

ISSN: 2281-1346



Department of Economics and Management

DEM Working Paper Series

**L'azione del Movimento Federalista
Europeo
per la moneta europea**

Guido Montani
(Università di Pavia)

115 (02-16)

Via San Felice, 5
I-27100 Pavia
<http://epmq.unipv.eu/site/home.html>

February 2016

L’azione del Movimento Federalista Europeo per la moneta europea

Guido Montani, Università di Pavia

*1. Introduzione**

Gli anni compresi tra la fine del periodo transitorio del Mercato comune e il progetto di Trattato di Unione europea, o progetto Spinelli, culminati con la grande manifestazione in occasione del Consiglio europeo di Milano del 28-29 giugno 1985, rappresentano forse la fase di maggior fervore intellettuale e impegno politico nella storia del MFE. Gli avvenimenti della politica mondiale ed europea di quegli anni, insieme alle iniziative del MFE, sono stati illustrati con precisione da Sergio Pistone in un documentatissimo saggio¹. Qui non propongo una seconda ricostruzione storica di quegli avvenimenti. Mi limiterò a illustrare alcune innovazioni teoriche cruciali sul fronte della strategia federalista che hanno avuto un parallelo sviluppo sul terreno dell’azione politica, la cui importanza per l’azione federalista sono ancora rilevanti oggi.

Tuttavia, sebbene non intenda ricostruire lo sfondo storico in cui si sono collocati il pensiero e l’azione dei federalisti in quegli anni, vorrei almeno ricordare un evento simbolico, quando le decisioni dei capi di stato e di governo si sono incrociate con le iniziative dei federalisti, di cui hanno dovuto prendere atto e fornire delle risposte. Si tratta del Vertice dell’Aja del 1° e 2 dicembre 1969. Questo Vertice ha rappresentato il segnale della ripresa del processo d’integrazione, bloccato per molti anni dalla ferma opposizione di de Gaulle a ogni avanzamento istituzionale. L’iniziativa della CED era fallita nel 1954 e i federalisti avevano risposto con la Campagna per il Congresso del Popolo Europeo, un tentativo di provocare mediante l’elezione di un Congresso europeo la rivendicazione di una costituente europea. Tuttavia, agli inizi degli anni Sessanta, il MFE ha preso atto che anche questo tentativo era fallito e che occorreva prepararsi a una lunga marcia nel deserto. Il Censimento del popolo federale europeo sarebbe servito come veicolo di questa difficile transizione. Solo nella seconda metà degli anni Sessanta prese forma e sostanza un’iniziativa più precisa: l’elezione diretta del Parlamento europeo a suffragio universale, a partire da elezioni dei delegati nazionali, poiché sino a che de Gaulle era al potere era impensabile che si riuscisse nell’impresa di far eleggere da tutti cittadini europei il Parlamento di Strasburgo². Il MFE italiano si

* Ringrazio per i loro suggerimenti a una prima versione di questo articolo: Giovanni Vigo, Sergio Pistone, Dario Velo e Domenico Moro.

¹ S. Pistone, “I movimenti per l’unità europea in Italia”, in A. Landuyt e D. Preda (a cura di), *I movimenti per l’unità europea 1970-1986*, vol. I, Bologna, Il Mulino, pp. 39-119.

² Sulla campagna per l’elezione diretta del Parlamento europeo e sul suo significato politico si veda L. V. Majocchi e F. Rossolillo, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un’elezione*, Napoli, Guida, 1979.

era posto con decisione all'avanguardia nella lotta per la democrazia europea, grazie alla possibilità offerta dalla Costituzione italiana di una proposta legge di iniziativa popolare. In effetti, un progetto di legge d'iniziativa popolare sottoscritto da 65.000 cittadini fu presentato l'11 giugno 1969 al Senato. Si è trattato di un successo di mobilitazione popolare considerevole, che ha avuto un effetto diretto sul Vertice dell'Aja, convocato per iniziativa del nuovo presidente francese Pompidou. Al Vertice, l'Italia era rappresentata dal Presidente del Consiglio Rumor e dal Ministro degli Esteri Moro. Entrambi chiesero un'iniziativa per l'elezione diretta del Parlamento europeo accettando in cambio, con riserve, la proposta franco-tedesca di una Unione economica e monetaria³. Mentre all'interno della Ridderzaal iniziavano queste discussioni, all'esterno si svolgeva il primo Controvertice dei giovani federalisti. Un "remarkable event", più precisamente "la più grande manifestazione federalista mai avvenuta", come afferma stupito uno storico dell'integrazione europea. Ecco come la descrive: "Vicino al luogo della riunione del Consiglio – *avant lettre* – si riuniva un gruppo di un migliaio di federalisti europei che marciavano per le vie dell'Aja, scontrandosi con la polizia e chiedendo a gran voce la rinascita dell'Europa dopo anni di ristagno. Per attirare l'attenzione alla loro causa, portavano sulle loro spalle una bara: l'Europa era morta, doveva essere resuscitata"⁴. Quello che lo storico non dice è che i giovani federalisti, provenienti da Italia, Germania e Olanda avevano presentato al Vertice una mozione in cui si diceva che "i giovani federalisti sono decisi a non tollerare più che le Comunità divengano una superstruttura tecnocratica" e per questo chiedono "solennemente ai capi di stato e di governo, riuniti all'Aja, di dare finalmente al popolo europeo il potere di decidere del proprio destino, riconoscendo il diritto elettorale europeo dei cittadini, attraverso le elezioni a suffragio universale diretto del Parlamento europeo"⁵. La protesta dei federalisti ha avuto un'eco immediata. Il "Times" di Londra ha dedicato il suo editoriale di prima pagina alla manifestazione federalista.

Lo scarno comunicato finale del Vertice includeva sia "il problema delle elezioni dirette" del Parlamento europeo" sia la decisione di promuovere uno studio entro il 1970 per "un piano a tappe per la creazione di una unione economica e monetaria". Il processo, di cui non si poteva immaginare allora quanto fosse lungo e tormentato, verso una democrazia europea, una moneta europea e un governo economico dell'Europa, era dunque avviato. Oltre a questo risultato, la manifestazione dell'Aja merita di essere ricordata per altre ragioni. I giovani che l'hanno promossa e organizzata sono stati coloro che entro pochi anni avrebbero prodotto, nel quadro dell'azione promossa dal MFE, una serie di studi economico-politici caratterizzati da un rigore scientifico inusuale nella storia di un movimento politico fondato sul volontariato. Si trattava di una generazione di militanti reclutati nel corso degli anni precedenti, nel corso della lunga marcia nel deserto, sfruttata da Mario Albertini per formare un gruppo di dirigenti federalisti capaci di sfidare la cultura e il pensiero accademico dominanti. Normalmente la lotta per il potere nazionale produce un pensiero conformista, il cosiddetto europeismo, che spaccia il grado d'integrazione esistente come il migliore dei mondi possibili e che relega la federazione europea nel pensiero utopico oppure tra i sogni che nulla hanno a che vedere con il realismo politico. Il MFE era ormai pronto per la battaglia decisiva.

Nei paragrafi seguenti, dopo aver esaminato (paragrafo 2) la svolta strategica di Albertini, prenderemo in considerazioni (paragrafo 3) le fasi cruciali dell'azione federalista per la moneta

³ M. E. Guasconi, "Italy and the Hague Conference of December 1969", in *Journal of European Integration History*, vol. 9, No 2, 2003, pp. 101-116.

⁴ J. van der Harst, "The 1969 Hague Summit: a New Start for Europe?", in *Journal of European Integration History*, *op. cit.*, pp. 5-9, p. 5.

⁵ *Federalismo Europeo*, Anno III, n. 6, dicembre 1969.

europea. Nel paragrafo successivo (4) cercheremo di mostrare come la strategia per la moneta europea e la democrazia europea siano state realizzate malamente dai governi e le conseguenze di questo deficit sulla crisi attuale dell'UE; infine (paragrafo 5) trarremo qualche conclusione critica, alla luce del pensiero federalista, sui rapporti tra teoria economica e teoria politica, la cui origini moderne risalgono all'epoca della nascita degli stati nazionali sovrani, nei cui *sacrosanti* confini sono ancora oggi intellettualmente imprigionate.

2. *La svolta strategica di Mario Albertini: il gradualismo costituzionale*

La battaglia per la CED aveva mostrato l'applicazione esemplare della strategia costituente teorizzata da Altiero Spinelli e lucidamente messa in atto, anche grazie al deciso sostegno del governo italiano presieduto da De Gasperi⁶. Dopo il fallimento della CED, non ci si deve dunque stupire se il rilancio del processo d'integrazione, deciso con i Trattati di Roma del 1957, venisse aspramente criticato dai federalisti. In un articolo, del settembre 1957, dal titolo “La beffa del Mercato Comune”, Altiero Spinelli scriveva che “per fare il mercato comune europeo ci vuole una tecnica politica e un'anima politica europea: in parole povere ci vuole un governo europeo, dotato di tutti gli strumenti necessari a un governo per farsi obbedire, ed una legge europea in conformità della quale quel governo agisca. Il trattato del Mercato Comune ignora questa elementare nozione. L'esecuzione del trattato è affidata alla buona volontà e alla concordia di sei governi sovrani. ... La moneta, la legislazione, le forze armate, la diplomazia resteranno nelle mani dei singoli stati.”⁷ Nel 1965, in occasione di un'importante tappa della realizzazione del Mercato Comune, la fissazione del prezzo unico dei cereali, Albertini si esprimeva in termini non molto differenti da quelli di Spinelli del 1957. Nonostante l'osservazione che “l'accordo agricolo è probabilmente un segnale del fatto che l'Europa ha varcato davvero la soglia dell'irreversibilità per quanto riguarda il processo di integrazione”, Albertini sosteneva che “l'integrazione economica ha ormai coinvolto non solo il problema della moneta, ma anche quello, di carattere generale, della programmazione a livello europeo”⁸. Questo grado avanzato d'integrazione rappresentava, tuttavia, per Albertini, il segnale che un governo europeo era ormai necessario e che questa sfida non poteva essere elusa dalle forze politiche nazionali. I governi nazionali avevano seguito un cammino tortuoso. “Rovesciando il ragionamento ... essi dicevano allora: siccome non può esserci un mercato comune senza una moneta comune, e una moneta comune senza un governo comune, costruiamo progressivamente questo mercato e avremo la moneta comune e il governo comune. Oggi che gran parte del cammino è stata fatta, si tratta di prenderli in parola”⁹. Si confermava pertanto corretta la rivendicazione dei federalisti per il potere costituente del popolo federale europeo, sostenuta dalle adesioni dei cittadini alla Campagna per il Censimento. In definitiva, la costruzione del mercato europeo era arrivata al punto in cui diventavano necessari una moneta europea e un governo europeo: la costituente europea rappresentava la risposta adeguata alle contraddizioni interne al processo di integrazione.

Anche quando venne deciso il lancio della Campagna per l'elezione diretta del Parlamento europeo, la strategia del MFE non mutò l'obiettivo di fondo, vale a dire l'assemblea costituente. Nel 1967, Albertini presentò la Campagna solo come una svolta rispetto alle critiche rivolte in

⁶ Per un'esauriente analisi della lotta federalista per la CED si veda D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, Milano, Jaca Book, 1993.

⁷ A. Spinelli, “La beffa del Mercato Comune”, in *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960, pp. 282-287.

⁸ M. Albertini, *Tutti gli scritti*, a cura di N. Mosconi, Bologna, Il Mulino, 2006-2010, vol. V, p. 108-9 (d'ora in avanti TS).

⁹ *Ibidem*, p. 111.

precedenza al Parlamento europeo. “I federalisti – affermava – hanno sempre sostenuto che, per fondare lo stato federale europeo occorre convocare un’Assemblea costituente, e hanno considerato, sino a qualche tempo fa, con un certo scetticismo l’idea di una elezione europea di un parlamento come quello di Strasburgo, privo di poteri effettivi”. Ora si trattava di riconoscere che “con le elezioni europee, i partiti dovranno schierarsi a livello supernazionale, e questo solo fatto trasferirà il potere dal livello nazionale a quello europeo”. Poiché il Mercato comune ha raggiunto la soglia della irreversibilità grazie alla grande quantità di interessi coinvolti nel suo funzionamento, “si può accendere la miccia”. Il punto di partenza non può essere la Costituente; il punto di arrivo “non può non assumere, anche se in una forma per ora imprevedibile, un carattere costituente”¹⁰. L’immagine della “miccia” collegava senza soluzione di continuità l’azione immediata per l’elezione diretta del Parlamento europeo con il punto d’arrivo, la Costituente.

Fu solo dopo il Vertice dell’Aja e la sua decisione di mettere allo studio un progetto di Unione Economica e Monetaria (UEM), che Albertini fu costretto a ripensare in profondità la strategia federalista. L’obiettivo di una moneta europea non poteva essere considerato come una priorità politica per i federalisti se non si fossero chiariti con precisione i nessi con l’obiettivo cruciale della Federazione europea e il ruolo costituente del popolo europeo. In un convegno del 1970, Albertini presentò in termini essenziali la svolta strategica, che più tardi verrà definita come gradualismo costituzionale. Sul piano economico, osservava Albertini, “si tratta di trasformare un gruppo di monete nazionali, con limitate possibilità internazionali, in una moneta nazionale che copra tutta l’area in questione. Sul piano politico si tratta di creare, nella stessa area, una volontà pubblica costituzionalmente definita. Ciò può essere riassunto dicendo che non si può progettare l’unificazione monetaria europea senza progettare la creazione di uno stato federale europeo”. Questa relazione tra problema economico e problema politico non si può, tuttavia, sviluppare linearmente nel processo d’integrazione a causa dell’incapacità, o mancanza di volontà, della classe politica di mettere in discussione il quadro nazionale del potere. E’ dunque necessario “scuotere il torpore mentale che fa ritenere impossibile ciò che non si sa o non si vuole pensare”. Ecco come viene presentata la strategia per aggirare le reticenze della classe politica e metterla nella condizione di non poter rifiutare il punto di arrivo, la Federazione europea. “Uno dei punti decisivi – sosteneva Albertini – mi sembra questo: bisogna proporre, contro la logica, una operazione graduale di unificazione monetaria precedente, e non seguente, la creazione di un potere politico europeo, costituzionalmente definito, perché i protagonisti del processo, a livello della esecuzione delle decisioni … non si comportano secondo criteri logici. E’ un espediente per cercare di spingere i protagonisti, come si usa dire in sede militante, federalistica, su un piano inclinato, quello della creazione del potere europeo. Se si riesce a far fare a qualcuno qualcosa che implichì un presupposto, può accadere che costui finisca per trovarsi nella necessità di crearlo”¹¹.

La nozione di “piano inclinato”, vale a dire una situazione creata più dalle cose che dalla volontà delle forze politiche, e i rapporti tra elezione europea, moneta europea e governo europeo, verranno chiariti ed approfonditi in un saggio successivo del 1976¹². In primo luogo Albertini affronta il problema della costituente europea, che non può avere le medesime caratteristiche di una costituente di uno stato esistente, in cui si rifondano le basi politiche del consenso senza rimettere in discussione da cima a fondo le strutture portanti dello stato, come la difesa, la giustizia,

¹⁰ M. Albertini, “Il significato politico della campagna per l’elezione diretta unilaterale dei membri del Parlamento europeo”, TS, vol. V, pp. 351-355, cit. pp. 352-53.

¹¹ M. Albertini, “Aspetti politici dell’unificazione monetaria”, TS, vol. V, pp. 775-86, cit. a pp. 777-79.

¹² M. Albertini, “Elezioni europee, governo europeo e Stato europeo”, TS, vol. VII, pp. 159-171.

l'amministrazione pubblica, ecc. “Per la sua stessa natura – affermava Albertini – l'opera costituente europea non potrà coincidere con i lavori di una Assemblea costituente che nel giro di qualche mese debba redigere una costituzione definitiva. In Europa uno stato europeo cui dare una forma costituzionale non c'è. In Europa lo stato si tratta davvero di farlo, nel senso letterale del termine; e per questo occorre attribuire ad un potere il compito di farlo. E la cosa che i fatti dell'integrazione europea dovrebbero averci ormai insegnato è che solo con una prima forma di stato europeo (da istituire con una costituente ad hoc) si può avviare il processo di formazione dello stato europeo per così dire definitivo. Il paradosso di ‘fare uno stato per fare lo stato’ non dovrebbe preoccuparci. Kant si trovò di fronte ad un paradosso simile (uno stato di stati), ma ciò non gli impedì di impostare, proprio con questo paradosso, il problema della pace perpetua”¹³. La situazione storica dell'Europa, con un grado ormai avanzato d'integrazione economica e con la prospettiva ormai vicina di far eleggere direttamente dai cittadini il Parlamento europeo, rendeva dunque possibile e necessario pensare al problema costituente europeo in modo nuovo. “Per giudicare se la creazione di uno stato europeo è possibile – scriveva Albertini – non si tratta dunque di vedere se è possibile convocare un'Assemblea costituente nel senso tradizionale del termine, ma di accettare se un processo come quello che ho illustrato, che dovrebbe consistere di singoli atti costituenti che rafforzano il grado costituente del processo rendendo possibili ulteriori atti costituenti e così via (con un Parlamento europeo che assumerebbe effettivamente il carattere di ‘Costituente permanente’ secondo l'espressione di Willy Brandt), sta per avere inizio o ha già avuto inizio”¹⁴.

Infine Albertini chiariva la stretta connessione tra i tre obiettivi: la elezione del Parlamento europeo, la moneta europea e il governo europeo. “E' contraddittorio – scrive – come si è detto e come risulta dal fallimento del Piano Werner, il proposito di giungere ad una moneta europea prima di aver creato il potere europeo capace di avviare una politica economica europea. E' priva di significato l'elezione europea per un Parlamento europeo privo di poteri, come è priva di significato una Unione che non si esprima con un vero e proprio governo europeo. Ma ciò che è sbagliato è considerare questi tre temi ad uno ad uno. Essi si riferiscono in realtà allo stesso stato di cose: lo stadio attuale dell'integrazione europea. Essi costituiscono nel loro insieme, la piattaforma del rilancio europeo”¹⁵. La conclusione è che “una Unione nella quale sia già stato riconosciuto il diritto di voto per l'Unione, e non solo per gli stati, praticamente è una federazione, cioè un sistema costituzionale che determina l'esistenza di un popolo. D'altra parte, su questa base, cioè sulla via della creazione di una federazione, cessa di essere contraddittorio il proposito di creare una moneta europea e una vera e propria economia europea”¹⁶.

3. Lo sviluppo dell'azione

L'azione del MFE per la creazione della moneta europea si è sviluppata anche grazie ad una intensa collaborazione con Robert Triffin. Si può affermare che Triffin trovò nel MFE un movimento politico deciso a sostenere le sue proposte e il MFE trovò in Triffin una voce autorevole internazionale decisamente favorevole a riforme monetarie nella prospettiva federalista sia in Europa che su scala mondiale. Robert Triffin è stato l'economista che ha progettato e diretto

¹³ *Ibidem*, p. 162.

¹⁴ *Ibidem*, p. 164.

¹⁵ *Ibidem*, p. 168.

¹⁶ *Ibidem*, p. 169.

l’Unione Europea dei Pagamenti (UEP), una istituzione che si ispirava alla Clearing Union proposta da Keynes in vista delle trattive di Bretton Woods. L’UEP, attiva dal 1950 al 1958, ha reso convertibili le monete europee, una condizione essenziale per la ricostruzione economica dell’Europa e per l’avvio del FMI. Triffin è inoltre noto per aver diagnosticato precocemente, con il suo dilemma, la crisi del sistema di Bretton Woods.

Per quanto riguarda l’integrazione monetaria europea, è Triffin stesso a descrivere succintamente i suoi rapporti con Jean Monnet, inizialmente caratterizzati da un “disaccordo totale”. Nel 1950, Jean Monnet progettava la CECA e Robert Triffin lanciava l’UEP, che Triffin considerava migliore del successivo SME (Sistema Monetario Europeo). Ecco, in sintesi, la struttura e gli effetti politici delle istituzioni monetarie create da Triffin: “Il successo dell’UEP – ricorda Triffin – superò rapidamente tutte le speranze e sbaragliò lo scetticismo iniziale di Jean Monnet e le obiezioni di molti altri economisti e dirigenti finanziari e politici. E’ con convinzione ed entusiasmo che Monnet sostenne nel 1957 le mie proposte di trasformare l’UEP in un Fondo europeo di riserve presso il quale le banche centrali dai paesi della Comunità avrebbero detenuto una moneta comune, denominata ECU, una proporzione crescente delle loro riserve d’oro e di divise. Nello stadio finale, la conversione totale delle loro riserve in ECU avrebbe costituito la Banca Centrale Federale dell’Unione monetaria, economica e politica dell’Europa”. Nel 1969 Monnet telefonò a Triffin, allora a Yale, affinché venisse urgentemente a Parigi. A Parigi, Monnet “mi spiegò – racconta Triffin – che aveva convinto il Cancelliere Willy Brandt a presentare alla prima conferenza al vertice dell’Aja la nostra proposta di creare un Fondo europeo di riserve. Dovevamo fornire in tutta fretta al Cancelliere la documentazione economica e statistica che il Ministero delle finanze e la Bundesbank gli rifiutavano ostinatamente”¹⁷. Questa breve sintesi di Triffin, relativa al ruolo da Monnet e da lui stesso svolto in occasione del vertice dell’Aja, è confermato dalle *Memoires* di Jean Monnet dove si ricorda che allora, nonostante la moneta “fosse ancora considerata come l’espressione quasi magica della sovranità nazionale”, Brandt comprese la proposta e “fece adottare all’Aja il progetto di Unione economica e monetaria e di un Fondo europeo di riserve” come proposto dal Comitato per gli Stati Uniti d’Europa.¹⁸

I federalisti di Torino furono i primi a reagire ai segni di crisi del sistema a cambi fissi di Bretton Woods. In un convegno organizzato a Torino, nel 1969, presentarono un documento “Per un sistema europeo di riserve”¹⁹ redatto da Alfonso Iozzo e Antonio Mosconi. Lo stesso documento ha rappresentato la base di lavoro per un convegno, nel 1970, sempre a Torino, a cui hanno partecipato Robert Triffin, Rinaldo Ossola e Mario Albertini²⁰. Da allora, si sono succeduti con intensità crescente contributi teorici individuali e collettivi di “esperti” federalisti sino alla creazione dello SME (Sistema Monetario Europeo) nel 1979. Ricordo qui i principali. Il numero speciale di *Le Fédéraliste* del 1974, con contributi di D. Velo, A. Majocchi, D. Moro, G. Montani. Il convegno “Una moneta per l’Europa”, organizzato a Pavia nel 1976, sulla base di un documento preparatorio di G. Montani e D. Velo, con la partecipazione di Giovanni Magnifico, consigliere economico della Banca d’Italia e Manfred Lahnstein, direttore generale del Ministero delle Finanze della RFG, Emil Claasen, professore di economia dell’Università di Parigi, Antonio Mosconi, direttore della Holding FIAT, Giandomenico Celata della CGIL e Mario Albertini. Il convegno su

¹⁷ C. Ferrante et J. Sloover, *Robert Triffin Conseiller des Princes*, Bruxelles, Editions Ciaco, 1990, pp. 95-6. Il saggio di Triffin del 1957 (*Système et politique monétaire de l’Europe Fédérée*) è stato pubblicato in italiano in D. Moro e S. Vannuccini, *Il governo di un’economia federale sovranazionale e le sue istituzioni nell’esperienza europea*, Padova, CEDAM, 2014, pp. 171-78.

¹⁸ J. Monnet, *Memoirs*, Paris, Fayard, 1976, p. 583.

¹⁹ A. Jozzo e A. Mosconi, “Pour un système européen de réserve”, in *Le Fédéraliste*, n. 2, Octobre 1969, pp. 71-78.

²⁰ Tutte le relazioni sono state pubblicate su *Le Fédéraliste*, n. 1, 1971.

“L’unione monetaria nella prospettiva dell’elezione europea”, organizzato a Torino nel 1977, con la partecipazione di Giovanni Magnifico, Robert Triffin, Gaetano Stammati (Ministro del Tesoro), Cesare Romiti (AD della FIAT), Paolo Savona (Direttore di Confindustria), Luciano Barca (del PCI). Il convegno organizzato dalla sezione francese dell’UEF, a Parigi nel 1977, con Robert Triffin, Giovanni Magnifico, Pierre Werner, Boyer de la Giroday, Rainer Masera, Michele Fratianni. Il convegno organizzato nel 1978 dalla sezione olandese dell’UEF a Eindhoven su “A United and Democratic Europe, Now or Never”, con interventi di Henry Brugmans, John Pinder, Martin Bangeman, Pierre Werner, H. Vredeling, e G. Montani.

Questa lunga lista di interventi è comunque incompleta, come può verificare chiunque sfogli le annate dell’*Unità Europea* di quegli anni, in cui si ricordano numerosissime iniziative delle sezioni cittadine del MFE. Tuttavia, il momento culminate dell’azione di pressione dei federalisti sulla classe politica europea è stato il convegno di Roma del 17-18 giugno 1977 su “L’unione economica e il problema della moneta europea” organizzato dal MFE in collaborazione con il Movimento europeo, presieduto da Giuseppe Petrilli, quando ormai l’elezione diretta del Parlamento europeo era stata decisa. Il rapporto personale di sincera stima tra Albertini e Petrilli ha consentito una straordinaria collaborazione tra le due organizzazioni, senza la quale sarebbe stato impossibile garantire il successo dell’iniziativa. Per lunghi mesi si sono discussi sia i temi da porre in discussione sia la rosa degli inviti, che hanno richiesto lunghi viaggi all’estero per esporre gli obiettivi del convegno ai diversi oratori. Dopo il successo strategico conseguito con l’elezione diretta del Parlamento europeo, i federalisti si proponevano di sfruttare l’elezione per costringere i partiti a sostenere subito, nel Parlamento eletto, la proposta di UEM.

Gli atti del Convegno sono stati pubblicati integralmente²¹ e basta scorrere l’indice del volume per comprendere lo sforzo intellettuale ed organizzativo profuso dai federalisti italiani. Nella sua relazione introduttiva Petrilli osservava che gli insuccessi del tentativo di realizzare il Piano Werner, “devono indurci ad accantonare, come non più rispondenti alla mutata situazione, l’opposizione tradizionale tra economisti e monetaristi”, cioè tra chi pretendeva una convergenza delle economie nazionali prima della realizzazione dell’UEM e coloro che sostenevano un regime di cambi fissi come condizione della convergenza. Secondo Petrilli, “la creazione della moneta europea dovrà permettere in primo luogo la globalizzazione della bilancia dei pagamenti comunitaria, globalizzazione che a sua volta richiede un complesso di trasferimenti di reddito all’interno dello spazio economico integrato. Questi ultimi sono ipotizzabili soltanto in presenza di un esecutivo europeo dotato di un potere autonomo di spesa costituito dal potere di battere moneta e pertanto capace di avviare una politica dell’occupazione e degli investimenti a livello europeo, affrontando i nodi costituiti dalla presenza di disparità strutturali”²². Pierre Werner nella sua relazione, dopo aver analizzato le cause estrinseche e intrinseche dell’insuccesso del Piano da lui redatto nel 1970, propose di superare lo stallo in cui versava il processo di integrazione mediante le seguenti proposte: “a) riconfermare l’obiettivo finale dell’Unione monetaria, così come è descritto nel rapporto del gruppo Werner, e fissare una data limite, che possa essere prorogata di qualche anno in caso di necessità. ... b) decidere di entrare a breve termine in uno stato di ‘pre-unione’ monetaria caratterizzata da un insieme di misure coerenti e tali da rafforzare sia la solidarietà economica e monetaria, sia la convergenza delle politiche”²³. Alberto Majocchi, nella relazione di sintesi dei lavori preparatori del gruppo di studio del MFE, collocava la crisi del processo di

²¹ ME-MFE, *L’unione economica e il problema della moneta europea*, Milano, Franco Angeli, 1978.

²² *Ibidem*, pp. 23-4.

²³ *Ibidem*, p. 39.

integrazione europea nel contesto mondiale, vale a dire la crisi del sistema di Bretton Woods. L'Europa ha contribuito a questa crisi, perché "non è stata capace di assumere, parallelamente alla crescita del Mercato comune, un ruolo più attivo nel sistema dei pagamenti internazionale e, non partecipando al finanziamento del commercio mondiale, ha di fatto sterilizzato risorse monetarie". Il sistema delle fluttuazione generalizzate, sostenuto da economisti come Milton Friedman, non risolveva affatto i problemi né dell'Europa né del resto del mondo. Si sarebbe proceduto verso un mondo, sosteneva Majocchi, "dove il mercato interno e il mercato internazionale si autoregolerebbero efficacemente", ma questo non è vero, perché "il processo della fluttuazione, invece di ridurre gli squilibri che esistono sul mercato internazionale tra monete deboli e monete forti, tende ad accentuare i divari; ... se non esiste un'autorità democratica sovranazionale in grado di controllare l'economia e la moneta, si realizza l'egemonia dello stato più forte"²⁴. In Europa la fluttuazione generalizzata delle monete provocava effetti esiziali. "La fluttuazione ha generato una forte contrazione del volume del commercio europeo e mondiale, e ha dato origine a una notevole spinta protezionistica all'interno dei nostri paesi". Per questo è necessario rilanciare l'UEM. Va tuttavia chiarito che "moneta europea non significa affatto, nella nostra analisi, un ritorno puro e semplice ad un sistema di cambi fissi. ... A noi appare estremamente importante il rafforzamento del bilancio centralizzato della CEE che si manifesterà anche con l'attribuzione di una parte del gettito IVA alla Comunità, ... e di una finalizzazione di tutti i fondi della Comunità a scopi di perequazione e di stabilizzazione degli andamenti congiunturali"²⁵.

Il gruppo di studio del MFE aveva presentato numerosi saggi introduttivi al convegno su questioni rilevanti, sia dal punto vista economico, che sociale e politico. Gli autori di questi saggi sono stati: G. Montani, A. Majocchi, D. Velo, C. Romiti, A. Mosconi, A. Jozzo, G. Meroni, G. Usai e D. Moro. Comunicazioni al Convegno sono state presentate da G. Magnifico (Consigliere economico della Banca d'Italia), R. Masera (Capo dell'Ufficio problemi monetari della Banca d'Italia), E. Tuccimei (Vice Direttore della Banca d'Italia). Tra i 27 interventi, molti di rappresentanti dei partiti, ne ricordiamo alcuni. Emilio Colombo, Presidente del Parlamento europeo, dopo aver accennato alla crescente attenzione del pubblico verso l'elezione diretta del Parlamento europeo, dichiarava di trovare "corretto e giusto l'approccio alle elezioni per il Parlamento europeo che è stato qui proposto per iniziativa del MFE, del prof. Petrilli e di tanti suoi illustri collaboratori"; Gaetano Stammati, Ministro del Tesoro, osservò che nel 1971, "mancò da parte degli europei una risposta unitaria alla crisi del dollaro, la costruzione che allora fu fatta del serpente europeo, una costruzione ardita, rivelò tutta la sua fragilità soprattutto per il fatto che il peso del mantenimento di questa costruzione, cioè della fluttuazione congiunta, venne in pratica addossato solo ai paesi più deboli". Dirk Spierenburg, Presidente della commissione su "L'Unione europea" del governo olandese, sottolineò la questione cruciale dei rapporti tra Unione monetaria e politiche nazionali di bilancio. Secondo Spierenburg "l'Unione dovrebbe poter disporre di poteri di regolamentazione su certi elementi importanti dei bilanci nazionali: a. le variazioni annuali ammissibili dei livelli di spesa pubblica; b. l'ampiezza ammissibile del deficit di bilancio; c. il modo di finanziamento del deficit. Le istituzioni dell'Unione dovrebbero fissare dunque i limiti della politica di bilancio, ma i governi conserverebbero la facoltà di scegliere le voci di bilancio all'interno di questi limiti". Infine, Spierenburg sottolineò l'importanza politica che l'istituzione dell'UEM avvenisse sulla base di una data fissa, anche se la sua realizzazione avrebbe potuto procedere a tappe, "secondo uno schema stabilito in anticipo". In definitiva, così concluse il suo

²⁴ *Ibidem*, pp. 46-7.

²⁵ *Ibidem*, p. 51, 53-4.

intervento, “credo che abbiate avuto ragione d'intraprendere un'azione nei confronti dei partiti politici affinché, al momento dell'elezione del Parlamento europeo, i nuovi membri si possano dedicare immediatamente al problema dell'UEM”.

E' molto difficile, forse impossibile, comprendere come e a quale velocità si trasmettano le idee tra i politici attivi, cioè coloro che sono pressati dai problemi e devono prendere decisioni. Resta il fatto che nell'ottobre del 1977, il Presidente della Commissione europea Roy Jenkins, pronunciava all'Università europea di Firenze un discorso su “Le sfide attuali e le possibilità future dell'Europa” in cui prese decisamente posizione a favore della costruzione dell'UEM. Jenkins osservava che “dovremmo utilizzare il periodo immediatamente precedente le prime elezioni dirette del Parlamento europeo, per rilanciare un grande dibattito pubblico sui vantaggi dell'Unione monetaria”. Jenkins identificava con precisione i problemi, i costi e i vantaggi dell'Unione monetaria. Rilevanti erano in particolare le sue osservazioni sui rapporti tra unione monetaria e fiscalità europea, perché osservava Jenkins “nella Comunità di oggi, disponiamo di tutta una batteria di strumenti finanziari, ma sono tutte armi piuttosto leggere”. In un'unione monetaria occorre un salto di qualità, vale a dire un incremento significativo (ma non impossibile) del bilancio europeo. “Un gruppo di economisti indipendenti, ricordava Jenkins, presieduto da Donald MacDougall, ha stimato l'importo complessivo della spesa pubblica a livello europeo necessaria per questo tipo di Comunità. Rispetto all'attuale spesa comunitaria, che è pari all'incirca all'1% del PNL, essi hanno calcolato che progressi estremamente importanti sulla via dell'integrazione economica possono realizzarsi con una spesa del 2-2,5% del PNL; e che un'unione monetaria nel suo stadio definitivo possa funzionare con una spesa dell'ordine del 5-7% del PNL. Naturalmente si tratta di somme ingenti cui si potrà far fronte gradualmente trasferendo alcune voci di spesa dai bilanci nazionali e non introducendo nuove imposte; tuttavia queste somme sono esigue se rapportate a quelle delle federazioni tradizionali in cui il livello superiore di governo assorbe il 20-25% del PNL. Esiste quindi per la Comunità un modello nuovo e realistico di unione monetaria altamente decentrata”²⁶.

Il discorso del Presidente della Commissione europea a Firenze suonò come una conferma ulteriore della fruttuosa iniziativa politica promossa dal MFE. In pochi anni la proposta della moneta europea era stata recepita dalle istituzioni comunitarie. Inoltre, la Commissione, grazie al Rapporto MacDougall, forniva un importante tassello mancante al quadro generale delineato dai federalisti, vale a dire la quantificazione della dimensione minima del bilancio comunitario, 2-2,5% del PNL, per la creazione di un'unione pre-federale, vale a dire con l'esclusione delle spese per la difesa. Questa proposta riguardante la capacità fiscale dell'unione insieme alla strategia emersa dal convegno di Roma, di una pre-unione monetaria, rendeva ancora più realistico l'intero progetto. Ora, la parola passava ai governi europei. Erano loro a doversi esprimere sui passi successivi.

Un progetto di “pre-unione monetaria” venne in effetti annunciato dal Consiglio europeo di Brema nel luglio 1978, che aveva recepito una proposta comune del Presidente francese Valéry Giscard d'Estaing e del Cancelliere tedesco Helmut Schmidt. Il Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 1978 finalmente decise il varo del Sistema Monetario Europeo (SME), vale a dire un sistema di cambi fissi fra le monete europee il cui obiettivo era di fare dell'Europa (a nove) una zona di stabilità monetaria in un mondo di cambi fluttuanti. In complesso, si trattava di una proposta molto al di sotto delle indicazioni contenute nel Piano Werner di UEM e delle richieste dei federalisti. Lo SME era un sistema di cambi fissi rispetto ad una parità centrale, l'ECU (European

²⁶ Il discorso di Roy Jenkins a Firenze, il suo successivo discorso al Parlamento europeo e una sintesi del Rapporto MacDougall, sono stati pubblicati su *Il Federalista*, n. 1, 1978.

Currency Unit), vale a dire una media ponderata delle monete europee. Il fatto nuovo era che ora le monete europee non avevano più come punto di riferimento il dollaro, ma un paniere formato solo da unità europee di valore. Si trattava di un timido passo verso una completa autonomia monetaria dell'Europa, che si concretizzerà solo a Maastricht. Lo SME prevedeva anche deboli meccanismi di solidarietà tra le varie banche centrali e, in teoria, anche la creazione di un Fondo europeo di riserve, come avevano chiesto Robert Triffin e i federalisti. Tuttavia, a causa dell'opposizione della Bundesbank questo fondo (che avrebbe significato il primo passo verso la sovranità monetaria europea) non venne mai istituito²⁷.

Con l'istituzione dello SME si chiuse la prima cruciale fase della lotta federalista per la moneta europea. In Italia si ebbe un'ulteriore fiammata di impegno nel 1978, quando si pose il problema dell'adesione dell'Italia allo SME. Contro l'adesione italiana allo SME – che avrebbe significato il ritorno a cambi fissi e alla politica del rigore di bilancio – si levò il coro dei sostenitori del protezionismo, sia da parte della Confindustria sia da parte di vari sindacati, nonché di economisti (specialmente quelli di orientamento keynesiano), di alcuni partiti politici e persino della Banca d'Italia. Il MFE reagì con vigore, sostenuto anche da Altiero Spinelli, allora già membro del Parlamento italiano, che non esitò a prendere posizione contro il PCI, esitante tra la nuova prospettiva dell'eurocomunismo e la difesa degli interessi sindacali nazionali. Alla fine, tuttavia, l'Italia aderì allo SME anche grazie a una particolare clausola che la escludeva da un rapporto troppo vincolante di cambio.²⁸

Alla vigilia della prima elezione europea a suffragio universale, l'Unione Europea dei Federalisti (UEF) era in grado di indicare ai cittadini europei la stretta relazione esistente tra elezione europea e costruzione del governo europeo. In una mozione nel marzo del 1979, il Comitato federale dell'UEF, dopo aver approvato la relazione presentata dal suo presidente, Mario Albertini, proponeva: “a) la necessità di intensificare la propaganda per la moneta europea, per un bilancio comunitario adeguato alla situazione, per la creazione di un governo europeo; b) la conclusione di un accordo tra i parlamentari europei e le forze federaliste con lo scopo di aumentare la risonanza dell'azione del Parlamento europeo; c) l'impegno per la costituzione di veri partiti politici europei”²⁹. Moneta europea, bilancio europeo e governo europeo diventavano pertanto gli obiettivi centrali della strategia federalista per lo sfruttamento del nuovo potere democratico sovranazionale conquistato con l'elezione diretta del Parlamento europeo.

Da questo momento in poi, sino alla fine della prima legislatura, l'attenzione dei federalisti si concentrò sull'iniziativa costituente avviata da Altiero Spinelli nel nuovo Parlamento europeo. Il MFE e l'UEF cercarono di svolgere una funzione attiva rilanciando al livello nazionale e tra i cittadini la battaglia costituente avviata dai deputati europei. Il “Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea”, approvato a larghissima maggioranza nel febbraio del 1984, alla vigilia della seconda elezione europea, avrebbe creato di fatto un governo democratico dell'Unione economica e monetaria, poiché la politica estera e della sicurezza veniva ancora considerata come una competenza potenziale, temporaneamente gestita dai governi nazionali. Il Progetto di Unione prevedeva una competenza “concorrente dell'Unione in vista della progressiva realizzazione dell'Unione monetaria completa (art. 52); inoltre, si prevedeva un potere di co-decisione di Parlamento e Consiglio (con voto a maggioranza) sulle risorse finanziarie proprie e l'Unione veniva

²⁷ Sulla creazione e sull'evoluzione dello SME, si veda D. Gros and N. Thygesen, *European Monetary Integration. From the European Monetary System to European Monetary Union*, London, St. Martin's Press, 1992.

²⁸ Sulla vicenda dell'adesione dell'Italia allo SME si veda S. Pistone, *op. cit.* pp. 96-99.

²⁹ La mozione è pubblicata in *Il Federalista*, n. 2, 1979, pp. 142-43.

autorizzata ad emettere prestiti (art. 71). In definitiva, se si tiene presente che la Commissione sarebbe diventata un governo, sostenuto dal voto a maggioranza del Parlamento europeo (art. 25) sembra legittimo concludere che l’Unione europea sarebbe divenuta in breve tempo “il governo democratico dell’Unione economica e monetaria”, dunque non ancora una completa federazione europea, ma almeno una unione “pre-federale”. Purtroppo, le divergenze all’interno del Consiglio europeo e la debole volontà dei paesi favorevoli al progetto del Parlamento europeo, specialmente Francia, Germania e Italia, hanno consentito all’opposizione della Gran Bretagna della Sig.ra Thatcher di avere il sopravvento. Così, dopo pochi anni, in seguito alla caduta del Muro di Berlino, alla riunificazione tedesca e alla disgregazione dell’Unione sovietica, l’Unione europea ha proceduto con passi maldestri verso la creazione di una UEM zoppicante e un assetto istituzionale assai deficitario dal punto di vista democratico.

4. Un bilancio retrospettivo e uno sguardo al futuro

A quasi mezzo secolo di distanza dagli avvenimenti di cui abbiamo discusso nei precedenti paragrafi, si può tentare di esprimere qualche considerazione sulla ragionevolezza di quelle proposte strategiche e sull’efficacia dell’azione condotta dal MFE.

All’interno del MFE la strategia del gradualismo costituzionale è stata spesso faintesa. Alcuni l’hanno confusa con la strategia dei piccoli passi. Questa interpretazione non è corretta perché in proposito Albertini è stato molto chiaro: si tratta di fare uno stato per fare lo stato. Ciò significa che il gradualismo costituzionale suggerisce innovazioni istituzionali che mettono in gioco la sovranità nazionale, dunque la moneta e la fiscalità, per quanto riguarda l’economia; la politica estera e la difesa per quanto riguarda la sicurezza collettiva; infine, un governo democratico, per quanto riguarda le basi costituzionali dello stato federale. Questa precisazione è necessaria per distinguere il gradualismo costituzionale dal semplice gradualismo monnettiano. Jean Monnet non ha mai messo in relazione la creazione della moneta europea con il ruolo costituente del Parlamento europeo. Naturalmente piccoli passi sono possibili all’interno di un processo costituzionale, come ad esempio la creazione di un’unione bancaria dopo aver istituito la moneta europea e la Banca centrale europea. Tuttavia, in questo caso si tratta solo di prender atto che i governi europei, maldestramente, pur di conservare alcuni poteri di controllo sui loro sistemi creditizi nazionali, non hanno voluto fare subito, in questo caso a Maastricht, ciò che la teoria economica e alcuni economisti suggerivano. Sotto questo aspetto, è anche poco corretto definire l’euro come una “moneta senza stato”, perché l’UEM è già un pezzo di stato, ovvero uno stato per fare lo stato (la federazione). Sarebbe più corretto dire che l’euro è una moneta senza un bilancio federale e un governo federale: dunque una UEM claudicante, una zona monetaria indifesa nei confronti di forze contrarie esterne, come la crisi finanziaria del 2008, e le contraddizioni interne, come la crisi provocata da economie nazionali eccessivamente indebite e da contrasti tra i governi europei sui criteri di condivisione dei rischi e dei costi della convergenza, come hanno dimostrato le diatribe tra il governo tedesco e il governo greco.

Incomprensioni e accessi dibattiti sono avvenuti anche a proposito della nozione di “piano inclinato” che è stato inteso come una concezione deterministica del processo di integrazione. Tuttavia, anche a proposito di questa nozione, Albertini è stato esplicito nel chiarire che si tratta di definire una situazione creata più dalle cose che dalla volontà politica. L’azione politica, dunque un progetto sostenuto dalla volontà di fare, si manifesta sempre in un contesto in cui le cose, i fatti, le forze avverse al cambiamento, esistono e vanno prese in considerazione da chi si propone di mutare

il corso degli avvenimenti. Non vi è nulla di deterministico in questa concezione. La nozione di stato è cruciale nella politica moderna, proprio perché definisce un insieme di condizioni che sono destinate a durare, come le strutture istituzionali di governo, dell'economia, della giustizia, della difesa, ecc. Se si accetta che la moneta è una componente essenziale dello stato, allora si può anche affermare senza contraddizioni che la creazione dell'UEM e l'elezione diretta del Parlamento europeo pongono il processo politico di integrazione su un piano inclinato³⁰. Ciò non significa che l'UEM, il Parlamento europeo e tutta l'UE siano destinati a durare per l'eternità. E' crollata l'Unione sovietica, può avvenire che si disgreghi anche l'Unione europea.

La mia convinzione è che le proposte e l'esperienza di quegli anni, sia sul terreno costituzionale che su quello dell'architettura di governo, siano cruciali per comprendere la crisi attuale dell'integrazione europea, per individuare ciò che occorre fare per completarla e indicare le prime linee d'azione per un'azione federalista su scala mondiale. Riassumo sinteticamente gli aspetti essenziali: a) il gradualismo costituzionale, con l'individuazione del Parlamento europeo come costituente permanente, perché la costruzione dello stato federale europeo richiede non un solo atto, ma un processo costituente; b) l'individuazione dell'obiettivo prioritario della moneta, del bilancio e del governo democratico dell'UEM, rispetto alla politica estera e della sicurezza. Questi aspetti della strategia federalista ci consentono di osservare che i governi nazionali hanno ceduto, in occasioni cruciali, alle lusinghe delle forze della conservazione nazionale, confondendo la difesa di interessi corporativi con la difesa del bene comune dei cittadini europei. Se consideriamo la Dichiarazione Schuman – dove la CECA è considerata il primo passo verso la Federazione europea – dovremmo affermare che i governi nazionali hanno tradito il patto di fondazione. Qui ci limitiamo a elencare alcune “compromissioni” con il nazionalismo.

Una prima compromissione è consistita nel non aver sottoposto alle ratifiche nazionali il Progetto di Unione europea approvato dal Parlamento europeo nel 1984. Va ricordato che l'art. 82 del Progetto Spinelli prevedeva che la ratifica sarebbe potuta avvenire quando “una maggioranza degli stati membri della Comunità la cui popolazione costituisca 2/3 della popolazione complessiva della Comunità” lo avrebbe approvato. In sostanza, i paesi europei favorevoli, in particolare Francia, Germania e Italia avrebbero potuto decidere di andare avanti senza la Gran Bretagna. Non l'hanno fatto. La conseguenza è stata che al momento della caduta del muro di Berlino, la Comunità si è trovata senza governo e senza strumenti efficaci per continuare il processo di allargamento a est, compresa un'azione per evitare la disgregazione della ex-Jugoslavia. La seconda grave compromissione è stata fatta a Maastricht, quando si è deciso di costruire un'unione monetaria senza un bilancio europeo e un governo democratico. La conseguenza di questo fatto non si è manifestata subito, ma è emersa con evidenza con lo scoppio della crisi finanziaria del 2008, di cui parleremo tra poco. Infine, la terza compromissione è consistita nella procedura barocca con cui si è proceduto alla ratifica del progetto di Costituzione europea elaborato dalla Convenzione europea nel 2003. La Costituzione avrebbe rappresentato, sia simbolicamente sia grazie ad alcune innovazioni istituzionali, un passo verso la creazione dello stato federale europeo. Prima i governi hanno voluto aggiungere ai 59 articoli del progetto approvato dalla Convenzione un'enorme parte aggiuntiva di articoli sulle politiche dell'Unione, rendendo “illeggibile” ai poveri cittadini la

³⁰ L'espressione “fare uno stato per fare lo stato” lascia aperto un margine di ambiguità interpretativa della realtà esistente. In che misura si può affermare che l'UEM è uno stato? Qui si è scelta la via di considerare la creazione della moneta europea e della BCE come l'embrione di uno stato europeo, perché la moneta rappresenta non solo il simbolo della sovranità nazionale, ma anche un potere effettivo di governo. Questa è stata anche l'interpretazione adottata dal MFE che, dopo il Trattato di Maastricht, ha approvato una mozione in cui si affermava che “i capi di stato e di governo hanno riconosciuto il carattere statuale della costruzione europea” (*Unità Europea*, n. 215, gennaio 1993).

Costituzione, poi hanno preteso una procedura di ratifica all'unanimità, ignorando le esperienze negative del passato. Hanno così fornito ai partiti euroscettici, o alle minoranze, come è stato evidente in Francia, un'arma formidabile contro il loro governo nazionale. Una procedura di ratifica a maggioranza, come quella contenuta nel Progetto Spinelli, avrebbe messo in luce che una maggioranza di cittadini e di stati dell'Unione era favorevole alla Costituzione europea. Questa procedura avrebbe finalmente fatto emergere la “volontà del popolo europeo”. Forse i governi europei temevano proprio che si materializzasse il fantasma del popolo europeo.

Prima di ricordare la quarta compromissione, cioè la gestione della crisi del debito sovrano da parte del Consiglio europeo, divenuto il vero governo dell'UE, è bene accennare alle cause storico-politiche del rinnovato vigore del nazionalismo in Europa e della nascita di forze politiche non solo euroscettiche, ma apertamente antieuropee. In fondo, sin dalle origini, con la CECA, la costruzione europea ha dovuto fare i conti con un'opposizione nazionalista esplicita, come quella di de Gaulle, o larvata, come quella dei partiti politici sensibili al protezionismo nazionale. Tuttavia, mentre la prima fase della costruzione europea è avvenuta entro il contesto della guerra fredda, la fase attuale si sta sviluppando in una situazione mondiale del tutto nuova: il declino della superpotenza statunitense e l'emergenza di nuovi grandi potenze, come la Cina, l'India e il Brasile, in breve la nascita di un mondo multipolare. Occorre ricordare che la fine della guerra fredda era stata preceduta da una fase di distensione tra le superpotenze, sebbene la politica di Reagan contro il “regno del male” avesse di nuovo riattivato la corsa agli armamenti. Fu l'avvento al potere di Gorbaciov a cambiare radicalmente i termini del problema. La Perestroika e la Glasnost non potevano avere successo all'interno dell'URSS nel contesto della guerra fredda. La via verso la democratizzazione del sistema comunista e dell'impero sovietico insieme alla trasformazione dell'economia di comando in un sistema di mercato, non potevano avere successo se l'URSS fosse stata costretta a impiegare frazioni crescenti della sua produzione per spese improduttive, come lo sono quelle in armamenti. Per questo Gorbaciov sostenne con coerenza un progetto di disarmo atomico bilaterale tra le due superpotenze e la trasformazione del sistema imperiale sovietico in una casa comune europea, che avrebbe dovuto aprirsi a una pacifica cooperazione con l'Unione europea. Questo progetto fallì perché le forze conservatrici interne al Partito Comunista dell'Unione Sovietica, messe di fronte alla drastica riduzione del loro potere e alla trasformazione dell'impero in un sistema confederale, dopo le prime elezioni democratiche del Parlamento sovietico e delle repubbliche, reagirono con un colpo di stato, che indebolì fatalmente Gorbaciov. Poco dopo, la rivolta nazionalistica delle repubbliche “soviane” decretò la fine dell'URSS. Il fallimento della politica riformatrice di Gorbaciov ebbe serie conseguenze internazionali, perché risvegliò il fantasma del nazionalismo sia nei paesi dell'Est europeo e dell'Asia, sia all'interno dei paesi dell'Europa occidentale. La caduta del comunismo ha significato non solo la vittoria della democrazia sul comunismo, ma anche quella del nazionalismo nei confronti di un progetto di cooperazione pacifica su scala europea e mondiale. E' in questa fase che si sono formati partiti secessionisti e anti-europei (ad esempio, la Lega Nord, con il mito della Padania sovrana).

Gli anni della guerra fredda e del confronto militare tra USA e URSS sono stati caratterizzati dal confronto ideologico tra democrazia e socialismo, due grandi ideologie dell'emancipazione umana. Questo rapporto tra potere imperiale delle superpotenze e ideologia ha consentito anche di tenere a freno – sebbene in molti casi ipocritamente, come avviene sempre quando la politica di potenza non si concilia con i valori che pretende difendere – le velleità di dominio delle due superpotenze e dei loro governi alleati, che nei vari continenti, dall'America latina, all'Africa e all'Asia, hanno dovuto almeno formalmente rendere omaggio ai valori della laicità, della

democrazia e della giustizia sociale. La fine della guerra fredda ha posto fine anche al rispetto della sua sovrastruttura ideologica. Il lento progresso verso un mondo multipolare, nel quale primeggiano alcune grandi potenze (ma non più superpotenze) ha consentito al mondo intermedio, nelle regioni dove la formazione dello stato moderno è più fragile, come il Medio Oriente e l'Africa, una progressiva frantumazione della coesione politica e sociale. Si sono così formati movimenti di avventurieri e capi tribù che sfruttano la debole coesione di alcuni stati e le credenze religiose delle popolazioni. Al nazionalismo degli stati che cercano di affermare il loro primato nel mondo, si accompagna ora l'avventurismo di bande di terroristi che utilizzano le moderne tecnologie belliche per sterminare i loro avversari.

I governi dell'UE non sembrano essersi accorti di questi mutamenti strutturali. Hanno affrontato l'allargamento dell'UE ai paesi dell'Est europeo chiedendo alla NATO di estendere la propria protezione militare verso Est, irritando in questo mondo la Russia, che ha reagito provocando la spartizione dell'Ucraina, ma irritando anche gli USA, che sono costretti sempre più malvolentieri a sostenere la difesa di paesi opulenti. Hanno praticamente ignorato i focolai di tensione nel Mediterraneo, a partire dalla crisi Israele-Palestinese, e i tentativi delle ancor deboli forze democratiche nei paesi arabi di uscire dalla prigione di regimi dittatoriali. Oggi, si trovano a fronteggiare ondate massicce di emigranti non solo per ragioni economiche, ma anche politiche. Nonostante la creazione dell'euro, i paesi europei votano in ordine sparso nel FMI, mentre potrebbero sfruttare una posizione unitaria, sia nel FMI, che nel Consiglio di Sicurezza, per un'efficace politica estera europea su scala mondiale. Infine, per quanto riguarda la crisi ecologica, si sono illusi che bastasse una buona politica europea dell'ambiente per affrontare un problema globale, senza prendere atto che solo un'efficace azione dell'ONU, sulla base di un piano vincolante di lungo periodo per tutti i paesi membri, può avere successo.

Su questo deprimente sfondo di malgoverno dell'Unione da parte di arroganti governi nazionali, non è difficile comprendere le ragioni della quarta compromissione a cui abbiamo accennato. All'inizio della crisi finanziaria, nel 2008, i governi europei erano convinti di aver garantito, con il Trattato di Lisbona, un assetto istituzionale pressoché definitivo all'UE. Dopo le vicende dei referendum negativi contro il progetto di Costituzione europea e la ratifica del Trattato di Lisbona, nessun governo era più disposto a una nuova riforma istituzionale e il Parlamento europeo accettava supinamente questa posizione immobilista. Si era consolidata l'opinione che l'UE fosse una confederazione stabile e permanente. Una confederazione di stati nazionali sovrani.

Così la bufera della crisi finanziaria si abbatté su un'Unione decisa ad affrontare la crisi con gli strumenti di governo esistenti. Il Trattato di Lisbona aveva in parte aumentato i poteri del Parlamento e della Commissione, ma anche quelli del Consiglio europeo, con l'istituzione di un Presidente permanente. Ben presto Commissione e Parlamento furono messi di fronte alle decisioni di un Consiglio sempre più determinato a imporre una linea severa di austerità. All'interno del Consiglio, la Francia che aveva avuto un ruolo guida sin dalla fondazione delle istituzioni europee, dovette cedere le redini di governo alla Germania unificata: nessuno metteva in dubbio che la leadership della gestione di una crisi economica spettasse al paese più forte economicamente. Si consolidò così la linea della severità nei confronti dei paesi spendaccioni, vale a dire con debiti e deficit eccessivi, nonostante il fatto che alcuni dei paesi in crisi, come l'Irlanda, la Spagna e il Portogallo, avessero conti in ordine al momento dello scoppio della crisi. L'obiettivo non era quello di riavviare al più presto la ripresa, affrontando i problemi paese per paese, nel contesto di una linea di governo europea solidale con i deboli – sebbene Grecia e Italia meritassero un richiamo all'ordine – ma unicamente di imporre una camicia di Nesso ai bilanci nazionali. I federalisti hanno

subito fatto notare che una unione monetaria senza un bilancio federale e un governo democratico avrebbe in primo luogo dovuto mettere mano alle riforme necessarie per arginare le falle della “governance europea”, in primo luogo una politica della crescita sostenibile e della coesione economico-sociale. Tuttavia nessun governo ha prestato loro ascolto, nonostante che molti economisti e commentatori politici chiedessero le stesse cose.

Non ci si può pertanto stupire se dopo sei anni di recessione e di malgoverno dell’Unione in tutti i paesi membri, Germania inclusa, siano cresciute le proteste popolari contro le politiche europee e si siano formati partiti anti-europei. La crisi economica si è trasformata in una crisi politica e il futuro dell’Unione europea è a rischio. Se riconsideriamo l’osservazione strategica di Albertini, secondo la quale con la moneta europea si cominciava a fare uno stato per fare lo stato, possiamo affermare che l’UEM rappresenta un’istituzione statale progettata malamente, perché nessuna unione monetaria, comune ad un gruppo di paesi democratici, con politiche sociali moderne, può funzionare se i paesi membri non sono disposti a sacrificare sull’altare della stabilità monetaria, il reddito medio dei propri cittadini (con politiche deflazionistiche, vale a dire la compressione dei consumi e dei salari, per recuperare competitività). Una unione monetaria non è un sistema di cambi fissi: è una patto tra paesi che decidono di darsi strumenti di governo comuni, dunque oltre la moneta anche la fiscalità federale, ovvero un bilancio europeo sufficiente a creare investimenti, crescita, occupazione e coesione economico-sociale.

Per queste ragioni si può sostenere che l’attuale architettura europea ha causato una grave crisi politica. La democrazia europea è in crisi perché non è più possibile risolvere i problemi nazionali senza istituzioni europee democratiche, sensibili alle proteste e alle esigenze dei cittadini europei. Da un lato, abbiamo uno stato senza democrazia: il Consiglio europeo che non può essere sfiduciato da nessun parlamento. Dall’altro, abbiamo degli organi democratici europei, il Parlamento europeo, con rappresentanti dei partiti eletti dai cittadini, che non può chiedere alla Commissione politiche efficaci a causa del minuscolo bilancio europeo esistente. Forse anche per questo il Parlamento europeo per tutti gli anni della crisi ha passivamente recepito le direttive imposte dal Consiglio europeo. Il paradosso della democrazia europea, uno stato senza democrazia e una democrazia senza stato, genera evidenti distonie nel dibattito pubblico. Consideriamo il caso della Grecia e del suo debito. Non vi è dubbio che la Grecia sia stata mal governata in passato. Tuttavia si cerca di risolvere un problema politico con soli mezzi economici: il ricatto dei prestatori, che hanno obbligato il governo greco (di destra e di sinistra) ad accettare provvedimenti draconiani, tali da causare una caduta di circa un terzo del prodotto interno in cinque anni. Andrebbe ricordato al Consiglio europeo che i greci sono anche cittadini europei e come tali hanno diritto, perché così hanno deciso democraticamente, di utilizzare l’euro come loro moneta. Non è lecito minacciare la loro espulsione dall’UEM. Anche la Sicilia e il Lazio sono mal governate e meritano di fallire. Un conto è un fallimento del governo – un fatto politico che deve essere previsto in una costituzione – un altro fatto è mettere in discussione un pilastro dell’Unione, vale a dire l’integrità dell’UEM. Quando negli USA le città di New York e di Detroit sono fallite, nessuno ha messo in dubbio l’integrità del dollaro, come area monetaria.

L’Unione europea deve diventare uno stato democratico; deve diventare una federazione, per affrontare le sfide interne e le sfide internazionali. Se non lo farà entro i prossimi anni le grandi potenze mondiali comprenderanno che lo spirito della disunione sta prevalendo su quello dell’unione e sfrutteranno queste divisioni per convincere alcuni stati membri ad abbandonare un vascello che sta naufragando. *Divide et impera*. Come la Grecia classica nei confronti dell’Impero macedone e romano, l’Unione europea diverrà terra di conquista.

5. Politica, economia e federalismo

In questo paragrafo conclusivo vorrei discutere delle resistenze e incomprensioni incontrate dall'azione dei federalisti sia nella classe politica che negli ambienti accademici. In linea di principio la questione ricade entro l'ambito dello studio del pensiero ideologico ed è stata a lungo discussa dai federalisti. In breve, si potrebbe affermare che il potere della ideologia dominante, vale a dire l'insieme delle idee sostenute dai governi nazionali per sostenere le loro politiche – o mancanza di politiche europee – relegano il pensiero federalista e le proposte dei federalisti nel regno dell'utopia, vale a dire del mondo delle illusioni o di un futuro avvenire che non si realizzerà mai. In proposito si esprime con molta chiarezza Karl Mannheim, quando afferma che “ogni qualvolta un'idea è chiamata utopica, a ritenerla tale è quasi sempre un rappresentante di un'epoca già trascorsa. ... E' sempre il gruppo dominante, in pieno accordo con l'ordine vigente, a determinare ciò che deve essere considerato come utopico, mentre è il gruppo in ascesa e in contrasto con la situazione di fatto a stabilire quanto deve venire riguardato come ideologico”³¹. Si può ripetere la stessa osservazione dicendo che la storia la scrivono i vincitori, o almeno quelli che non hanno ancora perduto il loro potere, sebbene si trovino in una situazione precaria. I federalisti devono essere consapevoli di questa dura realtà che li condanna all'oblio e al margine della vita politica, sociale e intellettuale. All'interno di uno stato nazionale, le minoranze che si battono per la conquista del potere nazionale possono partecipare alle elezioni e conquistare anche uno spazio pubblico visibile quando riescono ad avere una forza parlamentare, sebbene piccola. I federalisti si oppongono allo stato nazionale, non a un particolare governo, e per loro non vi è speranza di diffondere al grande pubblico le loro idee se non in situazioni eccezionali, come è accaduto quando Altiero Spinelli nel Parlamento europeo è stato riconosciuto come il leader di un progetto politico che avrebbe potuto cambiare il futuro dell'Unione.

Queste brevi osservazioni sul rapporto tra pensiero utopico e ideologico sono utili per comprendere che la battaglia federalista non si può sviluppare solo sul terreno del militantismo e dell'azione politica contingente, ma anche su quello della critica intellettuale al pensiero dominante, come è avvenuto nel corso dei secoli XVII e XVIII con la critica corrosiva dell'illuminismo all'*ancien régime*. Si tratta di un compito enorme che richiede una convergenza di attori culturali (filosofi, storici, scienziati sociali) che va al di là di quella di un singolo movimento di militanti, per agguerrito che sia. In effetti, qualche cosa del genere sta avvenendo, perché la crisi dell'Unione ha spinto molti commentatori a scoprire il pensiero federalista. Mi limiterò pertanto a fare qualche osservazione sugli insegnamenti che si potrebbero trarre dalle vicende di cui abbiamo parlato.

Se si considerano i saggi scritti dagli economisti federalisti in vista del convegno di Roma³² e quelli che sono serviti come documenti introduttivi al convegno³³ si potrà constatare come l'analisi relativa alla costruzione dell'Unione economica e monetaria sia esauriente e attuale, nonostante i molti anni trascorsi. La crisi dell'Unione europea è già prevista minutamente in quei saggi, a partire dal ruolo della Banca centrale europea, che deve essere autonoma dai governi e non può risolvere da sola i problemi causati dalla mancanza di una unione fiscale. Tuttavia, quei saggi ignorano quasi del tutto un paradigma divenuto centrale nell'analisi accademica di quegli stessi

³¹ K. Mannheim, *Ideologia e utopia*, Bologna, Il Mulino, 1957, p. 205 (trad. it. della edizione inglese del 1953; l'edizione tedesca originale è del 1929).

³² Cfr. *Le Féderaliste*, n. 1, 1974.

³³ Pubblicati nel volume ME-MFE, *L'unione economica e il problema della moneta europea*, op. cit.

problemi, vale a dire la teoria delle aree monetarie ottimali. Questo fatto non era certo dovuto alla ingenuità o al dogmatismo degli economisti federalisti, ma alla preferenza per un approccio alternativo che appariva più appropriato allo studio di quel problema. La definizione di Unione economica e monetaria era stata fornita in modo soddisfacente nel Rapporto Werner dove si individuava con chiarezza che: a) una Unione monetaria doveva considerarsi non un semplice sistema di cambi fissi, ma una decisione politicamente irreversibile; b) che a fianco dell'Unione monetaria doveva essere istituita una Unione di bilancio, mediante un rafforzamento del bilancio europeo (come aveva precisato il successivo Rapporto MacDougall); c) che occorreva un centro europeo di decisione, vale a dire un governo europeo. Per questo le argomentazioni degli economisti federalisti si sono dirette sia nei confronti di coloro (i monetaristi) che difendevano il ritorno a un tradizionale sistema di cambi fissi, come soluzione al problema della convergenza delle economie europee, sia nei confronti di chi difendeva l'ipotesi dei cambi flessibili (alcuni economisti americani, come Milton Friedman, e quasi tutti gli economisti keynesiani europei, che si illudevano di poter conservare la pratica delle svalutazioni competitive). Gli economisti federalisti avevano adottato come quadro teorico concettuale quello elaborato da Lionel Robbins nei suoi scritti prebellici sulla necessità di un ordine economico internazionale fondato su una banca centrale e un sistema federale di governo.³⁴ L'approccio delle aree monetarie ottimali fornisce certamente alcuni elementi strutturali utili per comprendere il fenomeno dell'integrazione monetaria, come la necessità di una maggiore flessibilità del mercato del lavoro o la mobilità del lavoro e del capitale, ma lascia nella penombra alcuni aspetti politici decisivi, come il ruolo che dovrebbe svolgere la fiscalità federale per garantire la convergenza e la stessa sopravvivenza dell'unione monetaria, in definitiva la responsabilità politica del governo federale. In effetti, si può ricostruire la storia del dibattito accademico sulla teoria delle aree monetarie ottimali³⁵ senza prendere in considerazione il problema della costruzione dello stato federale, come indispensabile contesto politico nel quale una moneta sovranazionale può esistere e sviluppare tutte le sue potenzialità. Questo iato tra teoria economica e teoria politica è ancora più evidente nella teoria dell'economia internazionale contenuta nei libri di testo, sia per quanto riguarda il commercio che la moneta.

Esiste dunque una oscura relazione tra pensiero economico e pensiero politico che va superata. Per comprendere come ciò sia avvenuto dobbiamo di nuovo risalire a una importante osservazione di Robbins che nei suoi scritti denuncia “l'errore degli economisti classici”, vale a dire il loro completo oblio della necessità di completare l'analisi istituzionale che hanno svolto mirabilmente per quanto riguarda il funzionamento del mercato nazionale (che non è affatto concepito da loro, come osserva Robbins, come un ordine spontaneo, ma come un ordine che richiede un governo e un sistema legislativo che organizzi la concorrenza tra le diverse forze produttive) con l'analisi del funzionamento dell'ordine internazionale, che viene invece concepito come un ordine spontaneo, sulla base dell'ipotesi implicita che i vari governi persegua un sistema armonioso di relazioni, anche quando questa armonia richiederebbe il sacrificio dei loro interessi nazionali.

L'errore degli economisti classici è stato ripetuto e aggravato³⁶ dai fondatori dell'economia marginalistica, o neoclassica, moderna. Nei trattati di Stanley Jevons, Léon Walras, Carl Menger,

³⁴ Cfr. L. Robbins, *Il federalismo e l'ordine economico internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1985.

³⁵ F. Masini, “A history of the theories on Optimum Currency Areas”, in *The European Journal of the History of Economic Thought*, vol. 21, n. 6, December 2014, pp. 1015-38.

³⁶ Al perfezionamento delle tecniche di analisi, come quelle fondate sul principio dell'utilità marginale, della funzione di produzione e dell'equilibrio economico generale, è corrisposto un assoluto disinteresse per le istituzioni di governo del mercato internazionale, che è concepito come funzionante in condizioni di concorrenza (più o meno perfetta) nei modelli

Alfred Marshall e Knut Wicksell troviamo solo scarsi riferimenti al problema dell'ordine economico internazionale e delle istituzioni politiche necessarie al suo funzionamento. Il gold standard in effetti è scaturito nel corso del secolo XIX come un ordine spontaneo, che nessuno aveva progettato e che poteva funzionare grazie al comune interesse di tutti i paesi che vi prendevano parte. Non vi era bisogno di studiare perché e come ciò potesse avvenire: sembrava sufficiente la teoria dei vantaggi del libero scambio. Solo dopo la grande depressione del 1929 si cominciò a comprendere che un ordine economico internazionale poteva reggersi solo se esisteva anche una sufficiente volontà politica dei paesi partecipanti di rispettare alcune regole di comportamento. Questa consapevolezza si tradusse nel sistema di Bretton Woods e nelle regole per il libero scambio internazionale garantito dall'egemonia statunitense post-bellica.

Questo errore della teoria economica si accompagna a un parallelo errore da parte della teoria delle relazioni internazionali. Nei testi moderni di riferimento, come quello di Hans Morgenthau, di Raymond Aron e di Kenneth Waltz³⁷, si sviluppano osservazioni cruciali sui rapporti tra stati nazionali sovrani, si studiano i sistemi di stati (bipolarismo, multipolarismo, imperialismo, colonialismo, ecc.) e si prende anche in considerazione l'ipotesi dello stato mondiale o della federazione mondiale, ma solo per relegare questa ipotesi nel regno dell'utopia. La politica contemporanea si sviluppa "realisticamente" sul terreno dei rapporti di potere tra stati sovrani e della difesa degli interessi nazionali (la *balance of power*). Per questo, anche quando si considera il fenomeno dell'integrazione economica, di cui l'integrazione europea è un esempio notevole, non si mette mai in discussione, come una possibilità "realistica", il completamento dell'integrazione economica mediante la creazione di una federazione. Solo a partire dagli anni Settanta, dopo il crollo del sistema di Bretton Woods, ha cominciato a svilupparsi un approccio accademico il cui obiettivo esplicito era di superare la divisione in compartimenti stagni tra economia internazionale e teoria delle relazioni internazionali. Si tratta della *International Political Economy* (IPE), un nuovo paradigma scientifico, grazie al quale è prosperata una enorme letteratura³⁸. Il limite di questo approccio, tuttavia, è che il postulato della sovranità nazionale non viene mai messo in discussione, così anche le interessanti analisi sugli effetti dell'integrazione economica sui rapporti tra stati e, viceversa, gli effetti della cooperazione e dei conflitti tra stati sull'integrazione del mercato internazionale, si sviluppano entro un quadro concettuale in cui al massimo si scorge l'ombra del nuovo ordine economico e politico internazionale, ma non si riesce mai a individuare con precisione un modello alternativo al sistema internazionale in crisi.

L'insoddisfazione nei confronti di questi approcci allo studio dei rapporti tra economia e politica, mi ha indotto a esplorare la coerenza e la rilevanza un nuovo punto di vista, la *Supranational Political Economy* (SPE). La specificità della costruzione europea, iniziata con la CECA, è rappresentata dalla sua struttura sovranazionale, vale a dire la decisione di alcuni stati di rinunciare ad alcuni poteri sovrani, che vengono affidati ad un "governo" sovranazionale. Per queste ragioni il federalismo europeo si sta differenziando da tutti i modelli di stati federali già esistenti. Il federalismo sovranazionale, nella misura in cui l'Unione europea progredirà verso una maggiore unità, sarà molto differente dai tradizionali modelli federali, quasi tutti caratterizzati da un

teorici, nell'implicito contesto di un insieme di stati nazionali sovrani. La realtà è purtroppo differente da questa immaginaria costruzione. Quando le crisi economiche internazionali si manifestano l'armonia svanisce e gli economisti neoclassici si mettono accanitamente alla ricerca di un nuovo più perfetto modello generale.

³⁷ I titoli originali dei tre testi citati sono: H. Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, McGrawth Hill, 1985; R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calman-Lévy, 1984; K. Waltz, *Theory of International Politics*, New York, Newbery Award Records, 1979.

³⁸ Per una rassegna cfr. B. J. Cohen, *Advanced Introduction to International Political Economy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2014.

deciso accentramento di poteri al livello centrale. La via del progresso istituzionale è stata e sarà caratterizzata da gradualismo costituzionale, come ha teorizzato Albertini a proposito della battaglia per la moneta europea. Si tratta ora di generalizzare quella intuizione. L'economia politica sovranazionale rappresenta un nuovo paradigma scientifico³⁹ che può essere utilizzato sia per comprendere più a fondo, rispetto alla corrente letteratura accademica, il processo di integrazione europea, sia per progettare le prime istituzioni sovranazionali di un mondo che sta diventando multipolare senza riuscire ancora a riformare in modo significativo le vecchie istituzioni internazionali ereditate dalla guerra fredda. Il panorama della politica internazionale è sempre più preoccupante: alla pace bipolare garantita dal confronto ideologico-militare delle due superpotenze si sta progressivamente affermando una anarchia alimentata dal disfacimento degli stati artificiali creati dal colonialismo europeo in Africa e in Medio Oriente. Inoltre, secoli di sfrenato sviluppo industriale stanno provocando la sistematica distruzione di ogni forma di vita sul Pianeta, se non si manifesterà su scala sovranazionale, la volontà di realizzare uno sviluppo sostenibile. La sovranità nazionale assoluta, che nel passato ha rappresentato la guida irrinunciabile dell'azione politica, oggi è diventata il maggiore ostacolo alla cooperazione fra i popoli in vista del raggiungimento del supremo bene comune: la sopravvivenza della specie umana, grazie alla convivenza pacifica delle antiche civiltà, finalmente unite da condivisi valori cosmopolitici. Il principio sovranazionale consente di progettare le istituzioni-ponte tra diversi popoli e culture nazionali. Non si tratta di sopprimere gli stati nazionali del passato, ma di aprirli a una feconda cooperazione per il raggiungimento di comuni obiettivi.

Questi sviluppi mostrano come l'esperienza degli anni di lotta per la moneta europea contenessero in germe frutti inaspettati. Tuttavia, è necessario precisare un limite all'approccio dell'economia politica sovranazionale e una difficoltà riguardante l'estensione del gradualismo costituzionale all'ordine politico mondiale. Il primo evidente limite è che all'approccio economico-politico si deve accompagnare un approccio politico-economico, nel senso che mentre l'approccio economico-politico si propone di esplorare i vantaggi della creazione di istituzioni sovranazionali di governo dell'economia per favorire l'integrazione tra popoli nazionali, l'approccio politico-economico dovrebbe proporsi di esplorare i problemi delle istituzioni sovranazionali necessarie per garantire la sicurezza dei popoli nazionali e i rapporti tra democrazia nazionale e democrazia sovranazionale⁴⁰, perché come ha dimostrato il caso della crisi dell'Unione europea, se si creano istituzioni statuali sovranazionali, come l'UEM, si sottraggono ai cittadini strumenti importanti di governo al livello nazionale che devono essere compensati con altrettanti strumenti democratici di governo al livello sovranazionale.

La difficoltà riguarda il rapporto tra costruzione della federazione europea e costruzione del nuovo ordine federale mondiale. Così come il MFE ha saputo svolgere un ruolo di avanguardia politica nei confronti del processo d'integrazione europea, così l'Unione europea, nella misura in cui diventerà un modello e un esempio di governo democratico sovranazionale, diventerà il polo di avanguardia per la diffusione del federalismo nel mondo. Tuttavia, per quanto l'integrazione

³⁹ Per un approfondimento, rinvio al mio saggio "From National to Supranational: A Paradigm Shift in Political Economy", in Iglesias-Rodriguez P., Triandafyllidou A. and Gropas R., *Shifting Paradigm After the Crisis. Legal, Economic and Political Perspectives*, New York, Palgrave, 2016.

⁴⁰ Alcuni studiosi, come D. Held (cfr. *Cosmopolitanism. Ideals and Realities*, Cambridge, Polity, 2010) e D. Archibugi (cfr. *Cittadini del mondo*, Milano, Il Saggiatore, 2010) sostengono la tesi della necessità di una democrazia cosmopolitica. Questo orientamento è corretto e va nella direzione auspicata dai federalisti. Tuttavia, la loro proposta non contempla la creazione di un governo democratico mondiale, vale a dire le istituzioni necessarie per governare l'economia e le relazioni di potere tra gli stati del Pianeta. Se la democrazia è concepita come autogoverno dei cittadini, non si capisce perché la sovranità si debba arrestare al livello nazionale.

europea proceda verso “una unione sempre più stretta” non potrà mai rappresentare un modello ideale per i popoli nazionali degli altri continenti, perché gli interessi europei si contrapporranno egoisticamente a quelli esterni, sino a che, anche tra Europa e resto del mondo non saranno gettate le basi per relazioni basate sullo stato di diritto e la democrazia sovranazionale. La federazione europea sarà dunque un modello imperfetto e parziale del federalismo cosmopolitico; sarà uno stato per fare lo stato (la federazione mondiale). Quest’osservazione non deve tuttavia suonare come una diminuzione del valore e dell’importanza dell’impegno politico profuso dai federalisti europei. Occorre essere consapevoli che con il Manifesto di Ventotene e con i primi successi nella costruzione dell’Unione europea, è iniziata una fase di trasformazione dell’ordine politico internazionale che sarà altrettanto lunga, incerta e tormentata quanto lo è stata la rivoluzione illuminista, la vera alba della modernità. Ciascuno di noi può solo portare un granello di sabbia alla costruzione delle fondamenta di un edificio di cui non vedrà i piani superiori e il tetto. Questo è il problema che ha angosciato la nostra generazione e che, molto probabilmente, affliggerà anche l’esistenza dei nostri nipoti.