

Mario Albertini

Tutti gli scritti

III. 1958-1961

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

L'obiettivo

La divisione dell'Europa

Che cosa non divide l'Europa. L'obiettivo dei federalisti è l'unità dell'Europa. Ma questa espressione, che è stata usata da uomini politici delle più diverse tendenze per sostenere i più diversi progetti, richiede una spiegazione. Non si può avere un'idea chiara dell'unità dell'Europa, sinché non si ha un'idea chiara di ciò che la divide, perché ciò che la divide è l'ostacolo da superare per unirla.

Secondo un pregiudizio diffuso ciò che divide l'Europa è il passato, la storia. Ma basta che un europeo esca fuori dall'Europa, si rechi in Asia, in Africa, in America, perché si senta europeo. In questo caso un francese, un tedesco, qualunque altro europeo, si rendono benissimo conto che hanno tra loro molte cose in comune, e che queste cose comuni li distinguono come europei dagli americani, dagli asiatici, e via dicendo. Questo senso di avere molte cose comuni diventa in tal caso molto più forte del senso delle differenze tra un francese e un tedesco, che pur sembra così forte quando si prende l'angolo visuale di Parigi o di Berlino.

Questo qualche cosa di comune si basa proprio sulla storia, ed è la nostra civiltà. In realtà la storia unisce gli europei, non li divide. Non c'è uomo in Europa che sarebbe quel che è se alle sue spalle ci fosse soltanto la storia di Francia, di Germania, d'Italia. Quando prega, prega lo stesso Dio, anche se il culto non è identico dappertutto (ma non lo è nemmeno all'interno delle nazioni); quando lavora, impiega mezzi giuridici, tecnici, scientifici relativamente simili, perché nessuna nazione ne ha elaborati di propri, ma tutte hanno concorso insieme a crearli. L'uomo europeo non può avere una cultura filosofica se non aggiunge Kant a Cartesio, una

cultura musicale se non aggiunge Vivaldi a Beethoven, una cultura artistica se non aggiunge Leonardo a Cézanne, e via dicendo.

Tutto ciò che riguarda la vita umana nei suoi elementi di fondo unisce gli europei in un modo anche più solido di quanto il costume non unisca gli americani, gli indiani o i russi. Negli Stati Uniti d'America tra il Sud ancora razzista e il Nord ci sono differenze morali più gravi che in Europa. Per avere un'idea della forza di questa unità degli europei basta pensare al fatto che da cento anni a questa parte gli Stati hanno fatto sforzi disperati per darci l'idea che siamo diversi e non ci sono riusciti. Gli europei hanno combattuto tra loro guerre terribili, a volta a volta alcuni tra essi hanno creduto di essere radicalmente nemici di alcuni altri (i francesi degli inglesi e poi dei tedeschi, e similmente gli altri) ma questa opinione è caduta ogni volta che la politica è mutata. Le alleanze si sono permanentemente rovesciate, e le intese si sono sempre ricomposte, persino dopo Hitler e Mussolini.

Che cosa divide l'Europa. Che cosa allora divide questa Europa unita dal costume, dal diritto, dalla religione, dalla cultura, dalla scienza, dalla tecnica? Soltanto ed esclusivamente gli Stati nazionali. Non c'è veramente in Europa nessun altro elemento della condotta umana nel quale le differenze siano tanto gravi da comportare la divisione. Nemmeno le lingue che non impediscono l'unità svizzera e quella belga. La divisione è soltanto statale. Sottoposti a Stati separati, gli europei frequentano scuole nazionali, pagano tasse nazionali, fanno il servizio militare nazionale, osservano i riti nazionali, leggono giornali nazionali e organizzano la loro vita politica, economica e sindacale sul piano nazionale. Il sottoprodotto di tali azioni, incanalate nelle divergenti correnti degli Stati nazionali è proprio l'idea che gli elementi di divisione in Europa siano più importanti degli elementi di unità, idea che del resto non si sarebbe sviluppata, senza il tradimento dei dotti che hanno falsato la cultura e la storia introducendo i concetti mitici della cultura nazionale e della storia nazionale.

L'unità dell'Europa

Forme di unificazione astrattamente possibili. Per raggiungere l'unità dell'Europa bisogna togliere di mezzo la divisione

dove essa si produce effettivamente. Bisogna cioè togliere di mezzo gli Stati nazionali e fondare al loro posto un nuovo Stato europeo. Tale nuovo Stato europeo potrebbe, in astratto, prendere tre forme: impero, Stato nazionale e federazione. Ma, in concreto, le prime due alternative sono impossibili. È impossibile l'impero, cioè uno Stato creato con la conquista militare operata da uno degli Stati nazionali preesistenti, e tenuto insieme con l'oppressione violenta, perché in un'area politicamente evoluta, come quella europea oggi, uno Stato non potrebbe basarsi a lungo, nel futuro prevedibile, su un principio di legittimità diverso da quello democratico. Ed è impossibile anche lo Stato nazionale accentrato. Gli Stati europei, resi inadeguati dai tempi come organizzazioni politiche indipendenti e sovrane, e quindi deboli ed in perenne stato di crisi latente, ma che hanno pur sempre alle spalle una storia secolare o plurisecolare, hanno conservato e conservano una forza sufficiente a tenere in scacco tutti i tentativi di unificazione europea finora fatti; e, una volta costretti alla cessione di sovranità necessaria per la fondazione di uno Stato europeo, continuerebbero a tenere collegata a sé una tale quantità di interessi e di sentimenti da impedire al nuovo potere centrale di distruggerli completamente o di sottrarre loro, per un lungo periodo di tempo, una quantità di competenze superiore a quella normalmente riservata al potere centrale nelle federazioni.

L'unico tipo di unificazione in concreto possibile è quella federale. L'unico tipo possibile di unificazione politica dell'Europa è quindi quello federale: quello cioè in cui convivono nella stessa area uno Stato federale, dotato delle competenze della politica estera, della difesa, delle grandi linee della politica economica e di poche altre secondarie, e più Stati federati, dotati di tutte le competenze residue, aventi, sia l'uno che gli altri, il potere di comandare direttamente l'obbedienza dei cittadini, nei limiti delle loro competenze.

La maschera dell'unità: la confederazione

La confederazione non realizza l'unità. Quindi, per quanto riguarda l'essenziale, il supremo potere di decisione, c'è divisione

sino al livello confederale. Anche le confederazioni, che sono quelle associazioni tra Stati, di tipo non federale, che presentano un certo carattere di stabilità e di istituzionalizzazione, non per questo fanno venir meno la divisione, perché non realizzano alcuna cessione di sovranità dagli Stati membri al potere centrale. Fino al livello confederale gli Stati mantengono la sovranità assoluta, cioè non riconoscono un superiore centro di decisioni politiche, e perciò dividono le popolazioni sottoposte. Istituzionalmente c'è unità solo quando si raggiunge il livello federale, cioè quando si possono prendere in modo autonomo decisioni che valgono per tutti. In ogni altro caso, vale a dire in tutte le associazioni di Stati nelle quali manca il potere dell'associazione in quanto tale, c'è divisione. La distinzione tra unità e divisione non sta dunque nell'assenza o nella presenza di un'associazione qualunque, ma nel carattere federale o non federale dell'associazione.

La confederazione è la maschera dell'unità. Quindi la confederazione non realizza l'unità: anzi, poiché serve per mantenere in vita Stati che non sarebbero più in grado di vivere da soli, è la maschera dell'unità, è l'estremo espediente usato da Stati resi inadeguati dai tempi per perpetuare la divisione. Stati particolarmente deboli, che non siano in grado di assicurare convenientemente la loro difesa e di provvedere efficacemente allo sviluppo economico, possono associarsi confederalmente proprio per raggiungere tali risultati senza cedere la sovranità. Questa è, secondo alcuni storici, l'interpretazione che si può dare dello Zollverein. Alcuni storici ritengono che lo Zollverein, pur essendo implicato in un processo storico a lungo termine il cui stadio finale è rappresentato dallo Stato tedesco, venne accettato dai deboli Stati regionali esclusivamente allo scopo di conservare la propria esistenza come Stati indipendenti, impensabile ormai in altri termini.

E lo stesso si può dire degli attuali Stati del continente europeo. Anch'essi vivono in una situazione confederale di fatto perché la soluzione di tutti i loro problemi più importanti, dalla difesa allo sviluppo economico, richiede decisioni prese in comune: e le cosiddette Comunità sono la sovrastruttura giuridica di questa situazione di fatto. Ma ciò non significa che questo rappresenti uno stadio intermedio nella direzione della cessione della

sovranità. La soluzione confederale è anzi anche in questo caso l'ultimo tentativo degli Stati dell'Europa dei Sei per mantenere la loro sovranità ed accrescere la loro potenza. È del resto evidente che la situazione confederale che si è venuta a creare in Europa ha contribuito non certo ad un ulteriore indebolimento, ma ad un rafforzamento degli Stati nazionali sovrani: ha permesso alla Francia di darsi un armamento atomico, alla Germania di riacquistare una posizione internazionale di primo piano. Certo il permanere di questa ascesa della potenza degli Stati nazionali europei è legato al permanere della situazione confederale e quindi ad una stretta collaborazione tra di loro. Ma la collaborazione presuppone pur sempre la divisione: essa non è che la maschera dell'unità dell'Europa.

Polimorfismo delle confederazioni. Le Confederazioni non hanno una fisionomia ben definita, perché non costituiscono un tipo di Stato, ma, essendo soltanto forme istituzionalizzate di collaborazione tra Stati, sono mutevoli quanto i modi possibili di collaborare: e la storia ci offre una vastissima gamma di esempi di confederazioni, aventi gradi e modi di istituzionalizzazione completamente diversi, dalla lega Achea al Sacro Romano Impero, alla confederazione delle tredici colonie americane, all'attuale confederazione europea di fatto.

Le confederazioni non sono irreversibili né democratiche. Le confederazioni, contrariamente alle federazioni, quindi, non presentano il carattere della irreversibilità perché non sono che il risultato di una convergenza di interessi degli Stati che le compongono e durano quindi per il periodo in cui dura tale convergenza, perché un mutamento degli interessi degli Stati che ne fanno parte produce la fine della confederazione. E non sono democratiche perché le decisioni che interessano l'intera confederazione sono prese ad un livello al quale non può essere esercitato il controllo democratico. Le decisioni vitali infatti sono prese da organi (Consiglio dei Capi di governo o di Stato, o dei ministri degli esteri) che, come tale, non è controllato dagli elettori, che controllano soltanto i governi nazionali. E ciò contrariamente a quanto accade nelle federazioni dove le decisioni di interesse generale sono prese da organi (governo e parlamento federali) eletti dal popolo federale.

Il potere per fondare l'unità

Il potere non è onnivalente. Qual è il potere per fondare l'unità? Per rispondere a questa domanda occorre tener presente che il potere non è onnivalente, che è sempre potere di fare determinate cose e non altre, che è condizionato dalla sua base sociale e dal tipo di lotta con cui lo si conquista. Ogni risultato politico è una decisione di gruppo, sia che questa decisione pigli la forma di una legge, di una linea politica di un partito, della condotta di un governo. Ebbene, ogni decisione richiede un raggruppamento di uomini adatto alla decisione da prendere. Dalla base al vertice, dal comune al parlamento e al governo, tutto ciò che si fa in politica è la somma dei risultati di decisioni di gruppo, ciascuno dei quali corrisponde a certe necessità. La politica scorre attraverso questi canali: i gruppi. Un esempio convincente è dato dai partiti marxisti: il comunista e il socialista. Oggi essi si differenziano dal punto di vista della loro dottrina. Ma storicamente la loro differenza rimonta ad un'epoca nella quale entrambi avevano lo stesso pensiero marxista di tipo dogmatico ed ingenuo, eppure differivano. Li aveva resi differenti il diverso modo di raggrupparsi, di organizzarsi. Il partito socialista si basava sulla sezione, quello comunista sulla cellula. Nel primo caso i militanti e i simpatizzanti, partecipando alle assemblee, potevano discutere la politica del partito, del governo, della municipalità. Nel secondo caso pochi operai ignoranti, riuniti nello stesso posto di lavoro, potevano confrontare la loro vita con quella del padrone senza rendersi conto della complessità dei rapporti sociali. Per questo il partito socialista dirigeva gli atteggiamenti psicologici dei suoi membri verso la politica parlamentare, il partito comunista verso una visione totale della vita ed una politica totalitaria. Sezioni e cellule costituivano ambienti umani diversi, reclutavano uomini diversi e costituivano la prima un canale di azione politica specializzata, democratica; la seconda un canale di azione politica generica, totalitaria. Si tratta di un esempio, ripreso schematicamente per mostrare che ogni tipo di politica richiede un modo adatto di organizzare e di raggruppare.

I partiti, e in generale gli Stati non sono organizzazioni adatte a fare l'Europa. Il carattere comune a tutti i partiti è quello di essere organizzazioni adatte a prendere decisioni in rapporto al governo degli Stati. Perciò i partiti raggruppano gli interessi divergenti che

esistono in uno Stato. Questi interessi diventano politica nella misura in cui si affermano e diventano pretese. I partiti sono forti, e durano al governo e all'opposizione, soltanto se sanno organizzare queste pretese, quelle riguardanti la condotta del governo nazionale. Se non ci riescono si indeboliscono e scompaiono, quale che sia l'ideologia alla quale si riferiscono.

Il potere di fondare l'unità è quello di fare l'Europa, cioè quello di fondare uno Stato. Fare l'Europa non è governare gli Stati. Per questo motivo i raggruppamenti adatti a governare gli Stati non sono adatti a fare l'Europa. Poiché raggruppano pretese nazionali, e poiché non possono produrre che decisioni nazionali attraverso i parlamenti ed i governi degli Stati, i partiti non possono produrre risultati europei oltre la politica estera, oltre la collaborazione degli Stati (quando questa è possibile). Essi mantengono un confronto permanente tra i diversi punti di vista nazionali, non creano un punto di vista europeo. Questo fatto spiega il vuoto dell'Europa, l'assenza di un punto di vista veramente europeo. Il punto di vista europeo, che è ormai virtualmente molto diffuso nell'opinione pubblica, resta debole, ambiguo, senza vita, perché non c'è un raggruppamento visibile europeo che possa trasformare in pretese, organizzandoli, gli interessi e i sentimenti proeuropei creati giorno per giorno dalla debolezza dei nostri Stati nei confronti della Russia e dell'America, e dalla stessa evoluzione della vita moderna.

I partiti, quindi gli Stati, che sono il quadro nel quale i partiti agiscono, non possono dunque fare l'Europa, come la storia della politica europeistica di questo dopoguerra dovrebbe dimostrare con sufficiente chiarezza. Gli Stati del continente sono stati costretti a collaborare, perché la collaborazione è necessaria alla loro sopravvivenza. Ma la travagliata storia delle istituzioni europee dimostra con chiarezza che è stata ed è preoccupazione costante di ognuno di essi quella di perseguire i propri interessi a scapito di quelli degli altri, anziché porsi dal punto di vista degli interessi della Comunità.

Gli Stati, quindi, non solo non possono fare l'Europa, ma, incanalando i punti di vista nazionali, costituiscono il vero ostacolo sulla via dell'Europa.

Natura del potere di fare l'Europa. Il potere di fare l'Europa dovrà avere due caratteristiche che non hanno niente a che fare con quelle normali della vita politica nazionale.

Esso dovrà essere esclusivo. L'idea di Europa non può essere monopolio di nessuna ideologia, perché le ideologie riflettono diverse concezioni del modo in cui uno Stato già esistente deve essere governato e non hanno nulla a che fare con la creazione di uno Stato nuovo. Le divergenze sui modi di governo ricompariranno quando si tratterà di governare lo Stato europeo già fondato, ma il progetto della fondazione dello Stato federale europeo è al di sopra delle divisioni ideologiche. Inoltre, l'unificazione europea, risolvendo i problemi generalissimi del miglioramento dell'equilibrio mondiale, della difesa, dell'efficace funzionamento delle istituzioni democratiche, di un ordinato sviluppo economico, non è un progetto che possa contare solo su di una base sociale limitata: la sua base sociale sono tutti i cittadini europei, senza distinzione, perché l'unificazione dell'Europa costituisce la base necessaria tanto di un'efficace politica di progresso sociale quanto di un'efficace politica di conservazione, crea l'unica possibilità sia di assicurare vera autorità allo Stato, sia di garantire un'effettiva sfera di libertà ai cittadini. Fare l'Europa è quindi compito unitario. Non si può fare l'Europa dei liberali, dei socialisti o dei democratici cristiani; bisogna fare l'Europa di tutti, l'Europa dell'unità e della diversità. Le diversità, i partiti su scala europea, la governeranno. Ma per metterla in piedi, per fare il compromesso costituzionale federale, ci devono essere tutti. La lotta per l'unità europea comporta pertanto dei raggruppamenti diversi da quelli dei partiti: occorre un solo raggruppamento capace di canalizzare gli interessi europei.

Esso dovrà esistere per un breve periodo di tempo. Non essendovi alcun gradino intermedio tra divisione e unità, tra un sistema di Stati sovrani e uno Stato nuovo – che sia federale o no è un'altra questione –, il passaggio dalla divisione all'unità non può essere graduale, non conosce stazioni intermedie come la confederazione che, come abbiamo visto, è un'espressione della divisione. Esso è istantaneo; è un salto, una rivoluzione, vale a dire un fatto che soltanto una crisi di potere dei vecchi Stati può rendere possibile. Il potere di fare l'Europa, quindi, necessariamente, potrà essere detenuto soltanto per un tempo brevissimo. Esso non potrà essere raggiunto prima della crisi perché soltanto la crisi porrà i cittadini europei (se i federalisti sapranno tenere il campo) di fronte all'alternativa mantenimento degli Stati nazionali – crea-

zione della Federazione europea, prima confinata dagli interessi quotidiani ad un livello profondo della coscienza. Né, ovviamente, potrà essere mantenuto dopo, perché la ragion d'essere del potere di fare l'Europa viene a mancare quando l'Europa è stata fatta.

Si tratta quindi di creare, per un periodo di tempo breve che non incide sugli interessi immediati dei cittadini, una specie di unità di tutta la popolazione. Questo potere è il potere costituente del popolo federale europeo, che dovrà superare le divisioni di parte tipiche dei governi e durerà soltanto per il periodo della convocazione della Costituente e dei suoi lavori.

Modo di raggiungere il potere di fare l'Europa

Prima condizione: crisi di potere degli Stati europei. La Costituente europea implica non solo un mutamento di governo, non solo un mutamento di regime di uno Stato, ma addirittura la caduta di parecchi Stati e la nascita di uno Stato nuovo su un'area nuova. La decisione di convocare la Costituente ha pertanto carattere rivoluzionario, e sembrerebbe possibile, visto che gli Stati sono costituzionalmente incapaci di cedere spontaneamente la loro sovranità, solo in una situazione nella quale la crisi irreversibile degli Stati del continente, la loro decadenza storica, dia luogo ad una grave crisi come collasso del potere di uno Stato, crisi sfruttabile in questo e negli altri per l'alternativa europea (per altri si intende un numero sufficiente: Francia-Germania-Italia con qualsiasi contorno). Una situazione, in altri termini, nella quale la classe politica al governo di uno degli Stati non sappia tenere il potere (come i democratici francesi il 13 maggio) ed il fatto sia sufficientemente grave, ed abbia caratteri tali, da consentire ad una minoranza rivoluzionaria di sfruttarlo anche negli altri paesi per imporre la Costituente.

La crisi di potere è possibile. La storia costituzionale europea mostra che le crisi di potere sono la normalità, non l'eccezione. In particolare, il fatto che oggi in Europa viviamo in una situazione confederale di fatto determina una contraddizione tra la struttura del potere politico (nazionale) e la situazione di potere (europea) – una specie di distacco tra il *paese reale* europeo, e i *paesi legali* (nazionali), che contiene già, come termine finale, la crisi.

Seconda condizione: esistenza di una minoranza federalista organizzata. A quel momento occorrerà che esista una minoranza organizzata che sappia convogliare la crisi imponendo la scelta europea. L'azione di una minoranza è sufficiente in queste situazioni. Le crisi di potere, cioè quei momenti in cui la classe politica al timone di uno Stato non riesce più a governarlo, trasformano la politica da affare di pochi in affare di tutti perché mettono in pericolo gli interessi immediati di tutti i cittadini. Si tratta di momenti in cui tutti desiderano sapere che cosa accade e sono in grado di capirlo, e nei quali tutti vogliono contribuire a determinare la scelta. In questi casi la forza di una propaganda dipende dalla sua verità. Tutti vogliono e sanno capire e partecipare: il consenso delle masse si organizza pertanto rapidamente e spontaneamente attorno a coloro che conoscono meglio ed espongono più veracemente i dati reali della situazione e delle alternative di potere, indipendentemente dall'uso di forti apparati e mezzi di informazione. Nei casi di tal genere la massa torpida, impermeabile all'argomentazione politica, si sveglia: migliaia di canali di comunicazione delle idee si aprono da soli. Certe immagini, certe parole d'ordine, quasi senza carta stampata e contro la carta stampata, arrivano dappertutto e formano una possente corrente d'opinione che travolge partiti e correnti considerati fino al giorno prima assolutamente stabili (l'ultimo caso forte è la rivoluzione ungherese, l'ultimo caso fiacco l'avvento al potere di de Gaulle).

Possibili modi dell'intervento finale. Il modo d'intervento finale di questa minoranza varierà a seconda del carattere che assumerà la crisi di potere.

Se in quel momento saranno al potere classi politiche nazionaliste e autoritarie, la crisi sarà violenta. Le classi politiche nazionali non vorranno cedere alla richiesta della convocazione dell'Assemblea costituente. E sarà necessario che i federalisti stessi costituiscano un organo – il Congresso del popolo europeo – che avochi a sé la funzione di Assemblea costituente, imponendosi, anche con la forza, alle classi politiche nazionali.

Se in quel momento invece saranno al potere classi politiche moderate ed europeiste, esse non potranno rifiutare la convocazione dell'Assemblea costituente, una volta che l'alternativa del momento si fosse chiaramente delineata come quella tra il mantenimento degli Stati sovrani e la creazione della Federazione eu-

ropea. L'intervento dei federalisti consisterà allora nel mettere con chiarezza i governi di fronte alla scelta e nell'esercitare una forte pressione su di loro, con la minaccia dell'astensione in massa dal voto e della disobbedienza civile, per costringerli alla convocazione della Assemblea costituente.

Dattiloscritto senza data. Alcune parti si trovano anche in *Esame tecnico della lotta per l'Europa*, in «Il Federalista», I (1959), n. 2. Potrebbe essere stato scritto nella seconda metà degli anni '50 o attorno all'anno '60.