

Mario Albertini

Tutti gli scritti

IX. 1985-1995

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

L'unificazione europea e il potere costituente

1. La mia relazione sarà forzatamente sommaria. L'argomento di cui mi devo occupare richiederebbe lunghe analisi perché ha confini molto incerti che non possono essere precisati senza risolvere difficili problemi teorici. Io mi limiterò pertanto ad una serie di osservazioni e ad un embrione di tentativo di soluzione di due problemi preliminari. Il primo riguarda la necessità di una analisi del linguaggio con il quale si parla dell'unità europea, allo scopo di identificare la realtà che si tratta di conoscere e studiare. Il secondo riguarda la necessità di un esame del metodo di studio adatto per questa realtà, allo scopo di scegliere il tipo di teoria che si tratta di costruire.

Quando si prende in esame il processo unitario che si è manifestato in Europa occidentale dopo la fine della seconda guerra mondiale, il rischio maggiore che si corre è quello della deformazione dei fatti, e della riduzione, o del travisamento, del loro significato complessivo. Bisogna tener presente che i «fatti» europei in questione – al pari di ogni «fatto» contemporaneo – sono in realtà dei dati che hanno assunto la forma di questo o quel «fatto» nella prassi comunicativa immediata, cioè prima ancora di essere stati studiati con qualche metodo critico (gli esempi più evidenti sono quelli del processo penale e delle ricerche storiche), e di aver assunto la forma del fatto con qualche grado di obiettività (chiare possibilità di discussione, reinterpretazione ecc.).

In sostanza è il sapere che si manifesta al livello dell'uso comune del linguaggio che conferisce – con processi mentali in gran parte inconsci (uso non consapevole di «tipi ideali» impliciti) – questa prima forma di «fatto» ai dati. Per gli studiosi ciò comporta evidentemente una alternativa precisa: o ridefiniscono i fatti mediante l'applicazione – o la costruzione – di teorie adeguate, o

avallano con la forma apparente della scienza ciò che non è stato determinato dalla scienza: la configurazione dei fatti prodotta direttamente dal processo politico.

2. Nel linguaggio con il quale i fatti del processo europeo unitario prendono forma, ed entrano nel circuito dell'informazione, si usano di solito tre termini senza distinguerli, o senza distinguerli in modo chiaro e stabile. Questi tre termini sono: *unificazione*, *integrazione* e *costruzione*. Il termine *costruzione* («costruzione dell'Europa»), che ha meno rilievo nella letteratura accademica, è tuttavia abituale nella prassi comunicativa ordinaria. «Le Monde», ad esempio, intitola in questo modo la pagina, o le pagine, con le quali si occupa di questa vicenda europea.

Va ancora osservato che nell'ambito del sapere comune definito da questa terminologia quel poco di riflessione teorica che si esercita tende ad attribuire valore esplicativo solo al termine *integrazione*, interpretato secondo un approccio funzionalistico. Si tratta, ovviamente, di un funzionalismo volgare, e di un significato volgare del termine *integrazione*, che non devono essere confusi con le elaborazioni concettuali degli studiosi che hanno lavorato su questa ipotesi teorica.

La prevalenza di questo modo di pensare si spiega facilmente. C'è il fatto che coloro che devono occuparsi delle decisioni europee (membri della classe politica, funzionari, «esperti») e dell'informazione europea (giornalisti) hanno bisogno di uno schema esplicativo generale per dare un senso ai fatti che devono collegare, descrivere, riconoscere per provvedere ecc. C'è, d'altra parte, il fatto che uno schema che sia nel contempo adeguato, e dominante nella sfera culturale, non esiste. C'è infine il fatto che il funzionalismo, con i suoi riferimenti all'interdipendenza degli interessi e all'integrazione economica graduale, si presta ad una interpretazione semplicistica, che può essere adottata senza fatica, e quasi senza accorgersi di averla adottata.

Va notato, del resto, che queste semplificazioni sono abituali e ricorrenti nel contesto politico. Il caso più sottolineato è quello del marxismo volgare, che permetteva – e in certe aree culturali permette ancora – a qualunque persona che non avesse fatto alcuno sforzo serio di comprensione, e nemmeno letto qualcuna fra le opere maggiori di Marx, di illudersi di saper spiegare il processo storico e i suoi sviluppi.

3. Anche nel suo significato volgare, il termine *integrazione* fa pensare a un processo storico. Ma quando viene usato come il concetto guida esclusivo per la descrizione del processo in questione, cioè quando non si assegna valore esplicativo anche ai termini *unificazione* (col suo richiamo all'unificazione di Stati, cioè ad un processo che ha il significato di una «individualità» storica di grande rilievo, e carattere marcatamente politico) e *costruzione* (col suo richiamo ai fattori politici di carattere volontario e al nesso tra istituzioni – loro creazione, gestione, trasformazione – e intervento della volontà umana, sino allo sviluppo effettivo di piani d'azione), il processo cui fa pensare è anomalo perché risulta privo degli aspetti evocati da questi termini, ed assume pertanto una forma priva di alcune delle caratteristiche fondamentali che siamo abituati ad attribuire ai processi storici.

Il pensiero scivola effettivamente su questa china in due casi: quello dell'uso volgare del termine *integrazione* come termine teorico (cioè quando manca la coscienza dei limiti di questo concetto e della necessità di controllarlo), e quello degli studiosi che restano prigionieri della configurazione dei fatti prodotta direttamente dal processo politico. In entrambi i casi prende forma, anche se con modalità diverse, un vero e proprio fantasma mentale: l'idea di un processo storico del tutto diverso da quelli che conosciamo, un processo autoregolato, che funziona quasi da solo senza il bisogno di una lotta politica.

Questa rozza rappresentazione, difficile da isolare e da descrivere perché il suo distacco dalla realtà la rende instabile e cangiante, è tuttavia radicata e diffusa. È in riferimento ad essa, e in polemica con essa, che Altiero Spinelli diede ad una sua raccolta di saggi il titolo *L'Europa non cade dal cielo*¹.

4. Il contatto con la realtà si ristabilisce solo se si attribuisce valore esplicativo non solo al termine *integrazione* ma anche ai termini *unificazione* e *costruzione*. Per questi tre termini dovrebbe valere la seguente relazione: un processo di *unificazione* con un proprio significato storico e carattere nettamente politico (quale che sia caso per caso il suo contenuto economico e sociale), che dipende dai vari gradi di *integrazione* (accertabili con l'orientamento

¹ Altiero Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960.

del funzionalismo) a volta a volta resi possibili dai diversi gradi di *costruzione* (accertabili con l'orientamento del costituzionalismo).

Va osservato che nel quadro di questo schema a tre dimensioni l'unificazione dipende dall'integrazione non nel senso forte di *tanta unificazione quanta integrazione* (che farebbe scomparire l'autonomia della politica), ma solo nel senso che senza qualche forma e grado di integrazione – almeno, inizialmente, come integrazione di aspettative sulla base di interdipendenze oggettive – l'unificazione non è possibile. La corrispondenza tra grado di unificazione e grado di integrazione deve essere considerata come una particolarità storica, cioè variabile caso per caso. In effetti si sono dati casi di unità costituzionale con bassi gradi di integrazione, e casi di divisione costituzionale con gradi relativamente alti di integrazione.

Va ancora osservato che esiste una alternativa netta tra il riconoscimento degli aspetti politici del processo unitario europeo e la configurazione dei fatti prodotta direttamente dal processo politico. Una prova molto chiara del travisamento economico di questi aspetti politici (che in questo caso riguarda addirittura la terminologia ufficiale con il nome attribuito alla Cee) sta in una acuta osservazione di Hallstein. Di fronte al fatto che molti europei pensavano di aver messo in comune, con i Trattati di Roma, le loro economie nazionali – e quindi concepivano l'unificazione (o lo stadio in atto dell'unificazione) come una impresa di carattere economico – egli replicava che, in verità, la Comunità economica è un fatto politico perché ciò che è stato messo in comune è il controllo politico di alcuni aspetti dell'attività economica².

5. A questo punto la realtà da conoscere e studiare dovrebbe essere identificata. Si tratta quindi, ora, di affrontare il secondo problema preliminare, quello della scelta del metodo di studio e degli strumenti teorici adatti per questo tipo di realtà. La considerazione fondamentale, a questo riguardo, è che questa realtà è in ogni caso una realtà storica. Più precisamente, un processo storico ancora in corso di svolgimento.

Ciò comporta, ovviamente, che la conoscenza da acquisire è di carattere storico. È dunque lecito dire che fino a che il processo resterà in corso si potranno avere solo conoscenze parziali, rela-

² Walter Hallstein, *Europa federazione incompiuta*, Milano, Mondadori, 1971. Cfr., in particolare, p. 27.

tive a ciò che è già accaduto; e che solo al termine del processo si potrà averne una conoscenza completa. Va tuttavia tenuto presente che il riferimento al rapporto tra conoscenza e termine del processo prova non solo che la conoscenza che si può ottenere è, in ultima istanza, quella storica (con il suo residuo irriducibile di constatazione, di racconto di ciò che è accaduto *wie es eigentlich gewesen*), ma prova anche la necessità del ricorso a un certo tipo di conoscenze teoriche specifiche (riguardanti cioè il peculiare carattere dei fatti storici studiati e non solo le costanti disposizioni umane ad agire in certi modi); e prova inoltre che la questione della conoscenza del processo unitario europeo va inquadrata nella concezione weberiana del metodo della conoscenza storica.

Il fatto da considerare è questo: non si può affermare che un processo storico è concluso (conoscenza storica) senza una idea sufficientemente chiara delle sue caratteristiche e del suo stato finale, cioè senza la conoscenza (teorica) dello schema ad hoc necessario per attribuire ad alcuni tra i fatti che accadono il carattere di fatti del processo e, specificamente, di fatti del suo stato finale. È evidente, d'altra parte, che questa relazione tra uno schema ad hoc e il completo riconoscimento della natura dei fatti vale non solo per la conclusione del processo, ma anche per ogni sua singola fase, aspetto ecc. Ed è un fatto, infine, che Weber ha dimostrato che questa relazione – che mette in corrispondenza le «individualità storiche» con schemi teorici tipici – vale per ogni conoscenza storica.

6. Si ottiene così un risultato che può essere formulato in questo modo: se le osservazioni fatte sopra sono pertinenti, e se è vero che non ci sono conoscenze storiche senza quadri teorici di riferimento specifico per ordinare i fatti e completarne il significato («tipi ideali»), allora è vero che, anche per quanto riguarda la conoscenza del processo unitario europeo, si tratta di costruire progressivamente un quadro teorico di questo genere (un «tipo ideale»), e di perseguire, su questa base teorica, una conoscenza storica.

Ne segue una regola precisa: l'elaborazione teorica deve essere condotta solo sino al punto nel quale essa rende possibile la conoscenza storica e non oltre, perché al di là di questo punto essa si convertirebbe nella pretesa di sostituire la conoscenza storica (come stadio ultimo dell'indagine) con la conoscenza teorica: in pratica, nel tentativo contraddittorio di teorizzare in anticipo anche dei fatti del tutto privi di regolarità (quelli relativi al caso e all'innovazione).

Per applicare bene questa regola bisogna tener presente che il «tipo ideale» è una congettura più la decisione di usarla come strumento per la conoscenza fattuale. È questo elemento esterno all'immaginazione teorica che assegna un fine alla elaborazione e la stabilizza, almeno nel suo nucleo fondamentale. Va ancora detto che, in quanto tale, la congettura riguarda le caratteristiche dei processi pensabili come «individualità storiche», cioè descrive non ciò che è accaduto, accade e accadrà, ma solo la forma che devono avere i fatti per essere fatti di questo o di quel processo, quale che sia il caso o l'innovazione che li produce. Essa dà quindi luogo a conoscenze provvisorie circa la loro possibilità o probabilità, e costituisce la sola conoscenza positiva possibile per l'azione quando si tratta di processi in corso.

A conclusione di queste considerazioni vorrei osservare che con questo orientamento «tipico-ideale» si può tracciare una netta linea di confine tra un lavoro teorico efficace, che può essere entro certi limiti controllato e portato a conclusione (anche grazie al continuo confronto tra schema in elaborazione e processo, che naturalmente svela sempre meglio le sue caratteristiche a mano a mano che si sviluppa) e un lavoro teorico vano, impossibile da controllare e da concludere.

7. Vorrei ora affrontare il tema della mia relazione, cioè la questione del potere costituente nel processo unitario europeo. È una questione che si colloca, in linea di principio, nel quadro dell'elemento *costruzione*, in quanto distinto dagli elementi *unificazione* e *integrazione* dello schema a tre dimensioni che mi sembra necessario. Va da sé, d'altra parte, che l'esame di questa questione non può essere portato a una conclusione soddisfacente senza una sistemazione teorica del quadro nel quale si pone (l'elemento *costruzione*) che a sua volta non può essere separato dalla sistemazione teorica delle altre due ripartizioni dello schema. Ma prima di giungere a questa fase finale dell'elaborazione teorica bisogna passare per le fasi precedenti che ho ricordato: quelle dello sviluppo di una congettura e della formulazione di ipotesi.

È su questo terreno che intendo rimanere, con una libera riflessione su alcuni aspetti essenziali del disegno europeo di Altiero Spinelli, che è stato sia il capofila della tendenza costituzionale nella lotta per l'Europa sia l'uomo di pensiero che meglio di

ogni altro ha saputo riconoscere e descrivere le implicazioni costituzionali del processo unitario europeo.

8. Il pensiero di Spinelli è stato a lungo mal compreso, e non è ben compreso nemmeno oggi, nonostante l'ampio riconoscimento europeo della sua grandezza. Ciò dipende anche dal fatto che nella visione storica normale – derivante sia dalla scuola che dalle vicende politiche – hanno scarso rilievo, e non sono comunque mai considerati tra i maggiori della storia, proprio i fatti dei quali si è occupato Spinelli, quelli relativi ai processi di unificazione di Stati. È dunque da questo punto che si deve cominciare per adeguare la riflessione al suo oggetto (l'unificazione degli Stati europei nel pensiero di Spinelli) senza impoverirlo, come di solito accade, sin dal principio.

9. Con l'unificazione di un gruppo di Stati, che nella sua forma compiuta ha anch'essa il carattere di uno Stato (uno *Stato di Stati*, cioè una federazione), si ottiene, ovviamente, un allargamento dello Stato rispetto alla situazione precedente. Questo fenomeno storico va pertanto considerato, almeno per questo aspetto, sullo stesso piano dell'altro tipo di allargamento dello Stato – di gran lunga più frequente – che si presenta come allargamento (*arrondissement*) di singoli Stati. In pratica, e nel suo nucleo essenziale, questo allargamento consiste nella crescita del raggio d'azione diretta di un potere dominante che in gara con altri poteri dominanti ha prima fiaccato, e poi inglobato, poteri inferiori. In questo contesto gli Stati hanno come confini quelli della propria potenza nei confronti di quella degli Stati vicini.

Anche i confini attuali degli Stati nazionali europei presentano questo carattere. Essi vengono ancora ingenuamente pensati come i confini «naturali» degli insediamenti, altrettanto «naturali», delle nazioni come gruppi anch'essi «naturali»³, ma la loro

³ È particolarmente chiaro, a questo riguardo, Popper: «L'assoluta assurdità del principio dell'autodeterminazione nazionale deve essere palese a chiunque si sforzi anche solo per un momento di criticarlo. Tale principio equivale all'esigenza che ogni Stato sia uno Stato nazionale, che sia limitato da un confine naturale, e che questo coincida con la naturale dimora di un gruppo etnico, sicché dovrebbe essere il gruppo etnico, la "nazione", a determinare e a proteggere i confini naturali dello Stato. Ma gli Stati nazionali di questo genere non esistono» (Karl Popper, *Congetture e confutazioni*, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 623).

realtà è diversa. Questi confini non sono affatto il rispecchiamento istituzionale di una realtà nazionale preconstituita. Essi sono il prodotto della ragion di Stato (la logica della sicurezza e della potenza), cioè di una forza storica cieca ed irresistibile, non ancora sottoposta al controllo della ragione proprio come quella che la sospinge: l'evoluzione del modo di produrre. Il caso tedesco, con le sue diverse sistemazioni e le sue difficoltà che derivano dal fatto che in termini nazionali non è compatibile con un ordinato equilibrio europeo, rientra perfettamente in questo quadro, governato dalla bilancia internazionale del potere e non da fattori naturali o spirituali.

In Europa questi aspetti delle vicende che hanno dato forma agli Stati attuali sono largamente dimenticati⁴ e si perdono nella nebbia di una fantomatica unità nazionale di carattere naturale o metafisico che non patisce smentite perché non ha nulla a che fare con la realtà dei fatti. Ma in Africa i fatti di questo genere sono ancora sotto gli occhi di tutti. Gli Stati africani sono «Stati nazionali», e si sviluppano con l'ideologia dello Stato nazionale (che in effetti è necessaria per promuovere le prime forme di Stato popolare o addirittura democratico), ma queste «unità nazionali» sono in realtà il calco dei confini di potenza del colonialismo europeo e sprigionano conflitti etnici provocati proprio dal fatto che le nazionalità come gruppi spontanei non coincidono con le nazionalità come popolazione degli Stati.

10. L'allargamento della dimensione dello Stato mediante l'unificazione di un gruppo di Stati, quando si tratta davvero della loro unificazione e non della loro scomparsa nel territorio allargato di uno Stato egemone, si può manifestare in forma netta solo dopo: a) l'acquisizione, da parte degli Stati, del monopolio dell'uso legittimo della forza e le sue conseguenze: sovranità, indipendenza e carattere ben definito, anche territorialmente, degli Stati; b) l'attribuzione della sovranità al popolo nel quadro del regime rappresentativo, con la possibilità di sdoppiare la rappresentanza mediante la doppia cittadinanza di ogni elettore. In ogni

⁴ Renan arrivò a scrivere: «L'oubli, et je dirais même l'erreur historique, sont un facteur essentiel de la création d'une nation, et c'est ainsi que le progrès des études historiques est souvent pour la nationalité un danger». (Cfr. E. Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?*, in *Discours et conférences*, Parigi, 1887, pp. 284-5).

altro caso non sarebbe possibile investire di funzioni sovrane tanto l'insieme (la federazione) quanto gli Stati singoli, e quindi verrebbero a mancare o l'unità, o le sue parti.

Bisogna tuttavia tener presente che il tentativo di unificare un gruppo di Stati, e in particolare di unificare degli Stati che abbiano anticipato alcune delle caratteristiche dello Stato moderno, si è manifestato anche in tempi precedenti, sia pure nella forma di tentativi non riusciti o di tendenze fallite. I casi più in evidenza sono quelli della Grecia classica – la Grecia degli *Stati città* – e quello dell'Italia della fine del Quattrocento – l'Italia dell'Umanesimo e del sistema italiano di Stati regionali, che in effetti ha prefigurato il sistema europeo degli Stati.

Questi casi sono esemplari perché mostrano che cosa è in gioco quando si pone, per ragioni storiche, il problema dell'unificazione di un gruppo di Stati; e quali siano le conseguenze se il tentativo non riesce. Il rilievo storico di queste vicende, che va al di là dello stesso loro esito, è comunque altissimo. Conviene ricordare a questo riguardo che è in un contesto di questo genere, quello italiano, che si è manifestata per la prima volta, con Machiavelli, la piena capacità di comprendere la politica nella sua realtà «effettuale». È noto che molti studiosi di Machiavelli, tra i quali Hegel, hanno sostenuto che il senso del suo pensiero stava anche, e soprattutto, nel suo scopo pratico: l'unità e l'indipendenza dell'Italia di allora. E ciò equivale a dire che Machiavelli avrebbe scorto per primo la politica com'è realmente proprio perché ne aveva scandagliato tutti gli aspetti nel tentativo di elevarla sino al compito supremo dell'unificazione degli Stati italiani.

11. Nel quadro storico delle unificazioni di Stati ha carattere cruciale il caso americano. Dopo l'unificazione federale l'America del Nord è diventata, con uno sviluppo inizialmente lento e poi sempre più accelerato, uno dei fattori essenziali dell'evoluzione politica mondiale e dello stesso corso della storia. D'altra parte, è con l'unificazione americana che è stato risolto il problema teorico della unificazione di un gruppo di Stati democratici. In effetti questa unificazione è riuscita perché, sulla base dell'esperienza della guerra di indipendenza e dei limiti della confederazione, e con l'azione costituzionale della Convenzione di Filadelfia, gli americani hanno inventato il federalismo.

«Inventato» è la parola esatta. Prima del 1787 il federalismo – o per meglio dire le istituzioni che lo caratterizzano e lo rendono possibile – non esisteva, e un potere federale non era pensabile. C'è un riscontro molto significativo negli scritti che Kant ha dedicato alla filosofia della storia e al problema della pace. Si giunge spesso a dire – a torto, ma sulla base di una difficoltà effettiva del suo pensiero – che egli avrebbe ipotizzato una soluzione confederale, o addirittura quella di una politica di accordi tra Stati sovrani simile a quella di cui oggi si parla con la formula della «coesistenza pacifica», proprio perché egli non riuscì a tradurre con precisione in termini istituzionali una esigenza formulata sempre con assoluta chiarezza: quella della necessità, per assicurare la pace, di una legge mondiale fondata su un potere mondiale⁵.

12. È vero che in Kant si trova sia qualche riferimento alla Costituzione del 1787, sia l'opinione secondo la quale si tratterebbe di una soluzione impossibile a livello mondiale. Ma è anche vero che il significato preciso di questa Costituzione rimase a lungo incerto, e che per alcuni aspetti è incerto ancora oggi. In effetti, la questione che si pose subito è se la federazione è o non è uno Stato. Va tenuto presente che la Costituzione degli Stati Uniti non è stata pensata come il progetto di un nuovo tipo di Stato, ma solo come un compromesso tra due tendenze politiche apparentemente inconciliabili: quella che voleva lasciare tutta la sovranità a ciascuno dei tredici Stati americani (le tredici ex-colonie che, staccandosi dalla Corona britannica, erano venute a trovarsi nella condizione di Stati sovrani) e quella che voleva trasferirla completamente all'Unione per impedire che si dissolvesse.

Il tempo ha permesso di constatare che con il compromesso, cioè con l'attribuzione della sovranità tanto agli Stati quanto all'Unione, era nata effettivamente una nuova forma di governo democratico. Ma allora nessuno lo sapeva – né i delegati alla Convenzione, né qualunque altro americano, né qualunque altro uomo – perché una cosa di questo genere non era concepibile.

Ciò che gli americani pensavano – anche se la maggioranza di Filadelfia decise di inoltrarsi su una via sconosciuta – era che «nella stessa comunità non possono esistere due poteri sovrani e

⁵ Cfr. ad esempio Immanuel Kant, *La pace, la ragione e la storia*, Bologna, Il Mulino, 1985.

indipendenti con la facoltà di imporre tasse perché il più forte naturalmente dovrà annientare il più debole». È una opinione che venne ripetuta infinite volte, prima, durante e dopo l'elaborazione della Costituzione; e che un antifederalista, William Findley, espresse in questo modo con singolare chiarezza il 1° dicembre 1787 nel primo dibattito pubblico per la ratifica (Convenzione dello Stato di Pennsylvania, 21 novembre-12 dicembre 1787). I fatti hanno dato torto a Findley, ma bisogna tuttavia ammettere che le opinioni come la sua hanno il merito di precisare quale fosse il problema che gli americani dovevano affrontare, e quale sia, ancora oggi, il punto da chiarire per pensare in modo adeguato lo Stato federale.

13. Bisogna tener presente che lo Stato federale non sarebbe che un miraggio se fosse vero – come si pensava allora e come molti pensano ancora – che si può attribuire la sovranità a diversi centri di potere solo dividendola e non invece – come in effetti accade proprio nei casi federali – articolandola. Il fatto da considerare per risolvere la questione è questo: anche in uno Stato federale, nonostante l'esistenza di diversi poteri sovrani, c'è egualmente un forma (specifica) di unità – una decisione in ultima istanza che vale per tutti – perché il *judicial review* (il potere dei magistrati di controllare la costituzionalità delle leggi e quindi di mantenere ogni potere entro la sua sfera) permette sempre di stabilire, nei casi controversi, quale potere può dire l'ultima parola e farla valere.

Il carattere innovativo delle istituzioni federali è tale che persino Tocqueville, il Tocqueville di *La democrazia in America*, si trovò in difficoltà a questo riguardo. Nel 1835, data della pubblicazione della prima parte di questa grande opera, egli si esprimeva in questo modo: «Credo di aver dimostrato che l'esistenza della confederazione attuale dipende interamente dall'accordo degli Stati». E se la sovranità dell'Unione gli pareva precaria nelle condizioni in cui si trovavano allora gli Usa (ventiquattro Stati nel 1834, tredici milioni di abitanti nel 1835, dati di Tocqueville), essa gli pareva addirittura impossibile nella proiezione futura.

«Prima che siano passati cento anni penso che il territorio ora occupato o reclamato dagli Stati Uniti sarà coperto da oltre cento milioni di abitanti e diviso in quaranta Stati... Voglio pure prestare fede alla perfettibilità umana, ma fino a che gli uomini non

avranno cambiato di natura, e saranno completamente trasformati, rifiuterò di credere alla durata di un governo lo scopo del quale sia di tenere insieme quaranta popoli diversi in una superficie eguale all'Europa».

Il fatto è che Tocqueville pensava la Costituzione degli Usa non in termini di articolazione, ma di divisione della sovranità, e riteneva che «i legislatori americani, pur rendendo meno probabile la lotta fra le due sovranità... non hanno distrutto le cause di controversia. Si può anche andare più avanti ed affermare che essi non sono riusciti ad assicurare al potere federale la preponderanza in caso di lotta». È per questa ragione che il suo giudizio sulla Costituzione nordamericana è contraddittorio. Per un verso egli pensava che essa «riposa su una teoria interamente nuova, che rappresenta una grande scoperta della scienza politica del nostro tempo», per l'altro, invece, come si è visto, non riusciva ad ammettere la solidità del governo federale, il che coincide quasi con l'interpretarlo come una antica istituzione, il governo confederale⁶.

14. La nascita degli Usa è dunque una tappa non solo nella storia dello sviluppo della democrazia, ma anche, cosa ancora più importante, nella storia delle unificazioni di Stati e della creazione di nuovi mezzi di governo. In questo senso – come esempio classico della natura costituzionale (federalistica) dei processi di unificazione di Stati – essa costituisce una delle due fonti, entrambe anglosassoni, del pensiero di Spinelli. L'altra fonte sta in certi sviluppi del federalismo nel Regno Unito, in particolare nella letteratura inglese sulla crisi europea e sul problema della pace dei tardi anni '30 e dei primi anni '40.

Prima di fare qualche osservazione su come Spinelli ha utilizzato queste due fonti vorrei ricordare quali sono state le conseguenze – in termini di sviluppo del federalismo tra le forze politiche attive nelle due forme di una forza federalista e di un atteggiamento federalista nei partiti – del fatto che Spinelli ha introdotto il costituzionalismo, in alternativa al funzionalismo, nella strategia della lotta per l'Europa sin dall'inizio del processo unitario.

⁶ Cfr. Alexis De Tocqueville, *La democrazia in America*, Bologna, Cappelli, 1953, pp. 391, 385-6, 166 e 155.

C'è certamente un nesso tra questo orientamento attivo di Spinelli – che ha portato il federalismo sul terreno della lotta politica, mettendolo a confronto con le ideologie tradizionali – e il fatto che in Italia è molto più sviluppato che negli altri paesi europei quell'insieme di forze morali, culturali e politiche che si possono identificare con il riferimento all'*europèismo organizzato*: in primo luogo il Movimento federalista europeo (che ebbe in Spinelli il maggiore dei suoi fondatori); ma, nello stesso tempo, e con ruoli più specializzati il Movimento europeo, il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, l'Associazione europea degli insegnanti, i giornalisti europei.

D'altra parte, c'è evidentemente un nesso anche tra la consistenza dell'*europèismo organizzato* e quella dell'orientamento europeo dell'opinione pubblica (*europèismo diffuso*), che in Italia è più federalista che negli altri paesi, come si è potuto in effetti constatare nelle due occasioni costituzionali del processo unitario europeo che si sono finora manifestate: quella della *Assemblea ad hoc* per la redazione dello Statuto della Comunità politica (collegata con la Comunità europea di difesa), e quella, recente, dell'azione del Parlamento europeo per l'Unione europea. Ed è opportuno ricordare che in Italia c'è più *europèismo* proprio perché c'è più federalismo, a smentita di tutti coloro che affermano che il federalismo non sarebbe attuale e non avrebbe alcun ruolo da svolgere nella costruzione dell'Europa.

Quando la storiografia metterà in luce la natura effettiva del processo europeo che il sistema dell'informazione – anche per ragioni obiettive – non riesce a precisare, si vedrà quale sia stata l'efficacia pratica della scelta federalista e costituzionale di Spinelli, e quale il tasso di innovazione politica introdotto da lui e dai suoi seguaci nella realtà europea degli anni del processo unitario.

15. La strategia costituzionale della lotta per l'Europa sarebbe fondata sul vuoto se non fosse pensata e perseguita come una alternativa politica effettiva, cioè come l'esigenza di una trasformazione politica e sociale determinata dallo sviluppo storico, e quindi sostenuta da forze reali, anche se difficili da mobilitare e da schierare. A questo riguardo va osservato che ciò dipende dal fatto che l'alternativa europea è un'alternativa di Stato e di comunità, non di governo, e quindi non si inserisce facilmente nel gioco della mediazione politica quotidiana degli interessi immediati. Ma va nel

contempo osservato che ciò non significa che le forze tendenzialmente europee sarebbero completamente inerti. Ciò che si è già acquisito in Europa – ad esempio la riconciliazione franco-tedesca e l’embrione di un mercato europeo, per non parlare del diritto comunitario – non si spiega se non si ammette che sia di fatto avvenuto il passaggio della maggior parte della popolazione degli Stati da vecchie posizioni nazionali a nuove posizioni europee.

È con il riferimento alla alternativa, in ogni caso, che si può parlare di due fonti del disegno europeo di Spinelli perché una fonte – la letteratura inglese che ho ricordato – riguarda proprio i problemi teorici dell’alternativa e l’altra – la nascita degli Usa – riguarda il mezzo da adottare per realizzare questa alternativa. Come ho già detto il pensiero di Spinelli è ancora oggi poco compreso. Orbene, quanto ho ora osservato mostra che ciò dipende dalla difficoltà di pensare in concreto il processo unitario europeo: a) come una vera e propria alternativa politica e sociale; b) come una alternativa che comporta non un semplice cambiamento di governo, ma un cambiamento della forma degli Stati e delle loro relazioni.

Questa difficoltà di percezione è, naturalmente, un aspetto della realtà. Ma va tuttavia notato che ciò che esiste esiste anche se è difficile da percepire. In effetti, se si aggiusta la visuale utilizzando come quadro teorico quello delle unificazioni di Stati, si constata subito, e facilmente, che un cambiamento della forma degli Stati e delle loro relazioni è in corso da più di trent’anni, cioè dalla fondazione della prima Comunità. Si può anche fare, d’altra parte, una riflessione elementare: se c’è un processo unitario europeo – cosa di cui non si può dubitare – è perché c’è una spinta verso un cambiamento politico e sociale (contenuto dell’alternativa) raggiungibile solo con l’unificazione (forma dell’alternativa).

16. Spinelli prese conoscenza della letteratura inglese che ho ricordato durante il confino di Ventotene, dopo aver scontato lunghi anni di carcere come antifascista. Verso la fine di questo periodo Spinelli trovò in questa letteratura, e specialmente negli scritti di Lionel Robbins – oltre che di Lord Lothian, e, fra gli autori italiani, di Luigi Einaudi – una spiegazione positiva, ragionevole, della malattia che aveva contagiato, sia pure in modo diversamente grave, tutti gli Stati europei, e non solo l’Italia e la Germania.

Ciò che questa letteratura metteva in chiara evidenza è la relazione tra la degenerazione del sistema europeo degli Stati in una

vera e propria anarchia internazionale e la degenerazione degli Stati e delle società nazionali. Vorrei almeno ricordare, a questo riguardo, la tesi fondamentale di Lionel Robbins, che consiste nell'osservazione secondo la quale il liberalismo economico non appartiene alla sfera della pura e semplice «spontaneità», ma a quella del piano. C'è liberalismo dove c'è un piano liberale. Il liberalismo economico non può esistere senza un quadro politico, giuridico ed amministrativo adeguato. In mancanza di ciò esistono certe forme di mercato ma non un mercato liberale.

Robbins giungeva a dire che gli *early liberal*, i classici, avevano una concezione utopistica del mercato internazionale. Nessuno di loro avrebbe mai pensato alla possibilità di un mercato libero, all'interno di uno Stato, senza quel complesso di istituzioni e di politiche che proprio Robbins ha identificato come il *piano liberale*. Ma essi, mentre si rendevano conto della necessità di un potere con una condotta liberale per la libertà del mercato interno, pensavano poi alla possibilità di un mercato internazionale libero senza un potere internazionale (che Robbins concepiva in termini federali) e senza un comportamento liberale di questo potere. E va da sé che se un potere internazionale è necessario per un mercato internazionale libero, lo è anche di più per un socialismo veramente internazionale, cioè fedele ai suoi valori. In ogni altro caso la ragion di Stato prevale sia sulle finalità economiche, sia sulle finalità sociali.

Veniva così in luce il nesso profondo che collega, anche nel nostro tempo, la politica internazionale con la politica interna; nesso destinato ad acquisire un carattere strategico sempre maggiore a mano a mano che – con un processo che da allora si accelera costantemente – si manifesta il fenomeno della crescente interdipendenza economica e politica degli Stati e dei popoli, e quindi aumenta il numero dei problemi politici, economici e sociali che non possono avere soluzione, o avere buone soluzioni, nel quadro nazionale.

È su questa base che Spinelli ha concepito l'unificazione dell'Europa come un'alternativa politica, economica e sociale. Nel *Manifesto per una Europa libera e unita*, ormai famoso con il nome di *Manifesto di Ventotene* (1941), Spinelli, sviluppando ed estendendo le analisi di Robbins, osservava: «Se la lotta restasse domani ristretta nel tradizionale campo nazionale, *sarebbe molto difficile sfuggire alle vecchie aporie* (sottolineatura mia). Gli Stati nazionali hanno infatti già così profondamente pianificato le rispettive economie, che la questione centrale diverrebbe ben presto

quella di sapere quale gruppo di interessi economici, cioè quale classe dovrebbe detenere le leve di comando del piano. Il fronte delle forze progressiste sarebbe facilmente frantumato nella rissa fra classi e categorie economiche. Con la maggiore probabilità i reazionari sarebbero coloro che ne trarrebbero profitto»⁷.

17. Le analisi e le previsioni fatte da Spinelli nel 1941 sono state, nel loro nucleo essenziale, confermate dai fatti. Il processo unitario europeo si è sviluppato, rovesciando un indirizzo politico plurisecolare, ed ha assunto con sempre maggiore chiarezza il carattere di una alternativa europea ai limiti della politica nazionale. È un fatto – un fatto ampiamente riconosciuto anche se con un riscontro ancora insufficiente nell'azione – che l'alternativa tra la ricaduta nei mali del passato (ad iniziare dal protezionismo e dal corporativismo) e il loro superamento coincide esattamente, in prospettiva, con il successo o il fallimento dell'unità europea.

Egual conferma si è verificata per le conseguenze teoriche che Spinelli ha tratto dall'altra fonte del suo disegno europeo: la nascita degli Stati Uniti d'America. Mentre il pensiero fondato sulla prima fonte identifica il contenuto dell'alternativa, cioè dà una risposta alla domanda *perché l'Europa?*, quello fondato sulla seconda fonte riguarda la strategia della lotta per l'Europa, e quindi dà una risposta alla domanda *che fare?*

Spinelli fu colpito dal fatto che il caso americano permette di vedere con chiarezza dove finisce la divisione e dove comincia l'unità. È questo il difficile problema da risolvere. C'è un dato di fondo. Finché il processo di unificazione è in corso, sussistono ovviamente tanto degli elementi di divisione quanto degli elementi di unità. È questa la realtà alla quale si deve applicare il pensiero strategico. Esso abbisogna dunque di un criterio che consenta di identificare gli uni e gli altri, allo scopo di acquisire la capacità di impostare una azione tale da far crescere l'unità e decrescere la divisione.

18. Secondo Spinelli il precedente americano permette di stabilire che la divisione perdura fino a che, anche se esiste un centro per decisioni comuni (il riferimento è per gli americani agli *Articles of Confederation*, per gli europei alla Comunità), questo

⁷ Cfr. Altiero Spinelli, *Il progetto europeo*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 27.

centro è politicamente subordinato, in ultima istanza, ai governi degli Stati associati, che conservano pertanto, con la facoltà di dire l'ultima parola, la pienezza formale della sovranità. L'unità – che va distinta dalla convergenza che è solo uno degli aspetti possibili della divisione – comincia pertanto solo con l'esistenza di un centro per le decisioni comuni che abbia anch'esso, in un sfera definita – come nella loro sfera gli Stati associati – il carattere di un centro indipendente. Solo in questo caso cessa la divisione, e si manifesta l'unità nella diversità.

Questa osservazione vale, ovviamente, per distinguere una federazione da una confederazione. Ma essa vale anche come regola d'azione, come strategia – ed il merito di Spinelli è proprio quello di averlo compreso – quando il centro indipendente di decisioni comuni sia inteso, nel corso della lotta, non come una priorità cronologica ma come una priorità logica. Il senso è questo: il processo unitario avanza non sulla via di gradi crescenti di integrazione (sino al concetto-limite assurdo di una unità garantita dalla sola integrazione e non da un potere politico), ma sulla via del perseguimento di obiettivi che avvicinino, e rafforzino, la possibilità di creare un centro indipendente per decisioni comuni.

È su questa base che Spinelli ha rifiutato il funzionalismo, anche nella sua formulazione più avanzata, quella di Jean Monnet: la federazione come punto di arrivo di un processo di integrazione da sviluppare con il metodo del funzionalismo. Per Spinelli il costituzionalismo federalista è invece, nel senso che ho precisato, non il punto di arrivo, ma il punto di partenza. E anche a questo riguardo i fatti gli hanno dato ragione. Le Comunità specializzate (Ceca, Ceea) sono fallite. Il Mercato comune, concepito come livello di integrazione che avrebbe dovuto rendere possibile la federazione, è sempre alla ricerca di sé stesso. Ma il processo di unificazione resta in corso. Si tratta dunque di cercare di comprenderlo con metodi più adeguati. Dopo quanto ho detto è chiaro che, secondo me, il primo studio da intraprendere è quello del pensiero di Spinelli.

Relazione al convegno Italia-Usa sul tema «Il difficile cammino dell'Europa unita», organizzato dalla Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Pavia e tenutosi a Pavia nei giorni 7-8 maggio 1986. In «Il Politico», LI (1986). Ripubblicato nei Quaderni della rivista «Il Politico», Milano, Giuffrè, 1988 e in Mario Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999.