterà di per sé le forze capaci di far convergere le politiche degli Stati membri ».

In questa prospettiva assume importanza fondamentale il « nuovo approccio » all'Unione economico-monetaria sostenuto dal presidente della Commissione delle Comunità Roy Jenkins, secondo cui un salto di qualità iniziale — la moneta europea — è necessario perché l'Unione economico-monetaria possa poi svilupparsi gradualmente con la progressiva costruzione di uno Stato europeo compiuto, con piena sovranità politica, economica e militare.

Ciò non significa, naturalmente, che l'Unione economico-monetaria debba necessariamente essere fondata immediatamente, né significa che sia necessaria l'immediata emissione di una moneta europea. Ciò che è necessario è sin dal primo momento orientare le aspettative stabilendo una data definitiva per la emissione della moneta europea. Come ha proposto il presidente dell'U.E.F. Mario Albertini è necessario stabilire un periodo di pre-unione economico-monetaria e fissare in modo definitivo la data dell'emissione della moneta europea; in questo quadro, l'avvio dell'Unione economico-monetaria coinciderebbe con la creazione della moneta europea e sarebbe agevolata da un periodo transitorio in cui gli Stati potrebbero predisporre le misure necessarie per agevolare il trasferimento della sovranità monetaria al livello europeo.

Questa proposta concilia la necessità di compiere un salto di qualità costituito dal passaggio dall'Unione doganale all'Unione economico-monetaria con l'esigenza di dare agli Stati il tempo necessario per realizzare gli adattamenti richiesti dalla nascita dell'Unione economico-monetaria stessa. La fissazione in anticipo della data della creazione della moneta europea e la definizione di una pre-unione nel periodo che precede tale data costituiscono un piano graduale ma vincolante, realistico ed efficace perché in grado di ristabilire con la prova dei fatti la fiducia reciproca e superare così il vero ostacolo che impedisce il rilancio dell'Unione economico-monetaria: la sfiducia dei paesi in difficoltà nei confronti dei paesi ad economia forte e la sfiducia di questi paesi nei confronti di quelli in difficoltà.

È questo, sostanzialmente, il metodo suggerito dal presidente Jenkins quando, nel suo discorso di Firenze (ottobre 1977), ha affermato che « l'evoluzione è un processo che una volta cominciato si svolge o gradualmente o per salti. Vi è spazio sia per un migliore coordinamento delle azioni di domani, sia per le discussioni di oggi circa un piano più ambizioso per dopodomani ».

Moneta europea, elezioni europee, Stato europeo.

L'importanza decisiva della moneta europea può essere compresa, infine, ponendosi da un punto di vista politico-istituzionale.

I temi fondamentali ormai da alcuni anni in discussione a livello europeo sono l'elezione europea, l'Unione economico-monetaria e l'Unione europea. Questi tre temi non possono essere compresi e analizzati disgiuntamente. Essi sono aspetti di una unica realtà costituita dal fatto che il processo di integrazione europea, completata l'Unione doganale, è giunto ad un bivio:

o un salto di qualità con la nascita di uno Stato europeo, o una involuzione verso il protezionismo e il nazionalismo.

Considerata in sé, l'elezione europea può essere scambiata per un fatto non rilevante, in quanto si tratta di eleggere un Parlamento privo di poteri. In sé l'obiettivo dell'Unione monetaria è contraddittorio perché una moneta europea è irrealizzabile in assenza di una politica economica europea, cioè di un governo europeo. Né si vede che senso abbia parlare di Unione europea, quando gli elementi costitutivi il patto di Unione sono, ciascuno, privi di significato reale.

Il fatto è che questi tre temi riacquistano il loro significato storico se considerati congiuntamente, perché allora risultano essere le componenti essenziali di un processo costituente dello Stato europeo. Questa è la prospettiva adeguata per comprendere e valutare i problemi e le scadenze fondamentali con cui l'Europa è confrontata. Ciò vale in modo esemplare per la moneta europea.

Esistono due precedenti storici che possono aiutarci a comprendere le scelte con cui è confrontata oggi l'Europa.

Un primo precedente storico è dato dalla creazione del dollaro. All'inizio della loro vita, gli Stati Uniti d'America vissero un'esperienza sotto molti punti di vista simile a quella attuale europea. L'approvazione della costituzione federale aveva sancito la nascita della democrazia statunitense, ma aveva lasciato l'esecutivo federale con poteri molto limitati. L'unificazione non poteva ancora ritenersi irreversibile, perché gli Stati membri mantenevano i poteri essenziali e le loro rivalità interne crescevano di giorno in giorno. Questa situazione è per molti versi analoga a quella che caratterizzerà l'Europa una volta avvenute le prime elezioni europee.

In quella situazione, Alexander Hamilton si batté e impose la creazione della Banca centrale statunitense. In questo modo ottenne il lealismo dei cittadini nei confronti dell'esecutivo federale e diede a quest'ultimo un mezzo potente per incidere sui rapporti sociali ed economici. Hamilton non si batté per far avanzare un processo costituente giuridico formale, ma si batté per un effettivo processo costituente dello Stato federale trasferendo il fondamentale potere di battere moneta alla banca centrale federale.

Un secondo precedente storico è costituito dal tentativo, avvenuto agli inizi degli anni '50, di creare un esercito europeo e fondare un'Unione politica europea.

Nel 1951, su iniziativa della Francia i sei paesi che avrebbero in seguito fondato la C.E.E., decisero di creare un esercito

europeo. Questo progetto immediatamente impose di affrontare l'aspetto politico di fondo: un esercito non può esistere senza un governo che lo controlli. Al progetto per la C.E.D. (Comunità europea di difesa) si associò pertanto, alla fine del 1951, quello per la C.E.P. (Comunità politica europea).

La C.E.D. e la C.E.P. costituivano due aspetti dello stesso progetto: la nascita di uno Stato europeo. Non importa qui considerare i motivi che fecero fallire questo tentativo (il fatto che in Francia maggioranza di governo e maggioranza a favore della C.E.D. ad un certo punto non coincisero più); ciò che in questa sede ha rilevanza è il fatto che esiste un perfetto parallelismo fra C.E.P. e elezione europea (in entrambi i casi l'obiettivo è la formazione di un potere politico europeo) e fra C.E.D. e moneta europea (in entrambi i casi è in gioco uno dei due poteri fondamentali dello Stato, la spada e la borsa).

Il fatto è che la creazione di una moneta europea è possibile perché con l'elezione europea è stata posta la premessa per la soluzione degli aspetti politici del problema; la creazione di una moneta europea, d'altro lato, in quanto trasferisce al livello europeo la sovranità monetaria, è necessaria perché l'elezione europea non costituisca un'occasione storica mancata ma coincida con l'avvio della creazione dello Stato europeo.

Le obiezioni alla moneta europea.

Molte sono le obiezioni che vengono mosse al progetto di creare una moneta europea. Fondamentalmente, tuttavia, senza entrare nel dettaglio dell'analisi tecnica, tali obiezioni possono tutte essere ricondotte a due ordini di critiche.

A quanti sostengono il carattere prioritario della moneta europea viene in primo luogo obiettato che per procedere verso l'Unione economico-monetaria è necessario per prima cosa sconfiggere l'inflazione e quindi che ogni Stato si impegni, al suo interno, a risanare gli squilibri, in funzione di un obiettivo nazionale di prezzi e sviluppo. Si obietta cioè che fino a quando vi saranno differenze così profonde fra i tassi di inflazione nazionali — così come oggi accade per esempio fra Germania ed Italia — è impensabile creare un'unica area monetaria.

Questa obiezione è un evidente frutto della tendenza a pensare il nuovo (la moneta europea) con gli schemi formati studiando l'antico (la fluttuazione congiunta), perché proietta nell'unione monetaria, che per definizione implica il trasferimento del potere di battere moneta ad un'unica autorità europea, le conseguenze del disordine generato dal fatto che il potere di bat-

tere moneta è oggi nelle mani delle autorità nazionali. Oggi esistono differenti propensioni nazionali all'inflazione proprio perché gli Stati hanno il potere di battere moneta. Non vi è nulla di strano se fra aree monetarie indipendenti regna la disarmonia: è il caso opposto che dovrebbe stupire. Realizzare la moneta europea significa eliminare alle radici le cause della divergenza nelle politiche monetarie nazionali.

La convergenza delle politiche economiche in assenza di una moneta europea d'altro lato è irrealistica, perché orientare le scelte fondamentali di politica economica verso l'obiettivo della difesa delle monete nazionali comporta l'adozione di una strategia « eguale » per tutti i paesi solo a condizione che coincidano le condizioni di partenza. Ciò non essendo, questa linea di condotta implica l'insorgere di profonde divergenze fra le politiche nazionali, con l'effetto di rendere inevitabile la caduta verso il disordine monetario e il protezionismo; basti pensare come negli anni più recenti i paesi « forti » abbiano perseguito gli obiettivi di riduzione dell'inflazione anche attraverso una rivalutazione della moneta, con ciò incentivando la tendenza dei paesi « deboli » a svalutare la moneta nazionale.

Una seconda serie di obiezioni che viene mossa alla moneta europea fa riferimento al contrasto di interessi che essa genererebbe fra i paesi partecipanti all'Unione monetaria. Ponendosi dal punto di vista dei paesi in surplus, si afferma che la moneta europea costringerebbe questi ultimi ad accollarsi il deficit generato dai paesi deboli. E ponendosi dal punto di vista dei paesi in deficit, si afferma che la moneta europea svantaggerebbe questi ultimi facendo loro subire le conseguenze di una politica monetaria decisa sulla base delle condizioni prevalenti nei paesi più forti. Il fatto che queste obiezioni siano antitetiche una rispetto all'altra è il primo indice della loro astrattezza. Si consideri, d'altra parte, come questa polemica sui presunti beneficiari e danneggiati della moneta europea ricordi per molti aspetti quella apertasi negli anni '50 a proposito della creazione della C.E.E.; allora i paesi forti temevano di essere invasi dai manufatti prodotti a prezzi competitivi dai partners meno sviluppati che fruivano di un minor costo del lavoro, mentre questi ultimi temevano di essere invasi dai manufatti prodotti dai partners più sviluppati che fruivano di una maggiore produttività del lavoro e di una tecnologia più avanzata. La realtà ha dimostrato l'inconsistenza di queste obiezioni alla C.E.E., che ha permesso una migliore divisione del lavoro a livello europeo, vantaggiosa per tutti.

Ora, per quanto riguarda l'essenziale, va detto che il timore dei paesi in surplus di divenire gli « ufficiali pagatori » dell'Eu-

ropa non tiene conto del fatto che ampi trasferimenti di reddito a livello europeo potranno aversi solo nel lungo periodo di uno stadio molto avanzato del processo di fondazione dell'Unione europea; a quel punto, i trasferimenti di reddito a livello europeo saranno accettabili perché frutto di coerenti politiche stabilite democraticamente dai partiti europei nel quadro degli istituti dello Stato europeo.

Occorre poi dire che il lavoro svolto dalla commissione Mac Dougall su incarico della Comunità, ha stimato con precisione la dimensione del bilancio comunitario necessario per avviare la Unione economico-monetaria e ha concluso che un bilancio di dimensioni vicine a quelle dell'attuale budget comunitario può essere sufficiente, ove se ne razionalizzi la gestione. Gli obiettivi prioritari della Unione economico-monetaria sono una politica di stabilizzazione congiunturale comune, una politica monetaria unitaria e la riduzione degli squilibri regionali; questi obiettivi richiedono che il bilancio passi dall'attuale 0,7% del P.I.L. della Comunità al 2,5%. Per valutare queste cifre, si tenga presente che tale incremento della spesa pubblica europea è uguale, come ordine di grandezza, alla spesa effettuata dai paesi europei per sostenere il dollaro nel corso del 1977. Il costo è uguale, ma i ricavi sono differenti. Finanziando il dollaro si difende un precario e insoddisfacente ordine monetario ed economico internazionale. Finanziare il bilancio comunitario significa lanciare un programma di investimenti pubblici in Europa per realizzare la piena occupazione, recuperare il ritardo accumulato dall'Europa nei settori di punta, avviare a soluzione le più gravi contraddizioni economico-sociali che oggi caratterizzano l'Europa, sconfiggere il protezionismo con una politica industriale europea in grado di definire in modo progressivo i rapporti con i paesi del Terzo mondo, e soprattutto restituire la piena sovranità agli europei.

Infine, per quanto riguarda i timori circa gli effetti della perdita da parte degli Stati del potere di svolgere una autonoma politica monetaria, si rifletta sul fatto che tale obiezione alla moneta europea sopravvaluta l'importanza della politica monetaria come strumento di politica economica nazionale. Essa non tiene conto del fatto che nel quadro degli stati nazionali europei la manovra monetaria è andata perdendo efficacia come strumento per influenzare l'occupazione e gli investimenti in conseguenza dell'apertura delle economie europee. Né tiene conto del fatto che la nascita della moneta europea non implica necessariamente una drastica riduzione dell'autonomia delle autorità nazionali nello svolgimento delle funzioni di loro competenza, in quanto manterrebbero la sovranità fiscale e con essa il potere di affrontare efficacemente

gli squilibri economici, sociali e territoriali; e ciò si confermerà tanto più vero quanto più ortodossa sarà la politica monetaria europea, cioè quanto meno le autorità centrali europee potranno drenare risorse con la tassa « inflazione ». In realtà le autorità nazionali nel quadro dell'Unione economico-monetaria vedranno presumibilmente incrementare la propria capacità di affrontare in modo autonomo i problemi economici e sociali più gravi perché potranno concentrare su di essi le proprie risorse, avendo trasferito alle autorità europee il compito di stabilizzare l'economia, che a livello europeo richiede risorse molto minori di quanto non avvenga oggi con una serie non integrata di politiche di stabilizzazione svolte dagli Stati. La possibilità di intervento delle autorità locali sarà inoltre aumentata dalla possibilità di attingere al mercato europeo dei capitali.

Per concludere, tuttavia, ciò che più ha rilevanza è che a fronte di qualsiasi obiezione alla moneta europea, è necessario ribadire che un giudizio sulla moneta europea deve fondarsi sul fatto che essa pone in discussione lo sbocco del processo di integrazione nell'Unione europea e quindi pone in discussione l'orientamento globale dello sviluppo economico-sociale europeo per i prossimi decenni. In questa prospettiva perde significato un preciso calcolo dei vantaggi e degli svantaggi a breve termine che deriveranno dalla moneta europea, nel senso che gli eventuali svantaggi appaiono effimeri e i certi vantaggi appaiono incommensurabili.

La battaglia per la moneta europea è oggi in corso. La moneta europea è un progetto politico adeguato agli immensi problemi oggi da risolvere ma al tempo stesso un progetto politico di non facile realizzazione. Di fronte a difficoltà ancora maggiori negli anni più difficili dell'Europa, Jean Monnet ammoniva che il futuro non deve essere previsto ma costruito; è con questo spirito che l'Europa ha in passato guidato lo sviluppo della civiltà ed è ritrovando questa volontà che essa può ancora dare il suo contributo decisivo alla storia dell'umanità.

I documenti

RAPPORTO DI MARIO ALBERTINI AL CONGRESSO DELL'UNIONE EUROPEA DEI FEDERALISTI

Bruxelles 4, 5 e 6 novembre 1977

I

L'Europa è in crisi. L'Europa è necessaria. Ma troppe persone, e troppi uomini politici, dopo aver fatto queste affermazioni, si occupano d'altro. Questo modo di agire, che di fatto favorisce la divisione dell'Europa, deve essere aspramente combattuto. La crisi dell'Europa non dipende da una maggioranza di contrari all'unità europea; dipende dal fatto che troppi, fra coloro che si professano, e sono, favorevoli all'Europa, restano inattivi, e non sono disposti a correre alcun rischio, come è necessario ogni volta che si tratta di costruire qualche cosa di nuovo.

Ma i nodi stanno venendo al pettine. Gli uomini della mia generazione, quando devono constatare, come in questi giorni, che si cerca ancora di riaccendere in Europa il sentimento antitedesco, provano un senso di sgomento perché vedono tornare i tragici mali del passato, i mali della divisione. La grande intuizione che, durante la Resistenza, ha spostato il federalismo europeo dal terreno dell'utopia al terreno della politica è stata proprio questa: bisogna fare l'Europa per non ricadere nei mali del passato.

L'Europa ristagna, i mali del passato ritornano, sono di nuovo tra noi. Ci tocca ancora di vedere il volto bieco, o subdolo, del nazionalismo. Ma chi è contro la Germania — come chi è contro

l'Italia, o la Francia, o un altro paese d'Europa — è contro l'Europa. Noi dobbiamo ricordare questa verità a chi l'ha dimenticata. E dobbiamo ricordare a tutti — ai liberali, ai democratici, ai democratici-cristiani, ai socialisti — che la prima causa da servire è quella dell'Europa perché senza unità europea non possiamo avere né libertà, né indipendenza, né pace, né democrazia, né giustizia sociale. Chi l'ha dimenticato, o non lo ha ancora capito, non ha che da guardarsi intorno, e vedere dove ci porterebbe la rinascita della discordia tra le nazioni.

Ma non basta, come ho detto, essere per l'Europa. Bisogna agire, e non si può agire senza conoscere. Non sono molti, anche nelle sfere della politica e della cultura, quelli che hanno davvero conoscenza dei fatti dell'integrazione europea. Non si tiene quasi mai presente che il processo di integrazione europea dura da ormai circa trent'anni; né si sa, o si cerca di sapere, almeno per quanto riguarda i più, come si sia sviluppato; e nemmeno ci si chiede, di solito, che cosa, della nostra vita economica, politica e sociale, dipende dall'integrazione europea. Questa indifferenza era in parte giustificata da una situazione di fatto, dalla mancanza della partecipazione diretta dei cittadini alla costruzione dell'Europa e alla politica europea. È per questo che sinora solo alcuni grandi statisti, alcuni grandi europei e i movimenti europeistici e federalistici si sono veramente occupati dell'unità europea. Ma con l'elezione diretta del Parlamento europeo tutto ciò sta per cambiare; ed è certo che non si possono avere idee chiare sull'elezione europea senza tener presente il grado di sviluppo dell'unificazione dell'Europa occidentale.

II

Vale dunque la pena di ricordare che l'integrazione europea ha ormai già compiuto, e oltrepassato, due intere fasi del suo sviluppo storico: la prima, che trovò il suo assetto nel Consiglio d'Europa, nell'O.E.C.E. e nell'U.E.P., e la seconda — apparentemente ancora in corso ma in realtà già finita da qualche anno — che corrisponde al Mercato comune e al sistema delle Comunità (nella sua prassi effettiva, molto diversa dal disegno dei Trattati di Roma). E vale anche la pena di ricordare che l'unificazione europea ha creato con la seconda fase un mercato europeo, sia pure imperfetto; mentre con la prima fase aveva modificato radicalmente sia l'atteggiamento di fondo dei nostri Stati, passati dal protezionismo e dalla rivalità militare alla collaborazione politica ed economica, sia quello degli Stati Uniti, passati a loro volta dall'isolazionismo alla piena assunzione delle loro responsabilità

mondiali proprio con le grandi decisioni con le quali essi spinsero le nazioni europee, prostrate dalla seconda guerra mondiale, sulla via dell'unità.

Basta questo cenno per ribadire che dobbiamo all'integrazione europea gli aspetti nuovi, e positivi, della vita europea: la certezza di avere ai confini dei paesi amici e non dei nemici potenziali, la liberalizzazione degli scambi, la creazione progressiva di un grande mercato, i primi elementi di una solidarietà organizzata con gli U.S.A. nel campo della difesa e dell'economia, i primi elementi di una partecipazione europea alla distensione internazionale e di una politica di collaborazione con i paesi nuovi. E se è vero che ciò obbliga l'Europa a proseguire, a consolidare ed a sviluppare queste nuove prospettive interne e internazionali con la tempestività necessaria per non trasformare la presente crisi di crescita in una crisi insanabile, è vero anche che questi aspetti nuovi della vita europea, questi ponti protesi verso l'avvenire, crollerebbero se l'integrazione europea dovesse interrompersi o fallire, costringendo di nuovo in Europa la vita politica, economica e sociale negli angusti confini nazionali degli Stati, e privando gli Stati Uniti dell'interlocutore europeo necessario per respingere le tentazioni ricorrenti dell'isolazionismo.

Questa eventualità va presa seriamente in considerazione non solo per la sua gravità, ma anche perché da quando l'unità europea segna il passo a causa della fine della seconda fase del suo sviluppo (universalmente ammessa come stasi e rischio di disgregazione del Mercato comune), sono effettivamente ricomparsi, da una parte e dall'altra dell'Atlantico, i segni di una pericolosa involuzione. Con l'abbandono delle parità fisse, i paesi europei hanno distrutto uno dei fondamenti del Mercato comune; e con la fluttuazione dei campi sono tornati ad una politica monetaria nazionale che li sta rispingendo sulla via del protezionismo. E prima ancora gli Stati Uniti avevano già messo in crisi con Nixon il sistema monetario internazionale; e cercato di riaggiornare, con una *Realpolitik* priva di vero senso politico, l'isolazionismo del passato.

È ora ormai di capire che tutto ciò non è indolore. Questo aver tenuto troppo a lungo ferma l'Europa ha provocato il ritorno del protezionismo, ma il protezionismo non è altro se non l'anticamera del nazionalismo, che svela di nuovo il suo volto reazionario, autoritario e antidemocratico, e cerca di nuovo di seminare la discordia fra i popoli. Si finirà anche per capire, del resto, che è questa involuzione che ha impedito all'Occidente di affrontare subito, bene, e in modo solidale, la crisi energetica. Ma ciò che conta per l'azione da svolgere, e va rilevato qui, è che, come

nell'immediato dopoguerra, gli Stati Uniti hanno reagito prima e meglio dell'Europa. Nell'America di Carter gli europei possono riconoscere l'America di Roosevelt, di Truman, di Kennedy, l'America amica dell'unità europea. La risposta tocca dunque all'Europa. Per essere all'altezza dei tempi l'Europa deve ritrovare la via dell'unità.

A questo proposito, bisogna essere chiari. Ciò che occorre è una terza fase di sviluppo dell'integrazione europea, non qualche aggiustamento della fase già compiuta ed ormai sterile. Fino a che non avremo un punto di riferimento europeo meno incerto di quelli di oggi, e solido abbastanza da rendere concepibili per il senso comune, e praticamente attuabili, risposte europee ai problemi più gravi dei nostri paesi, i governi, i partiti e i sindacati non potranno certo fare una vera politica europea, né collaborare alla pari con gli Americani, come fecero Jean Monnet e tutti i grandi europei. Fino a che non disporremo di questa capacità europea di azione, i governi, i partiti e i sindacati saranno costretti dalla gravità dei problemi immediati a fare scelte nazionali e ad usare strumenti nazionali, ivi compreso quello monetario che si sono ritrovati fra le mani con la fluttuazione dei cambi, e che fra tutti è il più inevitabilmente e pericolosamente nazionale. Bisogna dunque costruire, prima che sia troppo tardi, il punto di riferimento europeo per il mondo di oggi.

III

Il germe della terza fase dell'integrazione europea è già stato gettato. È l'elezione europea. Una prova di quanto affermo sta nel fatto che la sola questione dell'elezione europea per sé stessa — cioè l'insieme delle decisioni da prendere a livello europeo e a livello nazionale per convocare effettivamente alle urne i cittadini europei nei nove paesi della Comunità — ha già prodotto, o sta per produrre, risultati politici di grande rilievo, che non sarebbe stato certamente possibile ottenere, o ottenere così presto, con la politica nazionale.

Citerò i tre più importanti. Il primo riguarda il Regno Unito. Dopo l'accordo intervenuto tra laburisti e liberali, è stata presa in seria considerazione l'adozione del sistema proporzionale per l'elezione europea anche in Gran Bretagna. Per il Regno Unito si tratterebbe dell'inizio di una vera e propria rivoluzione costituzionale, che la parte cospicua dell'elettorato britannico che non si riconosce nei partiti conservatore e laburista non è mai riuscito a porre veramente sul tappeto, né poteva sperare di ottenere, nel

quadro nazionale, entro termini prevedibili. In causa è la logica delle cose, il cambiamento di dimensione tra le nazioni e l'Europa. Per eleggere i parlamentari europei col sistema tradizionale del collegio uninominale, bisognerebbe organizzare collegi di quasi un milione di cittadini per ogni deputato, perdendo in ogni caso il pregio del collegio uninominale classico (il rapporto diretto, personale, tra eletto ed elettori), e riducendo lo scrutinio ad una lotteria.

Il secondo riguarda il sistema elettorale nella sua relazione con la democrazia ed il problema del governo. Come è noto la Francia eleggerà i suoi deputati europei con il sistema proporzionale. Dunque il passaggio dal sistema maggioritario a quello proporzionale non riguarda solo il Regno Unito. E ciò, vista la situazione degli altri paesi, equivale a dire che anche se non avremo, per la prima elezione, un sistema elettorale unico, potremmo tuttavia avere subito un'elezione basata sulla proporzionale, che si imporrà in ogni caso con la seconda elezione e l'elaborazione europea della legge elettorale. È una grande vittoria della democrazia — che può essere valutata da chi tenga conto del rapporto tra sistema elettorale e formazione della volontà generale, o volontà pubblica. E una vittoria che, sempre grazie alla logica delle cose — agli effetti del cambiamento di dimensione — non avrà nemmeno in futuro conseguenze negative sulla stabilità dell'esecutivo, come nei paesi centralizzati di medie dimensioni. In pratica l'Europa sarà ben governabile anche con la proporzionale perché nei sistemi federali l'autonomia dell'esecutivo e quella del legislativo possono facilmente coesistere senza prevaricazioni dell'uno sull'altro.

Il terzo riguarda i partiti, cioè una delle componenti essenziali della vita politica, e in particolare i partiti comunisti italiano e francese. Il Partito comunista italiano ha votato l'atto per l'elezione europea. Il Partito comunista francese, dopo essersi battuto contro l'elezione europea, non ha potuto votare contro (c'era da aspettarsi: è difficile chiedere voti per l'elezione europea se la si considera una sciagura). E ciò configura in prospettiva la riconciliazione tra la democrazia e il comunismo occidentale, cioè la soluzione del problema che ha reso non facilmente governabili la Francia e l'Italia, e non del tutto salda, in questi paesi, la democrazia. A questo riguardo regna ancora una grande incertezza. Ma chi pensa che la scelta europea dei comunisti italiani sia solo un espediente, dovrebbe tener presente che, espediente o non, si finisce sempre per diventare prigionieri di ciò che si fa. Chi aiuta la Comunità a costituirsi politicamente e democraticamente — non va dimenticato che l'Europa dei Nove è la prima potenza com-

merciale del mondo — non fa certo il gioco dell'Unione Sovietica. E non va nemmeno dimenticato che nella Comunità i comunisti dispongono di poco più del dieci per cento dei voti, come i liberali. In sostanza, per i comunisti si profila questa alternativa: o il piccolo partito settario, destinato all'emarginazione, alla decadenza e all'impotenza, o il ritorno nell'area del socialismo.

Di solito non si riflette su queste cose. Ed è forse proprio per questo che non si apprezza nel suo giusto valore la prima tra le conseguenze dell'elezione europea: la formazione di partiti europei e di una vera volontà politica europea nei partiti, che costituisce evidentemente la condizione necessaria, anche se non sufficiente, di qualsiasi progresso sulla via dell'unità europea. Questo processo richiederà, ben inteso, del tempo: la prima elezione, la seconda elezione, ecc. Ma la logica delle cose ci assicura che non è possibile avere elezioni europee senza la trasformazione europea dei partiti; e ci permette anche di pensare che ci sarà una corrispondenza tra la prima, la seconda e, forse, la terza elezione, e le fasi della costruzione della federazione europea.

IV

Questi tre esempi mostrano che l'elezione europea è un fatto veramente nuovo nel pieno senso del termine, cioè un fatto che introduce cose nuove e capaci di produrre, con il loro sviluppo, cambiamenti di carattere globale altrimenti impensabili. È un buon segno; è proprio ciò che era accaduto tanto con la prima quanto con la seconda fase dell'integrazione europea. Ma va detto subito che per quanto riguarda l'inizio effettivo della terza fase dell'integrazione europea, siamo ancora solo a mezza strada. La prova definitiva sta nell'azione. E in gioco sono la volontà e la capacità di collegare, con l'elezione europea, l'Europa ai maggiori problemi del momento.

In teoria, la cosa dovrebbe essere acquisita. Ogni elezione, per sé stessa, corrisponde proprio alla scelta di un orientamento pratico intorno ai maggiori problemi, e alla mobilitazione delle forze per tradurre in azione l'orientamento vincente. Ma in Europa, beninteso fino a che l'edificio europeo non sarà interamente compiuto, tutto ciò si scontra con il limite delle istituzioni europee. Per questo l'azione europea si compone sempre di due momenti non separabili: politica europea e costruzione dell'Europa.

Vediamo l'uno e l'altro. Il fatto elettorale promuoverà certamente l'impostazione di una politica europea. La logica stessa delle cose (campagna elettorale, competizione per i voti, ricerca dei consensi) imporrà ai partiti di prendere una posizione europea

sui problemi dell'occupazione, dell'inflazione, dell'energia e via dicendo, cioè di proporre un orientamento globale europeo di politica economica. Nella terminologia dell'integrazione ciò equivale a dire che i partiti dovranno impegnarsi per un rafforzamento adeguato delle « politiche comuni » (agricola, industriale, regionale, sociale). E questa volta dovranno impegnarsi sul serio, per non perdere voti nella seconda elezione europea.

Entro certi limiti il fatto elettorale dovrebbe bastare anche per quanto riguarda l'elemento « costruzione dell'Europa », cioè l'acquisto, da parte della Comunità, di una maggiore capacità d'azione. La considerazione fondamentale, a questo riguardo, è che quando si parla dell'estensione dei poteri del Parlamento europeo senza prendere in considerazione il fatto elettorale, ci si dimentica che è proprio il fatto elettorale a conferire ad ogni Parlamento il suo vero ruolo e il suo vero potere: quello di far valere l'orientamento dei cittadini e di collegare il popolo al governo. Dopo l'elezione il Parlamento europeo avrà questo potere e potrà collegare il popolo europeo al governo europeo (la Commissione e il Consiglio dei ministri) perché i Trattati gli riconoscono la facoltà di votare la censura nei confronti della Commissione.

Se si volesse fare della teoria, bisognerebbe dire che a questo punto la Comunità avrà i caratteri di uno Stato, sia pure nel suo primo germe. È quanto sostengono in Francia, in effetti, i nemici intelligenti dell'elezione europea. Ma ciò che conta, in ogni caso, è che con l'elezione europea entreranno in gioco i principi stessi della democrazia, e la Comunità dovrà perciò dare la prova di saper tradurre in pratica il verdetto del corpo elettorale; e ciò significa, anche a non prendere in considerazione una revisione dei Trattati, che la Comunità acquisirà in ogni modo una effettiva capacità d'azione democratica nell'ambito delle competenze che le riconoscono i Trattati. Ciò equivale in sostanza a dire che la Comunità potrà agire nell'intero campo dell'economia, ma non in quello della moneta. E qui sta il punto.

Ci si deve dunque chiedere se le politiche comuni — che o giungono sino al livello di una politica economica europea o restano inefficaci — sono compatibili con la fluttuazione dei cambi, e in ogni caso con una pluralità di monete nazionali, di bilance nazionali dei pagamenti e le conseguenze di tutto ciò. In una parola, se è possibile rendere *europea* la politica economica mantenendo *nazionale* la politica monetaria. Ci si deve chiedere inoltre se non sia necessario orientare subito in senso europeo la politica monetaria, con un piano di « preunione » comprensivo degli stessi piani nazionali di riduzione dell'inflazione, ma fissando

sin dall'inizio la data della moneta europea al termine del periodo di preunione. E ciò che è certo è che, aggiungendo all'elezione europea la moneta europea, si costruirebbe il solido punto di riferimento europeo indispensabile per arrestare la disgregazione del Mercato comune e per avviare la terza fase dell'integrazione europea.

In teoria, molte persone sono andate più lontano rivendicando una funzione costituente del Parlamento europeo eletto direttamente anche nel senso formale. Ma anche a questo proposito occorre essere chiari. Se si parla di una costituzione europea da ottenere subito, o si parla anche di attribuire subito all'Europa non solo la moneta ma anche l'esercito, o si dice qualcosa che non ha alcun senso. Se invece si parla del fatto che il Parlamento europeo, dopo l'elezione diretta, avrà in modo « permanente » (cioè per molto tempo — l'espressione è di Brandt), un compito costituente, si dice una cosa teoricamente giusta, ma praticamente irrilevante se manca la volontà di risolvere il problema monetario europeo per non lasciare insoluto il problema economico europeo.

V

A questo punto vorrei precisare il senso di ciò che ho detto sino ad ora con alcune osservazioni chiare e nette, perché solo ciò che è chiaro può essere veramente discusso, rifiutato, accettato, corretto, e può dunque servire per prendere delle decisioni e per agire.

Il mio primo punto è che bisogna tener sempre presente che tutto ciò che accade nei nostri paesi e nella Comunità è ormai strettamente connesso con ciò che accade nel mondo. Il senso diffuso di vivere un tempo di crisi dipende in realtà dal fatto che stiamo vivendo il periodo di incubazione di un nuovo ciclo della politica mondiale. La guerra fredda è finita da tempo, ma il panorama resta incerto, l'autorità precaria, e dubbio perfino, nei paesi in maggiori difficoltà, il senso stesso dello Stato e dell'identità nazionale, perché non si è ancora formato un nuovo sistema stabile di relazioni politiche, economiche e culturali a livello internazionale, mentre è ancora in corso lo smantellamento delle regole e dei rapporti internazionali che hanno perso, con la fine della guerra fredda, la loro base di potere.

Il mio secondo punto è che le conseguenze della transizione dal vecchio al nuovo ciclo si sono fatte sentire in profondità nella vita dei nostri paesi, e hanno inceppato il meccanismo dell'integrazione europea, con la crisi del sistema monetario internazionale, la fine delle parità fisse, e la crisi dell'ordine economico

mondiale. È dunque accelerando il processo di integrazione nel settore economico e monetario che l'Europa può contribuire alla formazione di un nuovo ciclo della politica mondiale, nelle migliori condizioni per le sorti della democrazia, della libertà, della giustizia sociale e della pace.

Il mio terzo punto è che l'ora delle grandi decisioni è prossima. Se il nuovo ciclo della politica mondiale dovesse formarsi sulla base di un'Europa ancora divisa sul terreno politico, economico e monetario, la divisione dell'Europa si prolungherebbe per un tempo indefinito con conseguenze gravissime. Alla stessa conclusione si perviene se si esamina la situazione interna della Comunità che mostra proprio che la divisione avanza sul terreno politico con la mancanza di solidarietà, sul terreno economico con la tendenza dei paesi a ripiegare su sé stessi, e sul terreno monetario con la fluttuazione dei cambi. D'altra parte la ricomparsa del protezionismo, del nazionalismo, e il livello minaccioso per la stabilità democratica cui è giunta la disoccupazione mostrano effettivamente che non siamo più lontani dal punto di non ritorno anche sulla via della divisione.

Il mio quarto punto è che la Comunità ha già preso una delle decisioni fondamentali per l'avvenire dell'Europa: quella riguardante l'elezione europea. Si tratta ora, su questa base, di consolidare l'unità in modo efficace ed irreversibile. A mio giudizio i dati fondamentali sono i seguenti: grazie all'elezione europea la Comunità disporrà di una forza sufficiente per fare delle vere scelte europee, dunque per governare l'Europa nel settore nel quale essa è già abbastanza unita anche dal punto di vista istituzionale, quello dell'economia. Ma c'è ancora un ostacolo. Con nove monete nazionali, l'Europa, anche se fosse perfettamente organizzata, risulterebbe ingovernabile. Il Mercato comune ha funzionato bene quando c'erano le parità fisse, cioè una specie di moneta europea provvisoria. E nella misura in cui le parità fisse non sono più possibili, una moneta europea è necessaria perché le monete nazionali stanno allontanando sempre di più l'uno dall'altro i paesi della Comunità. È inevitabile. A meno di condizioni particolari, non si può separare il controllo della moneta e delle banche dalla politica economica. Per questo, senza una moneta europea non si può fare una vera politica economica europea. E bisogna tener presente che nel mondo moderno un insieme economico senza una propria moneta e una propria politica economica, non può essere che provvisorio perché, non potendo evitare di rafforzare i forti e di indebolire i deboli, alimenta delle politiche economiche sempre più divergenti. A questo riguardo devo aggiungere che è solo dopo la redazione del mio rap-

porto che ho preso conoscenza di ciò che il Presidente Jenkins ha detto sulla questione dell'unione monetaria nella sua conferenza all'Università europea. Io credo che il Presidente Jenkins meriti la riconoscenza di tutti i federalisti e di tutti gli europei per il suo coraggio e la sua lucidità.

Il mio quinto punto è che l'U.E.F. dovrebbe: a) adottare un programma di politica europea, ratificando la decisione del Comitato federale circa il Manifesto per l'elezione europea e il Parlamento europeo, e il testo riguardante i paesi europei non membri; b) scegliere una strategia che, a mio parere, dovrebbe consistere nella lotta per aggiungere all'elezione europea la moneta europea mediante un piano di pre-unione e l'impegno di realizzare la moneta europea ad una data stabilita in anticipo; c) proporre su queste basi un'azione comune a tutte le forze europee, ed in primo luogo al Movimento europeo, dichiarando la disponibilità dell'U.E.F. per tutte le correzioni necessarie per conseguire la maggiore unità possibile su un programma d'azione efficace, allo scopo di esercitare una pressione consistente sul Parlamento europeo, e di sostenere la parte del Parlamento europeo disposta a battersi per rendere efficace ed irreversibile l'unità dell'Europa.

VI

Sinora ho parlato dell'unità europea. Vorrei ora concludere la mia relazione con alcune osservazioni sul significato che può avere per i federalisti, e per il federalismo in sé stesso, il grado attuale di costruzione dell'Europa. Ciò che conta, a questo riguardo, è che l'Europa si trova ormai vicina al punto di non ritorno sulla via dell'unità. È una situazione analoga a quella degli anni 1951-54. Allora per chiudere per sempre il capitolo della divisione — cioè per chiudere per sempre il capitolo del nazionalismo e della discordia tra le nazioni — si trattava di aggiungere all'esercito europeo l'elezione europea. Adesso si tratta di aggiungere all'elezione europea la moneta europea.

In queste vicende i federalisti hanno esercitato un ruolo di cui possono andare fieri. Se l'Europa si trova di nuovo di fronte a questa possibilità, ciò si deve anche al fatto che la fermezza dei federalisti nel sostenere la necessità di istituzioni democratiche e federali per unire l'Europa è diventata un punto di riferimento per tutti, ivi compresi coloro che, dopo la caduta della C.E.D., si erano illusi che bastasse percorrere la sola via dell'unificazione economica.

È la conoscenza del federalismo che ci ha sempre permesso

di vedere con chiarezza la linea che separa l'unità dalla divisione senza cadere nell'errore di credere che ci possa essere unità senza federazione, né in quello di credere che la federazione sia una specie di superstato accentrato, quando la verità è — secondo la limpida definizione di Wheare — che c'è federazione solo quando sono indipendenti tanto il governo comune quanto i governi dei paesi-membri. Ed è la conoscenza del federalismo che ci permette di vedere che cosa ci lasciamo alle spalle con la fine della divisione, e verso quale avvenire possiamo incamminarci dopo aver raggiunto il punto di non ritorno sulla via dell'unità.

Fino a che perdura la divisione dell'Europa, il nazionalismo resta una grave minaccia, un pericolo mortale. In un mondo come il nostro, che diventa sempre più uno sul piano dell'economia, della cultura e del costume, e nel quale il bisogno di unità, per evitare la catastrofe e far avanzare l'umanità, diventa sempre più grande, il nazionalismo — cioè il riferimento esclusivo alla propria nazione e l'indifferenza o il sospetto per le altre nazioni — è l'ultima arma di cui ci si può valere per tentare di nascondere agli uomini la verità del nostro tempo, e per cercare di fermare, con il protezionismo e l'autoritarismo, la marcia della storia.

Fino a che perdura la divisione bisogna occuparsi del presente, dell'equilibrio delle forze in atto, per non ricadere in questi mali del passato, che assumerebbero proporzioni ben più gigantesche. A questo riguardo la considerazione fondamentale è che i federalisti non possono sconfiggere il nazionalismo da soli. Per sconfiggere il nazionalismo bisogna togliere di mezzo la causa che lo produce: le istituzioni che confinano la democrazia nell'ambito degli Stati e imprimono perciò nell'animo degli uomini un riferimento esclusivo alla propria nazionalità; e bisogna bilanciare nell'animo di ogni uomo il riferimento alla propria nazionalità con il riferimento alle altre nazionalità mediante istituzioni adatte a questo scopo. In una parola, bisogna distruggere ciò che vi è di chiuso e di esclusivo negli Stati nazionali, e creare una solidarietà profonda e permanente tra le nazioni con istituzioni federali.

Con l'elezione europea la via è aperta. Ma solo con lo sforzo di tutti i partiti democratici questa via potrà essere percorsa. E va osservato, a questo riguardo, che solo con l'elezione europea i partiti democratici potranno ritrovare la salute perduta anche a causa della ormai antica congiunzione con lo Stato nazionale esclusivo, e rigenerare davvero, grazie alla riconquista di un orientamento multinazionale, cioè universale, il grande patrimo-

nio culturale della democrazia nelle sue componenti liberale, democratica, democratico-cristiana e socialista.

Questo è quanto possiamo lasciarci alle spalle con la fine della divisione: il nazionalismo, il pericolo di ricadere nei mali del passato, la cattiva salute dei partiti. E ciò schiude grandi prospettive perché con una democrazia stabile in tutta l'Europa occidentale, e con partiti in ferma ripresa, non dovendo più ciascun uomo che abbia il senso della responsabilità impiegare ogni energia al solo scopo di evitare il male, si potrà finalmente occuparsi del presente per costruire il futuro, per rinnovare la democrazia e la società.

Non è facile parlare del futuro, bisognerebbe impiegare un linguaggio caduto in disuso, e dire che la rivoluzione — che può e deve essere pacifica e legale nel contesto della democrazia — morde il freno. Troppe cose che devono essere cambiate restano ferme. Forse è proprio questa la causa principale della inquietudine della gioventù, e della caduta nella follia distruttiva dei giovani più deboli e smarriti. In ogni caso, il federalismo potrà allora svelare interamente la sua originalità. Nell'Europa divisa, con il contributo dato alla lotta per l'unità, il federalismo ha già mostrato la validità del suo pensiero istituzionale, il pensiero che noi chiamiamo « hamiltoniano ». E nell'Europa unita che si profila ormai come un traguardo possibile e prossimo, il federalismo potrà certamente mostrare la validità rivoluzionaria del suo pensiero politico e sociale, perché solo il federalismo conosce, con Kant, la via per superare i rapporti di forza tra le nazioni e, con Proudhon, la via per superare i rapporti di forza tra gli individui.

Tutto ciò non porterà affatto il federalismo fuori dalla realtà, come non lo portò fuori dalla realtà l'aver pensato all'unità europea durante la Resistenza, né l'aver mantenuto l'obiettivo della Federazione quando tutti dicevano che non era « realistico ». Il mondo ha bisogno di unità e di giustizia. L'umanità ha bisogno, sin da ora, di una politica mondiale rispetto ai problemi che mettono in gioco la civiltà e la stessa sopravvivenza. Il mondo ha certo bisogno di fatti, di « pragmatismo », ma di un pragmatismo giusto ed intelligente, sorretto da valori, sorretto da teorie, sorretto dalla scienza.

La nascita della nuova Europa, dell'Europa del popolo delle nazioni europee, cioè di un nuovo modello di convivenza politica e sociale tra le nazioni, potrà rafforzare l'O.N.U. ed aprire la via verso la Federazione mondiale. Ciò avrà una importanza decisiva. La via verso la Federazione europea è stata la base di una prima forma, imperfetta ma reale, di politica europea. Nello stesso modo la via verso la Federazione mondiale potrà costituire la

base di una prima forma, limitata ma sufficiente, di politica mondiale.

DOCUMENTO POLITICO DEL CONGRESSO

Il Congresso dell'U.E.F. decide:

a) di adottare un programma di politica europea ratificando la decisione del Comitato federale circa il manifesto per l'elezione europea e il Parlamento europeo, e circa il testo riguardante i paesi europei non membri della Comunità;

b) di scegliere una strategia basata sulla lotta per aggiungere all'elezione europea la moneta europea, mediante un piano di pre-unione e l'impegno di realizzare la moneta europea ad una data stabilita in anticipo;

c) di proporre, su queste basi, una azione comune a tutte le forze europeistiche, e in primo luogo al Movimento europeo, dichiarando la disponibilità dell'U.E.F. per tutte le correzioni necessarie per conseguire la maggior unità possibile su un programma d'azione efficace allo scopo di esercitare una pressione costante sul Parlamento europeo e di sostenere la parte del Parlamento europeo disposta a battersi per rendere efficace e irreversibile l'unità europea.

DOCUMENTO SULL'UNIONE ECONOMICO-MONETARIA

L'U.E.F. ritiene che le prossime elezioni europee potranno assicurare effettivamente il rilancio, indispensabile e urgente, dell'unificazione democratica dell'Europa solo se gli elettori saranno posti di fronte a scelte nette e precise per rispondere ai problemi concreti che li affliggono e che non trovano più soluzioni soddisfacenti nel quadro nazionale: in particolare, la disoccupazione crescente ed i disequilibri socio-regionali, resi sempre più insopportabili dall'inflazione persistente e differenziata da paese a paese, così come la divergenza delle economie colpite diversamente dalla crisi e dal disastro monetario.

Anche i federalisti appoggiano interamente il presidente della Commissione delle Comunità europee quando afferma che « dovremmo approfittare del periodo che precederà la prima elezione diretta del Parlamento europeo per rilanciare un ampio dibattito pubblico su ciò che l'unione monetaria può comportare ».

In periodo di depressione i governi spinti dalle forze politiche nazionali che condizionano le loro possibilità d'azione sono costretti a intervenire per rimediare alle difficoltà immediate; ogni paese è tentato di trasferire una parte dei suoi problemi sui suoi vicini, ricorrendo a delle misure di protezionismo aperto o camuffato, come le manovre sui tassi di cambio.

Questa rinascita del nazionalismo economico e monetario contraddice le esigenze di una interdipendenza di fatto, che ha raggiunto un tal grado, soprattutto nel quadro comunitario, da essere praticamente irreversibile, a meno di accettare sconvolgimenti di una tale ampiezza che l'ordine democratico stesso sarebbe messo in discussione. Ritrovare le condizioni di uno sviluppo stabile ed equilibrato comporta pertanto che si agisca sulle cause fondamentali dell'attuale anarchia e che, al di là di un'unione doganale e di una politica agricola sempre più in pericolo, si riprenda senza più esitare la via dell'Unione economica e monetaria e dell'Unione politica, che ne condiziona la realizzazione e la sopravvivenza. Come ha affermato il presidente Jenkins « l'unione monetaria implicherebbe che una nuova autorità importante sia incaricata di gestire i tassi di cambio e le riserve esterne e di definire i grandi orientamenti della politica monetaria interna ». Poiché ciò comporta contemporaneamente un trasferimento necessario alle autorità europee di competenze e di mezzi che consentono di rispondere alle esigenze di uno sviluppo nello stesso tempo coerente, decentralizzato e armonioso, l'U.E.F. afferma, per conto suo, che questa « autorità » non può essere che un esecutivo europeo autonomo, prefigurante un vero governo europeo, sostenuto da un Parlamento pienamente responsabile e da un dialogo permanente, al livello comunitario, con i grandi interlocutori sociali.

Solo un rilancio dell'Unione economica e monetaria, consentendo di superare la gestione quotidiana della crisi, darebbe alla Unione politica dell'Europa il suo pieno significato; risponderebbe alle esigenze dell'allargamento e assicurerebbe la possibilità di contribuire pienamente alla creazione di un nuovo ordine politico ed economico internazionale.

DOCUMENTO SULL'« ALLARGAMENTO »

Il Congresso dell'U.E.F., analizzate le prospettive di allargamento delle Comunità europee a seguito delle richieste d'adesione della Spagna, del Portogallo e della Grecia, approva senza riserve

l'adesione di questi paesi alla Comunità, adesione che servirà non solo a consolidare la democrazia, ma anche a dare una nuova dimensione politica e culturale all'Europa; ritiene che l'allargamento esiga un ripensamento dei termini della costruzione europea e la messa in opera di una rinnovata volontà politica che consenta di oltrepassare l'attuale stato di stallo in cui si trova l'integrazione economica e politica dell'Europa.

RISULTATI DELLE ELEZIONI

PRESIDENTE: M. Albertini (224 voti a favore, 11 contro).

COMITATO FEDERALE (membri titolari): O. Bardong (216), E. Boot (216), H. Brugmans (216), M. Dauwel (216), R. Dumont du Voitel (216), T. Jansen (216), C. Leitel (216), L. Levi (216), J. Pinder (216), G. Rhomberg (216), F. Rossolillo (216), L. Wagner (216), L. Wasescha (216), E. Wistrich (216), M. Wratschgo (216), G. Bruer (215), G. Eickhorn (215), N. Hart (215), C. Meriano (215), H. de Munk (215), W. Wessels (215), F. Dessart (214), R. Giesel (214), J.-P. Gouzy (214), L. Rienstra (214), G. Schmich (214), H. Funk (213), B. Goldsmith (213), G. Orsello (213), G. Wieck (213), S. Pistone (212), T. Caizzi (211), F. von Kekule (210), W. Kunnen (209), A. Peus (208), F. Petermann (207), C. Schöndube (203), J. Molenaar (202), J.C. Sebag (199), R. von de Beeten (196), C. Von der Herberg (192), J. P. van Iersel (185), B. Barthalay (170), J. Bossuyt (110).

COMITATO FEDERALE (membri eletti dalle delegazioni nazionali, membri cooptati): M. Abad, O. Adler, L. Bolis, H. Cartan, V. Cidone, B. Coudret, J. C. Eggiman, M. van Emden, M. Greco, T. van Huysse, L. Kerngut, A. Krause, T. M. Loch, D. Magnant, P. Meuwly, H. Pawlik, B. Peeters, H. Scherr, M. Schrenger, R. van Schendel, U. Serafini, A. R. A. Theunissen, E. Thierno Galvàn, E. Thompson, J. Vidal Beneyto.

COMITATO FEDERALE (membri supplenti): J. M. Dubos (232), A. Faber (232), O. Freitag (232), F. Fromm (232), R. Wyder (232), A. Gordiani (231), W. Hennig (231), O. Lowak (231), M. Malcovati (231), F. Praussello (231), G. Ruta (230), P. Smith (230), F. Paton (228), D. Debray (226), M. Rathey (226), C. Glockner (225), F. J. Klein (225), E. Grasser (223), J. de Bont (216), T. Schoenmakers (215), P. de Rooy-Janse (197), H. Pfeil (146).

LA CERTEZZA DELL'ELEZIONE EUROPEA E LE SUE CONSEGUENZE *

È vero che la recente decisione della Camera dei Comuni comporta il rinvio dell'elezione europea ad una data che potrebbe essere quella dell'autunno del 1978 o della primavera del 1979. Ma è anche vero che con questa decisione l'elezione europea è diventata finalmente certa; ed è questo il fatto che conta. Fino al 1975, nonostante le disposizioni dei Trattati di Roma, l'elezione europea era considerata da tutti come un miraggio (con l'eccezione dei federalisti, che invece di chiedersi se era possibile o no fecero quanto stava in loro per renderla possibile). Dal 1975, e precisamente dal 15 ottobre del 1974, con la proposta del governo francese agli altri governi di stabilire la data, l'elezione europea divenne una possibilità; anche se va detto che questa idea della possibilità pigliò qualche consistenza solo dopo il superamento dei primi ostacoli sulla via della lunga e complessa procedura, tant'è che anche durante questa fase molti continuarono a pensare che si trattasse di un miraggio, e non di una vera possibilità: che mai e poi mai questo o quel paese (la Francia, il Regno Unito e via dicendo), o tutti i paesi, avrebbero davvero accettato una elezione che, per la sua stessa natura, si colloca al di sopra delle elezioni nazionali.

Con la decisione della Camera dei Comuni siamo passati dalla possibilità alla certezza; e ciò significa, politicamente, che da ora in poi si manifesteranno compiutamente tutte le conseguenze implicite nella competizione elettorale europea, perché è da ora che i partiti sono davvero messi con certezza di fronte a questo traguardo, a questo impegno, a questo confronto, a questa prova. E vale la pena di ricordare che la sola possibilità dell'elezione europea, senza la certezza, aveva già provocato trasformazioni altrimenti impensabili, e di grande rilievo, come quella della formazione dei partiti europei. Del resto la stessa decisione della Camera dei Comuni, che ha visto comunque il voto di 222 deputati a favore del sistema proporzionale — cioè un fatto assolutamente eccezionale e del tutto impensabile nel quadro delle prospettive nazionali — mostra quale sia il potenziale di cambiamento e di innovazione insito nella costruzione democratica dell'Europa.

(*) Si tratta di una dichiarazione rilasciata dal presidente del M.F.E. il 15 dicembre 1977.

Il nuovo è difficile da pensare; e c'è sempre il rischio di pensare il nuovo con il vecchio, il che, nel caso dell'Europa, comporta proprio il pensare l'Europa solo come la somma delle nazioni, così come sono ora. Si tratta, ovviamente, di un errore. È evidente che l'Italia non è stata, e non è, la semplice somma del Regno di Sardegna, del Regno delle due Sicilie e così via. Ma forse è proprio per questo errore che non si è fatta ancora luce una chiara valutazione del significato dell'elezione europea. Io vorrei, a questo riguardo, ricordare tre punti.

Primo punto. L'elezione europea è la prima elezione supranazionale della storia umana. Come tale essa rimuove l'ostacolo nazionale che ha fermato, sulla via del superamento della ragion di Stato, prima il liberalismo, poi la democrazia e poi il socialismo. Con l'elezione europea, e il modello di una democrazia multinazionale, cioè con la prima affermazione della democrazia a livello internazionale, è l'Europa che ritorna, come fu in passato, all'avanguardia della lotta politica e sociale.

Secondo punto. L'elezione europea non potrà non sviluppare la Comunità europea sino al livello di un vero e proprio Stato federale. È evidente che non si potrà non fare, dopo la prima elezione europea, la seconda elezione e via di seguito. E si può pensare tutto, ma non si può pensare uno stato di fatto nel quale gli Europei vanno regolarmente alle urne ogni cinque anni, e non si forma un governo europeo. In realtà, è possibile prevedere sin da ora le tappe di questa evoluzione costituzionale, che passeranno attraverso due episodi fondamentali: prima la creazione della moneta europea, poi la creazione dell'esercito europeo. E va aggiunto che è proprio battendosi per questi obiettivi che si potrà accelerare, con grandi e sicuri vantaggi immediati, la costruzione dell'Europa. Oggi tutti pensano che la moneta europea sia un miraggio; ma si tratta delle stesse persone che ritenevano che anche l'elezione europea fosse un miraggio. In effetti l'azione del presidente Jenkins per la moneta europea mostra che la lotta per renderne possibile la creazione è già in corso; e non si possono aver dubbi sul fatto che quando avremo una moneta europea anche l'esercito europeo apparirà come un traguardo possibile.

Terzo punto. Queste prospettive a medio e a lungo termine non devono far dimenticare le conseguenze a breve termine dell'elezione europea. È un fatto che, invitando i cittadini europei a votare per la propria lista, ogni partito dovrà dire in qual modo si propone di dare risposte europee ai problemi più pressanti: in primo luogo quelli della disoccupazione, dell'inflazione e della

crisi. La Comunità ha già le competenze indispensabili per affrontare questi problemi. Ciò che le manca, è la forza politica. Quanto ho detto mostra che l'elezione europea non potrà non dare al sistema di governo della Comunità (in prima istanza la Commissione) la forza e il prestigio necessari per imporre vere scelte europee.

INDICE ANNO XIX (1977)

SAGGI (ordine alfabetico)

MARIO ALBERTINI, <i>La grandezza di Jean Monnet</i> . . . pag.	1
MARIO ALBERTINI, <i>La fondazione dello Stato europeo. Esame e documentazione del tentativo intrapreso da De Gasperi nel 1951 e prospettive attuali:</i>	
a) <i>Introduzione e commento politico</i> »	5
b) <i>Documenti</i> »	15
MARIO ALBERTINI, <i>L'identità europea</i> »	75
MISA MAJOCCHI, MARITA RAMPAZI, <i>La riforma della scuola italiana in una prospettiva europea</i> »	171
GUIDO MONTANI, DARIO VELO, <i>L'Unione economica e monetaria e la formazione dei programmi europei dei partiti</i> »	56
JOHN PINDER, <i>Una Comunità federale in una economia mondiale priva di governo</i> »	211
SERGIO PISTONE, <i>L'importanza dell'opera storiografica di Lipgens sugli inizi del processo di unificazione europea</i> »	155
FRANCESCO ROSSOLILLO, <i>Il fascismo come ultima linea di difesa dello Stato nazionale</i> »	84
FRANCESCO ROSSOLILLO, <i>Implicazioni istituzionali della problematica del territorio nell'attuale situazione dell'Europa occidentale</i> »	147
DARIO VELO, <i>La crisi dell'impresa e le prospettive di riconversione industriale</i> »	93
DARIO VELO, <i>La moneta europea</i> »	226

I FATTI E LE IDEE

<i>Il P.C.I. e il piano a medio termine (g. m.)</i> »	65
---	----

I PROBLEMI DELL'AZIONE

Manifesto per l'elezione europea, con una nota introduttiva di Mario Albertini » 180

A proposito della moneta europea

Lettera di Mario Albertini ai membri del Bureau exécutif, successivamente rivolta ai membri del Comitato federale dell'U.E.F. pag. 196

Una via da seguire: le proposte di Jenkins per la moneta europea » 199

LE DISCUSSIONI

GIANNI RUTA, *Riflessioni sulla civiltà* » 70

I DOCUMENTI

Un grave errore morale: la campagna « comprate italiano » » 143

Il Movimento federalista europeo sulla chiusura delle università italiane agli studenti stranieri » 202

Dichiarazione congiunta Albertini-Loch sul caso Kappler » 203

Mozioni approvate dalla conferenza italiana del M.F.E. » 204

Il Movimento federalista europeo esprime la sua solidarietà al popolo tedesco e riafferma la sua volontà di battersi per gli Stati Uniti d'Europa » 206

A proposito del testo sul terrorismo, l'estremismo, il nazionalismo e la campagna antitedesca » 207

Il Congresso dell'U.E.F. (Bruxelles, 4-6 nov. 1977)

Rapporto di Mario Albertini » 239

Documento politico » 251

Documento sull'Unione economico-monetaria » 251

Documento sull'« allargamento » » 252

Risultati delle elezioni » 253

La certezza dell'elezione europea e le sue conseguenze » 254

C. I. F. E.

CENTRO ITALIANO DI FORMAZIONE EUROPEA

Programma dei convegni e stages previsti nel corso del 1978.

- 1) Amsterdam, *I problemi dell'alimentazione nel quadro della convenzione di Lomé.*
- 2) Bari, *La Grecia e l'Europa.*
- 3) Strasburgo, *La necessità di una politica europea dell'occupazione.*
- 4) Cagliari, *Le regioni, l'Europa e il Mediterraneo.*
- 5) Baviera, *Gli agricoltori in Europa.*
- 6) Roma, *L'Europa nell'insegnamento.*
- 7) Nizza, *Le relazioni Europa-U.S.A.*
- 8) St. Vincent, *Il ruolo delle medie imprese come fattore di equilibrio in Europa.*
- 9) Hyeres, *L'Europa nel mondo.*
- 10) *La crisi della politica industriale in Europa.*
- 11) Lussemburgo, *Il movimento dei consumatori in Europa.*
- 12) Messina, *Autonomia e partecipazione nell'integrazione europea.*
- 13) Parigi, *L'Unione economico-monetaria nella prospettiva dell'elezione europea.*
- 14) Opheylyssen, *L'Europa nell'insegnamento.*

Per informazioni ed iscrizioni rivolgersi a:
C.I.F.E., via della Ferratella 41, 00184 ROMA
C.I.F.E., 4, bd Carabacel, 06200 NICE.

