

Mario Albertini

Tutti gli scritti

II. 1956-1957

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

L'integrazione europea e l'alternativa federalista

Nel 1787 Louis Guillaume Otto, incaricato d'affari di Francia in America, in un dispaccio al suo ministro conte di Montmorin, riferiva sulla situazione politica in occasione di una mozione votata dal Congresso, mozione che stabiliva la convocazione di una Convenzione per la revisione degli Articoli della Confederazione. Questa Convenzione, che iniziò di fatto i suoi lavori il 25 maggio, fu in realtà una Assemblea costituente. Ad essa l'America del Nord non deve soltanto il suo assetto costituzionale, deve addirittura il suo destino perché allora, passando dalla struttura confederale, che Washington giudicò un «nodo di sabbia», alla struttura federale, raggiunse quella unità politica che sorresse la sua magnifica espansione democratica ed economica. Ma Louis Guillaume Otto non sapeva vedere nel futuro, come i federalisti americani. Nel dispaccio al suo ministro degli esteri, commentando quella mozione, disse che si trattava di un tentativo del Congresso, privo di poteri effettivi, di salvare la faccia di fronte alla realtà del potere dei tredici Stati. E annotava: «Gli Stati si lasceranno spogliare di parte della loro sovranità?... La loro politica ispira loro reciprocamente avversione e gelosia». Continuava col volgare realismo sulla natura chiusa degli Stati e con la facile ironia sui disegni federali come astratti, idealistici, non politici. Concludeva così: «Questi repubblicani non hanno più Filippo alle porte».

«Questi repubblicani non hanno più Filippo alle porte». Dello stesso avviso è il sig. Florinsky, autore di un libro sulla integrazione europea. Il Filippo degli americani del XVIII secolo furono gli inglesi. Il Filippo degli europei del XX secolo sono i russi. Secondo il diplomatico Otto, cessato il potente e realistico motivo di unità dovuto alla guerra di indipendenza contro gli inglesi, le tredici colonie divenute Stati avrebbero fatto vita ciascuna per suo

conto. Secondo il professore di politica Florinsky, cessata la debolezza degli europei nei confronti dei russi, per il successo della Nato e dell'Ueo (sic), non si parlerà più di integrazione europea. Convinto di saper vedere dietro la facciata idealistica e confusa dei fatti politici la sostanziale linea evolutiva, egli afferma che il superficiale idealismo federalista del dopoguerra è dovuto alla debolezza nella quale si trovarono gli Stati del continente di fronte alla minaccia russa. Per questo idealismo la politica del dopoguerra seguì una strada tortuosa, sfornando uno dopo l'altro assurdi tentativi di integrazione, ma finì col dare la risposta giusta al problema reale. Scartata l'integrazione, il problema fu risolto con i positivi strumenti delle alleanze militari: la Nato e l'Ueo. Il resto, che era idealismo da strapazzo, svanì nel fumo della sua confusione mentale.

Il problema nodale: la Germania

Secondo l'autore, se non ci fosse stata la politica imperialista russa, non ci sarebbero stati questi assurdi tentativi di integrazione. Sbaglia: secondo le sue diagnosi la debolezza stava nella condizione degli Stati all'uscita dalla guerra, e soprattutto nel vuoto tedesco. Nodo della soluzione dunque il riarmo tedesco, il quale, difficile da digerire, fu avvolto (come i purganti dei bambini) nel cioccolatino dell'unificazione europea e così passò. Ebbene, cosa c'entra la minaccia russa in tutto questo? La questione sta nel fatto che il riarmo tedesco nazionale era difficile da digerire, che c'erano resistenze al ritorno pieno dell'Europa degli Stati nazionali. Minaccia russa o no, la Germania non sarebbe rimasta eternamente in condizioni di minorità. In un modo o nell'altro il problema si sarebbe posto.

La sostanza sta dunque nel problema tedesco, non nella minaccia russa. Ed il problema tedesco è il problema stesso delle relazioni statali inter-europee, mal sostenute da cinquant'anni dalla politica di equilibrio tra Stati sovrani. L'origine dei tentativi di integrazione sta qui; la minaccia russa non spiega affatto perché, a dieci anni dalla fine della guerra, fosse tanto difficile fare una cosa che avrebbe dovuto essere normale: ridare la sovranità alla Germania. La minaccia russa spiega la Nato, non spiega perché il problema della ricostruzione dell'ordine europeo sia stato tanto com-

plicato. Dal defunto progetto di unione doganale italo-francese, al Consiglio d'Europa, all'Oece, all'Uep, alla Ceca, alla Ced, alla Cep, tutta la politica europea del dopoguerra, sino al ritorno della sovranità tedesca, si è fatta sul terreno dell'integrazione. All'origine di tutta questa roba non c'è, non ci può essere, del verboso idealismo. L'idealismo verboso produce chiacchiere, non fatti, e quando della Europa parlavano Mazzini e Victor Hugo la politica internazionale non produceva fatti di integrazione.

Politica internazionale e politica di integrazione

Altra cosa è dire, come si dovrebbe, che la politica di integrazione ha prodotto risultati deboli, insufficienti, e per questo si trova in una situazione precaria.

Ma il Florinsky non è giunto al cuore del problema, perché non ha il dato della struttura dell'equilibrio europeo nel suo quadro mentale. Infatti nella bibliografia non cita alcun volume della letteratura anglosassone che tra il 1935 e il 1940 studiò la crisi dei rapporti europei e della Società delle Nazioni, giungendo a conclusioni federaliste sia tramite lo studio dei rapporti economici, sia tramite lo studio dei rapporti politici¹. Di esatto c'è, nella sua tesi, l'aver stabilito un nesso tra lo svolgimento della politica internazionale e le vicende della politica di integrazione. Il *Manifesto di Ventotene*, che Florinsky cita come la prima tra le proposte che stanno all'origine del moto federalista, stabiliva proprio un nesso di questo genere. Naturalmente, poiché era un manifesto di azione politica, aveva nel suo testo tanto concessioni a motivi contingenti, quanto concessioni a motivi «idealistici». Forse per questo Florinsky non ha visto che la sua sostanza stava in questo nesso, senza del quale, è vero, il federalismo sarebbe campato per aria nel cielo vuoto dei sogni dei visionari. Il fatto è che questo nesso scava radici ben profonde nell'intima vita degli Stati europei, e solleva problemi e questioni che vanno ben oltre quelle

¹ In Inghilterra questa tendenza è caduta, perché lo Stato inglese si è trovato, all'uscita dalla guerra, in un equilibrio mondiale nel quale il principale antagonista è la Russia, non la Germania. Ma ovviamente questo fatto, se muta i termini geografici attuali del problema, non toglie nulla ai risultati teorici di quegli studi.

affrontate dal nostro. Giungendo al cuore del problema si può affermare:

1) Non è in questione questa o quella fase della politica internazionale, come la minaccia russa del dopoguerra (in cose di questo genere stanno le occasioni), ma la struttura stessa che regge in Europa la politica internazionale e quindi quella interna.

2) La politica di integrazione è il segno che c'è un problema, ma che questo problema è difficile da risolvere. Se gli Stati del continente vogliono avere un minimo di stabilità nei loro rapporti politici ed economici, essi devono superare i confini. Per fare la politica estera, per fare la politica economica, siccome il loro quadro statale non è più sufficiente, essi devono ricorrere a nuove organizzazioni dei rapporti interstatali. Questo fatto spiega l'efflorescenza delle organizzazioni internazionali.

3) La teoria realistica della sistemazione europea è il federalismo. Ben lontano da un vago idealismo, al contrario esso è profondamente intessuto del suo opposto, il machiavellismo come coscienza della crisi degli ordinamenti, ed intelligenza del problema della fondazione di nuovi ordinamenti. È proprio Machiavelli che ci ricorda quanto sia arduo un compito di questo genere: «Non è cosa più difficile a trattare, né più dubbia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare, che farsi capo ad introdurre ordini nuovi».

La parola «integrazione»

Logicamente la questione è semplice. C'è il problema dei rapporti inter-europei, ma la sua soluzione comporta una autentica rivoluzione istituzionale, perché bisogna creare un potere al livello di questi rapporti, che hanno fatto nascere problemi ai quali gli Stati non sanno più rispondere positivamente. La gravità del compito sta nel fatto pratico che la creazione di questo potere richiede la sottrazione di competenze, di potere, agli Stati.

Per questo l'approccio è stato debole, per questo la prima fase dell'evoluzione di questa tendenza (che non sta nei sogni dei visionari, ma sta nella natura stessa dei rapporti politici) è stata confusa.

Qui sta il mistero della parola integrazione. Florinsky facilmente ne mette in rilievo l'assurdo legale, politico ed economico.

Questo fatto avrebbe dovuto indurlo ad andare un poco più a fondo. Se c'è stata una politica, ma questa politica si è svolta in termini assurdi, questo significa proprio che ci sono problemi che sono stati affrontati male, che non hanno trovato le risposte coerenti. A questo punto si chiarirebbero molte cose, si capirebbe la differenza di tensione e di linguaggio tra i federalisti, che sono la piccola pattuglia di avanguardia, e la politica effettivamente svolta, che essendo stata fatta dal grosso delle forze è stata incerta ed equivoca. Non poteva che essere così d'altronde perché in questa prima fase sono state determinanti le forze che reggevano gli Stati, e nel contempo si proponevano di scavalcarli.

Ma Florinsky, trovato l'assurdo, lo ha accettato, perché ha esaminato questa politica sul terreno dell'integrazione, non della prima debole fase di sviluppo dell'alternativa federalista. Per questo non ha nemmeno saputo criticare l'assurdo che si è trovato fra i piedi. Gli sarebbe bastato di vedere ad es. come sorgono parole assurde in Francia, come la stessa parola integrazione ha coperto e copre l'incapacità di affrontare nei suoi termini reali il problema nordafricano che pure sta, ed in che modo, sul tappeto. Gli sarebbe bastato di chiedersi cosa significa per gli Stati europei la tendenza che egli sa vedere nella politica di pieno impiego. Giustamente dice che la moderna politica economica, comportando una crescente integrazione nazionale, comporta una crescente disintegrazione della economia internazionale. Ebbene, gli europei che hanno fatto esperienza di cosa significhi per i loro spazi politico-economici questa tendenza, confusamente o chiaramente, tentano di reagire, tentano di portarla sul quadro dove potrebbe essere vitale, e di sottrarla al quadro dove sarebbe funesta.

Lo strumento di una politica economica

Il volume del Florinsky, che l'«Economist» ha giudicato troppo cinico, contiene ancora parecchie contraddizioni su argomenti particolari, dalla presunta vitalità dei piccoli mercati al volgare luogo comune che l'integrazione di spazi economici produrrebbe maggiori difficoltà per le aree meno sviluppate.

A dimostrazione di questo fatto egli allega l'unificazione italiana e le vicende del Sud. Il Voechting, studiando seriamente la questione meridionale italiana, osserva che è stato il passaggio nel

mercato internazionale dal libero scambismo al protezionismo ad originare il progressivo immiserimento del Sud. Già da allora i problemi delle società nazionali europee avevano nodi di svolgimento fuori dai confini dei loro Stati. Mentre tutti sanno che il problema dell'innalzamento delle aree depresse è un problema di politica economica, e proprio per questo richiede il mezzo di una politica economica: un potere che la programmi e la esegua.

Recensione di M.T. Florinsky, *Integrated Europe*, New York, The MacMillan Company, 1955. In «Il Mercurio», III (16 giugno 1956), n. 107.