

Mario Albertini

Tutti gli scritti

V. 1965-1970

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

L'integrazione europea, elementi per un inquadramento storico

L'ignoranza della natura della integrazione europea

Il processo dell'unità europea è iniziato alla fine della seconda guerra mondiale, anche se progetti di unificazione si sono avuti tra le due guerre e anche se precursori ideali si possono trovare nel corso del secolo passato. Si tratta quindi di un processo che ha ormai un lungo passato, all'incirca venti anni. Per questo si resta sorpresi nel constatare che nell'ambito della politica, della cultura e del giornalismo si sa ben poco della sua linea di sviluppo, del suo significato storico, delle tappe finora compiute, del contributo unitario che ciascuna di esse ha portato rispetto al grado di unità precedentemente raggiunto, delle attuali possibilità di azione.

La sequenza storica delle diverse iniziative europee ufficiali si presenta, nella terminologia politica dominante, come un susseguirsi di «rilanci» non come una via evolutiva in cui un passo prepara l'altro, in ultima istanza come un ammuccinarsi di tentativi isolati alla fine di ognuno dei quali tutto sarebbe ricominciato da capo. Al di fuori del Movimento federalista non c'è una idea chiara di ciò che si è fatto finora e di ciò che si può fare per progredire. La coscienza che si sviluppa nei quadri nazionali riguardo a questo processo è praticamente nulla.

Un esempio è costituito da un recente convegno europeista in Germania. Hallstein e alcuni esponenti dell'organizzazione federalista tedesca fecero osservare che al termine del processo di integrazione avremo un governo federale europeo, e più precisamente che nei settori dove i problemi hanno acquisito una dimensione continentale – quelli della politica estera, dell'industria, dell'agricoltura, dei trasporti, della moneta – dei ministri europei sostituiranno gli attuali ministri nazionali. A questo punto Erhard

notò con sorpresa che ciò avrebbe significato anche l'abbandono del suo potere in Germania ed il trasferimento dello stesso al Presidente di un governo europeo.

Erhard e con lui gli altri statisti europei, e con lui persino de Gaulle, dicono che un giorno l'Europa costituirà una federazione. Ma se essi sono messi di fronte alla realtà di questa trasformazione, al fatto che quando essa si verificherà il loro ruolo di leader politici di Stati indipendenti verrà a cessare, ciò appare loro bizzarro, irrealistico. E questo è il segno evidente dell'assenza, negli uomini politici europei, di una vera e propria coscienza della natura del moto di unificazione dell'Europa. Il fatto che la sua conclusione risulta così estranea alla loro coscienza sembra mostrare che essi concepiscono il moto stesso come qualcosa che starebbe fuori della storia, in una dimensione senza contatto con quella della realtà quotidiana.

Da dove viene questa difficoltà di comprensione? In parte si tratta di una automistificazione ideologica (i detentori dei poteri nazionali tendono a concepire gli Stati attuali, che sono la base del loro potere, come aspetti permanenti della vita politica); ma interviene anche, a rendere oscuro il processo a coloro stessi che lo stanno vivendo, un fattore di carattere puramente conoscitivo. Il movimento dell'unificazione europea non corrisponde ai moduli tradizionali secondo i quali si svolge la vita politica. Nel suo sviluppo normale essa non presenta dei movimenti di unificazione, dei processi che portino alla fusione di più Stati in una formazione più vasta, ma soltanto la evoluzione degli Stati e delle loro relazioni. Una conseguenza di ciò è la mancanza di schemi soddisfacenti per la comprensione di processi di questo genere. E per questo la realtà politica attuale, che presenta accanto alla politica degli Stati anche il movimento della loro unificazione, rimane nell'oscurità e sfugge alla intelligenza.

Bisogna pertanto cercare di elaborare un quadro teorico di riferimento, sia pure provvisorio, dei dati del processo di integrazione europea.

La prima cosa da fare, a questo proposito, è spostare la prospettiva dalla storia degli Stati a quella della loro formazione (unificazione), e in particolare ai processi di unificazione italiana e tedesca del secolo scorso.

Naturalmente si tratta di processi che presentano tra loro grandi differenze. La principale, rispetto alla loro conclusione, è

costituita dal fatto che l'unificazione tedesca e quella italiana si svolsero in una dimensione nella quale era possibile affiancare ai dialetti la lingua letteraria, imporre l'uso di una sola lingua, e per questa via introdurre il mito dell'omogeneità razziale; mentre la unificazione europea si svolge in un'area in cui si parlano lingue differenti, e così radicate nella storia della cultura e della civiltà dei diversi paesi, da rendere impossibile l'imposizione dell'unità linguistica e lo sviluppo del mito nazionale vero e proprio. Invece di un popolo nazionale si avrà pertanto un popolo di nazioni, un popolo federale (Bundesvolk), e invece di uno Stato nazionale uno Stato federale.

Il rovesciamento del punto di vista

Questi diversi processi hanno comunque in comune il fatto di avere come punto di partenza più Stati sovrani divisi, e come punto d'arrivo uno Stato, unitario o federale che sia. Ne deriva che, per comprenderli nella loro vera natura, bisogna adottare un punto di vista che è l'esatto contrario di quello che usiamo normalmente. Quando cerchiamo di renderci conto della politica della Francia, della Germania, ecc. ci troviamo di fronte a dati mutevoli, ma che possiamo riferire ad un quadro permanente: lo Stato. Possiamo, in sostanza, prendere coscienza di queste continue variazioni della storia proprio perché ci sono le istituzioni che non si muovono, e alle quali tutti i dati che mutano vengono riferiti. Nel processo dell'unità europea invece si verifica il contrario: quello che resta costante è il movimento stesso, mentre muta ciò che abitualmente rimane fisso: le istituzioni.

È un dato di fatto che nel corso del processo gli Stati nazionali nella loro forma attuale sono destinati ad essere superati. Inoltre sono destinate ad essere di volta in volta superate anche tutte le istituzioni nelle quali i vari stadi del processo si canalizzano parzialmente, come il Consiglio d'Europa, le Comunità, ecc. Ad esse quindi non ci si può riferire come a quadri stabili. D'altra parte non ci si può riferire al punto d'arrivo – la Federazione europea – come a qualcosa di stabile, di sempre presente almeno come motivazione della condotta, e quindi come a qualcosa che potrebbe spiegare le diverse fasi del processo, perché la Federa-

zione europea non è mai una scelta che gli uomini fanno durante il suo corso. Esso si svolge completamente al di fuori di questa decisione, che si prende solo all'ultimo momento.

Quindi non solo non abbiamo dei modelli già collaudati con i quali prendere coscienza dell'integrazione europea, ma siamo addirittura fuorviati da quelli che impieghiamo abitualmente. La nostra stessa mentalità, gli schemi concettuali riguardanti gli Stati, i partiti, e così via, ci portano sempre a riferirci a ciò che è istituzionalizzato per inquadrare un processo, e mai al processo stesso per inquadrare le istituzioni, mentre nel nostro caso questo atteggiamento deve essere rovesciato. E questo rovesciamento è reso ancora più difficile dal fatto che tutta la nostra cultura politica entra in gioco quando spostiamo il punto di riferimento dagli Stati all'unificazione europea. Questo spostamento comporta infatti l'uscita psicologica dai quadri nazionali. Ciò implica innanzitutto una autodemistificazione. Bisogna capire che non si è più dei francesi a parte intera, dei tedeschi a parte intera, degli italiani a parte intera, ma che stiamo diventando degli europei, e non si può capirlo veramente senza una critica degli aspetti mitici del concetto di nazione, e senza rifare di sana pianta la visione del mondo che riceviamo dalla scuola, da quelle elementari fino all'Università, secondo la quale la Francia, la Germania, l'Italia sarebbero eterne e gli europei sarebbero stati, e saranno sempre, per natura solo francesi, tedeschi, italiani.

Infine, bisogna non restare prigionieri del fatto che tutte le notizie che ci pervengono attraverso i giornali, la radio, la televisione sono selezionate, elaborate e comunicate unicamente nel quadro nazionale. A meno di non pigliarne coscienza questo solo fatto – senza considerare l'inevitabile deformazione connessa con il punto di vista nazionale – basta per indurre a pensare che le nazioni sarebbero ancora il quadro di riferimento dell'evoluzione storica e del processo politico.

Il fattore dell'unità

Essendo costretti a riferirci a un processo, invece che a delle istituzioni, dobbiamo in qualche modo tipizzarlo prima ancora che esso sia giunto al suo termine, identificando bene il fattore dell'unità, quello della divisione e la legge di svolgimento.

Il fattore unitario, che ha la sua radice nel carattere stesso della civiltà europea e delle sue recenti e terribili contraddizioni nazionali, sta nella modificazione intervenuta negli Stati del continente a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. Da allora essi non sono più in grado di far fronte da soli ai due compiti fondamentali che si pongono a ogni Stato: quelli dello sviluppo economico e della difesa dei cittadini. Persino gli Stati più vasti e popolati come la Francia, la Germania e l'Italia, al pari degli Stati regionali italiani e tedeschi nel secolo scorso, non forniscono più quadri adeguati alle esigenze della vita moderna.

Per queste ragioni essi hanno perso la capacità di legare fortemente i cittadini e di ottenere, come al tempo del trionfo delle nazioni, il loro lealismo incondizionato. Per la prima volta nella storia essi si trovano permanentemente di fronte alla alternativa della impotenza nella divisione e della forza nella unità. Sino alla seconda guerra mondiale essi erano in grado di provvedere da soli alla loro sicurezza e alla loro economia, donde il tentativo costante di aumentare la propria forza e di diminuire quella dei vicini, donde le lotte per l'equilibrio e l'egemonia. Ormai, di buona o cattiva voglia, la loro stessa ragion di Stato, l'elementare necessità della sopravvivenza, li obbliga, senza via di scampo, a risolvere insieme i problemi che, mentre non possono essere elusi, non possono nemmeno essere risolti separatamente da ciascuno Stato. Questa è la trappola unitaria. Per questo gli Stati, contro la loro stessa natura, invece di seguire ciascuno la sua via nazionale, marciano insieme.

Il fattore della divisione

La divisione è costituita dalla sovranità assoluta degli Stati, che incanala in alvei del tutto separati la condotta politica degli europei. Ne segue che il fattore della divisione si identifica, in ultima analisi, con la tendenza a mantenere la politica nell'ambito della normalità (il confronto dei partiti, le elezioni, l'avvicendamento dei governi). È una osservazione evidente, ma non lo sono le sue implicazioni. Vale perciò la pena di analizzarla. Stabiliamola, intanto, con chiarezza. Finché la politica resta normale, essa scorre nell'ambito dei poteri organizzati, e finché scorre nell'ambito dei poteri organizzati – avendo essi la forma della sovranità

assoluta – essa divide istituzionalmente l'Europa. Quando la politica va oltre, per definizione non è più normale.

Non si tratta di una sottigliezza giuridica. Cambiare il regime di uno Stato non è normale in ogni senso della parola. Ancor meno lo è cambiare nello stesso modo il regime di parecchi Stati (dalla sovranità esclusiva a quella parziale), creando nel contempo, nello stesso ambito, uno Stato federale (livello minimo di unità istituzionale). Per un fine di questo genere la politica normale non dispone né della forza né dei mezzi. Non dispone della forza, il consenso popolare, perché essa può mobilitare una parte nazionale contro l'altra, non tutti gli europei che vogliono l'Europa contro tutti gli europei che non la vogliono. Non dispone dei mezzi perché essa non può oltrepassare, per quanto riguarda le decisioni, il livello nazionale. Al di là non ha né forza né mezzi, può giungere solo a compromessi tra decisioni nazionali e interessi nazionali che lasciano naturalmente intatto l'assetto del potere, ossia la sovranità assoluta degli Stati. È proprio questo muro contro il quale cozza la politica normale che spiega uno degli strani paradossi del nostro tempo. I nostri Stati si sono impegnati a mettere insieme le loro economie; e sino ad ora, ormai con qualche riserva per la Francia, hanno accomunato le loro difese sotto la leadership americana. Ma nessun cittadino pensa, per quanto riguarda la sua partecipazione alla politica, a qualcosa che vada al di là delle elezioni nazionali. E i partiti, nei loro congressi, mentre si battono aspramente, talvolta sino a scindersi, sul problema del governo nazionale, non prendono nemmeno in esame il problema del modo o dei modi per proseguire l'integrazione europea, come se l'iniziativa, in politica, non fosse il loro affare. È logico, chi si batte per un potere, nella fattispecie quello nazionale (esclusivo), non può prendere nel contempo in esame il modo di distruggerlo.

Ciò appare in piena luce se si prende in esame il modo con il quale si può creare l'unità istituzionale. C'è un modo solo, bisogna che più governi decidano, nello stesso giorno, di creare una federazione. Ma ciò non può accadere senza che un elemento estraneo ai governi stessi, l'opinione pubblica europea, imponga loro questa decisione, e senza che a seguito di questa decisione si conferisca il mandato di elaborare la costituzione federale ad un organismo nel quale si manifesti la volontà popolare europea (Assemblea costituente). In mancanza di questo elemento è inconce-

pibile che parecchi governi, lo stesso giorno, piglino questa decisione. Non pigliamo in considerazione il fatto che i governi, in mancanza di una legittimità a loro esterna, non hanno nemmeno la facoltà di prenderla, perché il loro mandato è nazionale, non supernazionale, e perché, per quanto riguarda la condotta degli altri governi, essi devono attenersi nel modo più stretto al principio della non ingerenza negli affari degli altri Stati.

Pigliamo invece in considerazione il carattere della formazione della volontà politica che sostiene i governi, e il carattere della formazione della volontà politica che può sorreggere il tentativo della mobilitazione dell'opinione pubblica europea sulla parola d'ordine della fondazione del governo europeo. La prima esclude i cittadini degli altri Stati. La seconda deve invece includerli. La prima divide gli interessi materiali e ideali di ciascuno Stato in funzione del governo nazionale e dei suoi possibili indirizzi, la seconda deve invece dividere, sulla discriminante *Europanazioni esclusive*, gli interessi materiali e ideali di tutta l'Europa, allo scopo di far nascere e far funzionare un embrione di vita politica europea per dar modo all'opinione pubblica europea di esprimersi e, nel momento decisivo, di intervenire. Non occorre dimostrare che in queste imprese tutto è diverso, da ciò che si chiama *linea politica* a ciò che si chiama *iniziativa politica*, dagli aspetti culturali a quelli organizzativi e via dicendo.

Occorre invece, dopo aver dimostrato che la politica normale, non potendo superare la divisione, la mantiene, cercare di valutare la sua forza. Essa ha con sé la forza stessa dello Stato, la sua inerzia. Bisogna tener presente, a questo proposito, che le esigenze stesse della vita quotidiana tengono in piedi qualunque Stato, persino il più scadente. È un fatto fisiologico. A dirla schietta non si può né lavorare, né viaggiare, per molti aspetti neppure alimentarsi senza l'infrastruttura poliziesca, giuridica, amministrativa, legislativa e politica dello Stato. Per questo ogni giorno, senza nemmeno rendersene conto tanto è naturale, tutti gli uomini esigono, con il loro stesso modo di agire, la sua presenza, non senza richiedere spesso, d'altra parte, il suo intervento.

Si può pensare ad uno Stato ipoteticamente migliore, ma bisogna rivolgersi a quello che esiste. È una stretta necessità. Ma in questo modo, richiedendo costantemente il suo intervento in tutti i campi nei quali può intervenire, ivi comprese le relazioni inter-

nazionali, tutti contribuiscono a mantenerlo in vita al massimo delle sue competenze (sovranità assoluta).

Bisogna poi tener presente l'elemento di resistenza costituito dai leader politici, grandi e piccoli, dai Capi di Stato, di governo, di partito, dai ministri, dai parlamentari. Con la Federazione europea tutti costoro avrebbero qualcosa da perdere, poco o tanto che sia. Un solo ministro al posto di tanti si occuperebbe della politica estera, uno solo della difesa, uno solo del bilancio e così via. Al posto di molti partiti nazionali, per ciascun settore ideologico, anche a non metter nel conto l'inevitabile semplificazione del sistema dei partiti, ne resterebbe uno solo, con un solo gruppo dirigente di vertice al posto di molti.

La decadenza degli Stati, che si accumula nei partiti come le tossine nel sangue, sarebbe spazzata via. L'Europa ha bisogno di questo colpo di scopa, ma è un altro discorso. Qui si tratta di rilevare che la Federazione europea, in quanto costituisce lo spartiacque tra la conservazione e la rivoluzione dell'attuale sistema dei partiti, costituisce anche l'ostacolo che per un riflesso di difesa, senza una vera e propria coscienza, i conservatori di tutti i partiti, e non solo il gran numero di corrotti, di inetti e di privilegiati, cercano di evitare anche se, beninteso, non potendo farne a meno, parlano sempre di unità europea.

Questa immensa massa inerziale, che costituisce la forza della politica normale, ossia della divisione, è tenuta insieme dagli Stati e può disfarsi solo in occasione della crisi dei loro poteri. Solo allora la popolazione, perso il legame con gli Stati, potrà essere schierata attorno al potere in alternativa ai poteri nazionali in disfacimento, il potere europeo di fatto cresciuto con l'integrazione, ossia il potere di fondare la federazione e di portare a termine il processo unitario. Sino ad allora non solo la popolazione resterà legata agli Stati, per i motivi che abbiamo visto, ma qualunque iniziativa politica vera e propria – essendo politico solo ciò che può concludersi con una decisione del potere – non potrà che restare nell'ambito nazionale. L'avanguardia federalista dovrà limitarsi a preparare il terreno, cercando di creare un embrionale inquadramento psicologico europeo della popolazione con azioni prepolitiche di propaganda.

Da ciò che precede, ossia dalla identificazione del fattore della divisione e di quello dell'unità, risulta con chiarezza il meccanismo che sprigiona il moto di unificazione europea. Da un lato si

ha la spinta verso l'unità, irresistibile a causa del fatto che si presentano problemi che non possono essere elusi e che consentono solo soluzioni unitarie; dall'altro proprio nella politica, dove si manifesta la spinta unitaria, c'è il freno, nella misura in cui la politica tende a restare nei limiti della normalità.

La legge di svolgimento

Resta ancora da vedere la legge di svolgimento. Per definizione si pongono sempre problemi che richiedono soluzioni unitarie e per definizione resta, sino all'ultimo momento, la divisione istituzionale. Le decisioni vengono sempre prese dai governi nazionali, ma in un quadro europeo. Bisogna perciò identificare in primo luogo questo quadro europeo, ossia il quadro del processo, cosa non facile concettualmente né terminologicamente.

Con la soluzione unitaria dei problemi si ha in sostanza una vera e propria dislocazione del trattamento di certi affari di governo dai quadri nazionali a quello europeo, ma ciò non significa che essi vengono trattati da una istituzione equivalente ai governi nazionali, anche se sono, per sé stessi, veri affari di governo. Un esempio: si trasferisce dai quadri nazionali a quello europeo il problema della scelta del prezzo del grano. Nel quadro europeo c'è la Commissione del Mercato comune. Ma questa Commissione non è che uno degli elementi del processo di presa della decisione. Essa può fare solo dei progetti che deve sottoporre al Consiglio dei ministri della Comunità. Il quadro al quale la competenza di stabilire i prezzi è stato trasferito non è dunque un centro istituzionalizzato, è un insieme di elementi che comprende da una parte i governi nazionali e dall'altra certi apparati amministrativi europei di natura speciale e transitoria.

Si può dire quindi, in certo senso, che il trasferimento dei problemi ha luogo dagli Stati al movimento medesimo, cioè ad una combinazione di elementi che muta continuamente forma, che si esprime attraverso istituzioni, procedure e compromessi sempre diversi, a seconda della situazione di potere e delle modalità con le quali viene raggiunto di volta in volta l'accordo fra gli Stati. Di solito si pensa ad un trasferimento di competenze dagli Stati alle Comunità. Ma questa è una grossolana semplificazione del processo, e non solo perché lo limita ai Sei. Se la Commissione lavora,

ma non si raggiunge l'accordo fra gli Stati, non c'è integrazione, non c'è nulla. E l'accordo fra gli Stati si manifesta nel Consiglio dei ministri, ma si forma nelle vicende politiche nazionali. Anche per quanto riguarda i Sei è a questo quadro mobile che va riferita l'integrazione europea, a questo quadro mobile e senza nome costituito di volta in volta dal rapporto che si stabilisce fra gli Stati e che si manifesta attraverso le Comunità come attraverso tutte le istituzioni europee e atlantiche, ivi comprese quelle monetarie.

In secondo luogo bisogna osservare, circa il dinamismo del processo, che la dislocazione del trattamento dei problemi dagli Stati all'integrazione europea trasforma la situazione di fondo, nel senso che in questo modo il contenuto della vita politica, economica e sociale sfugge agli Stati e viene inglobato dall'integrazione, passando dalla divisione all'unità. Ecco le conseguenze. La prima riguarda i governi, in quanto la maggiore unità di fondo fa crescere in numero e in importanza i problemi che subiscono l'alternativa della soluzione nell'unità e della mancata soluzione nella divisione.

La seconda riguarda invece un processo concomitante di particolare importanza, in quanto nutre ed incanala l'iniziativa politica che può portare a termine l'integrazione. Trasferendo i problemi dai quadri nazionali a quello europeo, essa li trasferisce anche da un quadro nel quale vengono decisi democraticamente a un quadro nel quale essi non possono essere trattati in modo democratico per la mancanza del meccanismo indispensabile: la cittadinanza, le elezioni, la lotta dei partiti, il parlamento, il governo. In ciò sta la crisi della democrazia e della partecipazione dei cittadini alla vita politica: dove c'è la democrazia ci sono sempre meno decisioni importanti da prendere, mentre dove bisogna prenderle la democrazia non c'è ancora. Ma come i problemi passano dagli Stati al quadro europeo, così la democrazia non può non manifestare la tendenza a riesprimersi nel quadro europeo.

In effetti i cittadini che si distaccano moralmente dagli Stati; i socialisti, i democratici, i liberali, i cristiani che non si trovano più a loro agio nel loro partito; i giovani e gli idealisti che non si rassegnano alla decadenza della vita pubblica, o divengono ricettivi alla propaganda europeista, o cercano vie nuove senza poterle trovare all'infuori dell'Europa, o divengono addirittura militanti federalisti, rafforzando così, direttamente o indirettamente, l'alternativa federalista, che è nel contempo l'alternativa alla crisi della democrazia.

Bisogna infine osservare, circa la conclusione del processo, che sia il dinamismo governativo che quello extra-governativo non potranno arrestarsi perché nulla può togliere di mezzo l'alternativa della debolezza nella divisione e della forza nell'unità. E allora, col progresso dell'integrazione, si giungerà ad un punto nel quale i governi si troveranno di fronte a problemi la cui istanza unitaria sarà così profonda da richiedere un governo unico. Sarà il giorno della crisi dei poteri nazionali. E sarà il giorno nel quale l'avanguardia federalista sarà giunta ad un grado di maturazione sufficiente per provocare la decisione alla quale i governi non possono giungere da soli, quella di fondare il governo europeo.

In una maniera celata l'unificazione italiana si è svolta così: non è stato sufficiente Cavour con la sua politica governativa, che agiva nel quadro piemontese e cercava di unire l'Italia con una confederazione, c'è stato bisogno di Mazzini e di Garibaldi, cioè di coloro che erano già italiani quando l'Italia non esisteva ancora, di coloro che agivano nel quadro italiano e cercavano di far muovere gli italiani, di coloro che impersonavano l'aspetto democratico del processo.

Una proposta terminologica

Allo scopo di rendere più chiaro e maneggevole lo schema del processo di unificazione europea qui sopra tracciato, abbiamo elaborato anche, sempre in via provvisoria, una terminologia per indicare i diversi aspetti e i diversi protagonisti del processo stesso. Chiamiamo *europesismo organizzato* tutti quei quadri della vita politica, morale, culturale che, essendosi resi conto dei limiti della vita politica nazionale e della necessità di battersi per far nascere una vita politica europea, tentano di agire in questa direzione. L'*europesismo organizzato* è costituito in sostanza da tutti coloro che hanno già aderito ai vari Movimenti federalisti ed europeistici.

Chiamiamo poi *europesismo organizzabile*: a) tutti coloro che, pur restando nella vita politica nazionale, non sono disposti a subire il suo processo degenerativo e cercano pertanto una alternativa; b) tutti coloro che, anche se si sono ormai staccati dalla vita politica, sentono la contraddizione fra i fatti e i valori come una questione personale, e sono dunque disposti a impegnarsi se in-

travedono una via. L'*europèismo organizzabile* costituisce la riserva di forza di quello organizzato, in altri termini le energie che i federalisti possono fare entrare in campo a grado a grado che riescono a rendere efficace la loro azione. Infine chiamiamo *europèismo diffuso* il sentimento europeo che si fa luce nella popolazione europea stessa. L'anima di tutti i cittadini oggi nei nostri Stati è divisa in due: accanto al lealismo verso il proprio Stato, generato dal passato e dalla tradizione, comincia a prendere forma un riferimento all'Europa, generato dal presente e dal pensiero del futuro. Siccome l'Europa non ha ancora un volto definito, questo riferimento resta ancora confuso. Tuttavia esso è l'embrione di un nuovo lealismo supernazionale, che, affiancandosi ai vecchi lealismi nazionali ed eliminando la loro esclusività, darà luogo ad uno sdoppiamento della cittadinanza, ossia alla base sociale del federalismo. Esso va dunque pensato per quel che è: il primo stadio di formazione del popolo federale europeo. L'*europèismo diffuso* costituisce la forza popolare da impegnare nella lotta per l'Europa. L'*europèismo organizzato* e quello *organizzabile* costituiscono la classe politica di questa lotta, la guida dell'*europèismo diffuso*.

D'altra parte chiamiamo *unità di fatto* la situazione che caratterizza attualmente l'Europa occidentale continentale. È una unità di fatto perché si mantiene senza un potere politico, ossia senza istituzioni veramente autonome.

È utile riferirsi a questa espressione, invece che a quelle basate sulle «Comunità», perché il riferimento a queste ferma il pensiero a mezza strada, e non lo mette in contatto con il fondamento della forma attuale di unità e della sua causa: ciò che abbiamo già definito come *declino della sovranità nazionale*.

La prima fase, o fase psicologica

Esaminiamo ora in maniera schematica le fasi che ha già attraversato il movimento di unificazione europea. Le fasi finora percorse sono due, ed ora siamo entrati nella terza. La prima fase si può chiamare «psicologica»; la seconda «economica»; la terza «politica». Per ciascuna di queste fasi si tratta di vedere il problema o i problemi cruciali che l'hanno determinata, il carattere dell'alternativa che ha obbligato gli Stati a prendere posizioni uni-

tarie, l'aspetto politico generale e il grado di unità europea conseguito.

Possiamo inquadrare rapidamente la prima fase nel modo seguente. *Problema dominante*: l'aggressività dell'Urss nell'immediato dopoguerra. *Carattere dell'alternativa*: possibilità di contenere l'Urss in Europa occidentale solo con l'unità, impossibilità di contenerla con la divisione. *Aspetto generale*: subordinazione del movimento europeo agli Stati Uniti. I governi dell'Europa continentale occidentale non erano in grado di elaborare in modo indipendente una propria politica estera ed economica, e seguirono quelle di unità atlantica e di unità economica europea impostate dagli Stati Uniti, con il Regno Unito in funzione ausiliaria (dottrina di Truman, piano Marshall, Nato, Oece, Uep). L'europaismo si confuse, politicamente, con l'atlantismo. Si ebbero il consolidamento del blocco atlantico e, nel suo ambito, la liberalizzazione europea degli scambi e la ripresa dell'economia europea. *Aspetto unitario europeo*: diffusione dell'idea dell'unità europea (che costituì la base psicologica reale della politica occidentale ed europea) nella classe politica e nell'opinione pubblica, e sua espressione simbolica nel Consiglio d'Europa, privo di poteri come il movimento europeo era privo di autonomia, al quale aderirono quasi tutti gli Stati europei di osservanza atlantica.

Non c'è bisogno di osservare come ciò abbia rappresentato il capovolgimento totale della storia europea. Si può ricordare tuttavia un fatto che lo illumina crudamente: il fallimento del tentativo di de Gaulle di riprendere la politica tradizionale della Francia, basata sulla rivalità franco-tedesca e sull'alleanza tra la Francia e la Russia come garanzia contro la Germania. Appena dopo la liberazione della Francia, de Gaulle e Bidault si recarono a Mosca e stipularono un accordo con l'Unione Sovietica. Ma questo accordo, che non corrispondeva per nulla alla nuova situazione dell'Europa, restò subito lettera morta.

Si deve invece osservare che è proprio questa situazione che spiega la radicale differenza tra il primo e il secondo dopoguerra per quanto riguarda l'Europa occidentale. In paragone al primo, esso risulta un periodo di grande armonia fra gli Stati e di grande tranquillità nella politica interna. Non sono mancati, ovviamente, né grandi scioperi né forti contrasti politici: ma al paragone di quelli del primo dopoguerra essi impallidiscono. Il fatto è che le forze politiche e sociali si trovarono in una situazione di potere ca-

ratterizzata dalla impossibilità di conflitti e di opposizioni fra gli Stati, dalla necessità di accettare una unità imposta dall'esterno, e dalla assoluta mancanza di vere e proprie alternative, essendo bloccata quella comunista.

Questa passività non deve, in ogni modo, far dimenticare l'elemento europeo autonomo di questa fase, ossia della politica americana di unità europea. Senza questo elemento la politica americana non avrebbe avuto successo, non avrebbe permesso alla società europea di progredire, alla vita economica e politica di riorganizzarsi, a certe energie di esprimersi. Questo elemento fu anticipato proprio da Churchill, che in seguito si schierò contro l'unificazione europea. Fu lui che in quel periodo parlò a nome dell'Europa, che lanciò persino l'idea di un esercito europeo, che, in una parola, diede un certo spirito europeo a una politica decisa fuori dall'Europa, nell'America del Nord. Senza questa mobilitazione dello spirito europeo ci sarebbe stata soltanto una passiva subordinazione a una pressione esterna, quasi a veri e propri ordini venuti dal di fuori. Non si sarebbe sviluppata una politica nel vero senso della parola, non avrebbero preso corpo le energie indispensabili per attuarla.

Si constata facilmente che la politica americana di unità europea e occidentale venne accettata da molti europei non solo per necessità, ma anche perché essa permise di sperare nella rinascita dell'Europa, nel ricupero della sua indipendenza e autonomia, ossia nel ristabilimento delle condizioni che avrebbero permesso agli europei di ritrovare la loro libertà e la possibilità di decidere del loro destino, anziché vederlo deciso dall'esterno. L'Europa permetteva di pensare all'avvenire; la Francia, l'Italia, e la Germania, anche se rappresentavano il passato, la tradizione, anche se avevano radici sentimentali molto forti nell'animo degli uomini, non permettevano più di guardare con fiducia al futuro. Se si fosse trattato soltanto di subire una politica americana con la sola prospettiva francese, tedesca, italiana, ci si sarebbe trovati nella posizione psicologica di satelliti, di uomini che hanno perduto la libertà e non possono riacquistarla. Ponendosi nella prospettiva europea, si poteva invece accettare questa politica come un sacrificio necessario per ritrovare la propria dignità di cittadini.

Ciò mostra che nella prima fase della integrazione, pur non essendoci né una politica estera né una politica economica decise dagli europei, si verificò tuttavia la mobilitazione di un senti-

mento europeo, di una speranza europea. Negli uomini incominciò a nascere la coscienza che, per salvare anche tutto ciò che vi era di valido nel passato della Francia, della Germania, dell'Italia, bisognava costruire l'unità dell'Europa.

Non si spiegherebbe altrimenti la nascita del Consiglio d'Europa, se non con la necessità di dare una forma visibile, sia pure con una istituzione soltanto simbolica, alla speranza e al futuro dell'Europa. L'Europa non era che un fatto psicologico, ma sotto questo profilo era autonoma, e si manifestò simbolicamente in modo autonomo.

Alla luce di questa interpretazione si comprende il significato del Consiglio d'Europa. Oggi nessuno se ne occupa più, dal punto di vista della strategia politica. Esso è ormai una istituzione cristallizzata, priva di una funzione specifica: una accozzaglia di parlamentari di diversi Stati, priva di competenze, che si riunisce una volta o due all'anno, e che non può decidere nulla, ma soltanto discutere.

Il suo vuoto istituzionale spiega pienamente la sua decadenza; ma bisogna ricordare che nell'immediato dopoguerra esso ha simbolizzato e canalizzato gli elementi psicologici che costituiscono il contenuto della prima fase dell'unificazione europea. Il Consiglio d'Europa è molto istruttivo anche sotto un altro aspetto. Con la sua estensione, esso mostra quali sono le dimensioni dell'Europa nella quale potevano e possono nascere speranze e sentimenti europei, ma non ancora delle profonde convergenze sul terreno economico e politico, ossia delle concrete prospettive di integrazione.

La seconda fase, o fase economica

Il problema cruciale che ha scatenato la seconda fase, quella economica, è quello della Germania occidentale. Nel 1949-50 la vita sociale era tornata in tutto l'Occidente, ivi compresa l'Europa occidentale, alla normalità, ma la situazione politica presentava ancora un aspetto paradossale: da un lato le risorse di forza della Germania, che non aveva ancora recuperato la sua sovranità, restavano completamente inutilizzate; dall'altro, era quanto mai reale e sentita la necessità, perché la spinta staliniana e la minaccia russa duravano, di impiegare tutte le energie disponibili, e quindi anche quelle tedesche, per farvi fronte. Si poneva quindi il pro-

blema di inquadrare la Germania nel sistema dell'unità atlantica e dell'unità economica europea e correlativamente quello dello status della Germania, del suo posto in Occidente e in Europa e dei suoi rapporti con la Francia.

E ancora una volta emergeva l'impossibilità di risolvere il problema con la divisione e la possibilità di risolverlo con un certo grado di unità. Quando si pose il problema della Germania occidentale, gli americani e gli inglesi volevano semplicemente ridarle il suo esercito e la sua sovranità; ma i francesi, che erano coloro che maggiormente avevano sofferto della potenza della Germania, che avevano combattuto guerre terribili contro di essa, si opposero. L'unica possibilità di uscire da questa contraddizione era quella di trovare una soluzione unitaria. La Francia non poteva controllare la Germania. Ma accettando essa stessa un controllo europeo, avrebbe potuto ottenere che anche la Germania vi si sottoponesse.

Il problema della Germania occidentale si trasformò così in quello di creare un legame che unisse la Francia e la Germania in modo che non fosse più possibile una lotta tra di loro: ciò significava neutralizzare – in un certo senso – le due maggiori fonti della potenza tedesca, cioè l'industria pesante renana e l'esercito. Non è un caso che la *Comunità europea del carbone e dell'acciaio* (Ceca), e la *Comunità europea di difesa* (Ced), ossia le due istituzioni europee proposte in quel periodo – i due legami che si volevano stabilire in Europa per risolvere il problema del ritorno della Germania nelle relazioni internazionali – avessero come scopo un controllo sopranazionale sull'esercito e sull'industria pesante tedesca.

Il dilemma che portò al progetto della Ced era tipico: è necessario impiegare i tedeschi nella difesa del «mondo libero», è pericoloso avere un esercito tedesco di fronte a un esercito francese, quindi, per avere i soldati tedeschi senza un esercito tedesco, non c'è che un mezzo, creare un esercito europeo. Schuman e Adenauer (per De Gasperi il discorso sarebbe più complesso) si illusero di poter fare un esercito europeo senza fare lo Stato europeo, e di poter mantenere gli Stati nazionali senza esercito. Era un'illusione. Se la Ced fosse riuscita, gli Stati, privi del loro esercito, avrebbero ben presto finito di esistere come Stati sovrani esclusivi. D'altra parte l'esercito europeo avrebbe imposto la fondazione dello Stato federale europeo.

La Ced fallì, trascinando nel nulla, per allora, quella possibilità; ma costituì comunque una tappa fondamentale nella storia dell'unificazione europea perché fece nascere la piattaforma a sei, mostrando quali fossero gli Stati che avevano la possibilità e la necessità di giungere rapidamente ad un grado molto stretto di unificazione. La Ceca e la Ced erano state proposte anche alla Gran Bretagna, che era nel gioco durante la fase psicologica, che anzi in questa fase l'aveva condotto, ma quando si trattò veramente di sottomettersi a dei controlli sopranazionali o internazionali molto stretti, la Gran Bretagna disse di no; e si dovette fondare la Ceca, e condurre tutte le trattative per l'esercito europeo, senza la Gran Bretagna.

Si delineò in questo modo un quadro politico nel quale la convergenza degli interessi degli Stati e dei mercati era talmente stretta da dar luogo ad una unità di fatto anche senza un governo comune; il quadro nel quale il processo di unificazione, su questa solida base di potere, poteva proseguire e acquistare maggiore profondità. E con la Ceca si trovò un mezzo istituzionale per prendere decisioni a livello internazionale, senza disporre di potere politico, in settori che normalmente richiedono un vero e proprio governo nonché una amministrazione. Grazie all'unità di fatto, che ne costituiva il motore nascosto, la Ceca funzionò dimostrandosi, entro questo limite, vitale.

Attraverso questa formula, inventata da Monnet che non credeva nel Mercato comune, passarono proprio i progetti di unificazione economica, che sino ad allora non avevano avuto alcun successo, e l'unità di fatto si rivelò così solida da poter sorreggere l'inizio di un processo vero e proprio di integrazione economica. Fu un fatto capitale per la vita dell'Europa. Nel primo dopoguerra del secolo, costretta dalle rivalità fra gli Stati a mantenere il processo economico nelle dimensioni nazionali, che non corrispondevano più a quelle della produzione moderna, l'Europa aveva segnato il passo ed era stata nettamente distanziata dall'America del Nord. Al contrario, con il Mercato comune, essa si trovò a disporre del quadro di base di una moderna produzione di massa e riprese a progredire.

Ma basti il cenno. Noi dobbiamo semplicemente mettere in evidenza le linee più generali dello sviluppo dell'integrazione europea, perciò riprendiamo in maniera schematica, portandole a conclusione, le nostre osservazioni.

I dati principali della *seconda fase* del movimento sono i seguenti. *Piattaforma*: l'unità psicologica creata dalla fase precedente. *Problema cruciale*: la necessità di por fine all'occupazione della Germania occidentale con il ritorno della normalità, e le difficoltà della sua inserzione nell'Alleanza atlantica e nell'Europa occidentale. *Carattere dell'alternativa*: impossibilità di risolvere il problema restituendo la sovranità alla Germania occidentale e accogliendola in una pura e semplice alleanza di Stati sovrani e divisi, e necessità dell'integrazione della Germania nell'Europa mediante un controllo europeo delle basi tradizionali della politica tedesca (Ceca, rispetto all'industria pesante renana, Ced, rispetto all'esercito tedesco).

Aspetto generale: nonostante il fallimento della Ced, che distrusse la possibilità di formare sin da allora uno Stato federale, questa alternativa divise gli Stati del Consiglio d'Europa in due gruppi: quello dei Sei, disposto, e quello facente capo al Regno Unito, non disposto ad accettare stretti controlli in materia di vitale importanza. Le conseguenze indirette furono importantissime. L'unità di fatto fra i Sei era così stretta da costituire la base politica di un mercato comune, e con la Ceca era stata creata una struttura adatta per elaborare una politica comune senza eliminare i poteri degli Stati. Questa procedura venne estesa all'insieme dell'economia con la Ceea (*Comunità europea dell'energia atomica*) e soprattutto con la Cee (*Comunità economica europea*). Nacque così un mercato di dimensioni sufficienti per sostenere la moderna produzione di massa, che consolidò lo sviluppo precedente e fece dell'Europa dei Sei una potenza economica. Ben canalizzato, il movimento europeo coinvolse l'economia in espansione dei Sei e passò così dalla subordinazione alla indipendenza nel campo economico, favorita in un primo tempo dagli Usa, e osteggiata dal Regno Unito (Efta).

Aspetto unitario europeo: il progresso dell'integrazione economica trasferisce dagli Stati, vale a dire dalla divisione e dalla subordinazione alla leadership americana, al movimento europeo nell'ambito dei Sei, vale a dire all'unificazione e all'autonomia, il processo economico. L'energia, l'industria, l'agricoltura, in nuce i trasporti, la moneta, la stessa programmazione, hanno acquistato, stanno per acquistare, o non potranno fare a meno di acquistare, un carattere unitario europeo, con le seguenti conseguenze sull'assetto politico dei Sei e sull'equilibrio delle loro forze politiche:

primo, la situazione dei Sei è ormai quella di una vera e propria confederazione politica, sia pure con competenze limitate al solo settore economico; *secondo*, si sviluppano una tendenza autoritaria nella politica dei governi, per il passaggio del trattamento dei problemi economici dall'area statale, nella quale i cittadini posseggono, all'area confederale, nella quale essi non posseggono, il potere elettorale di decisione, e un embrione di tendenza federalistica nell'opposizione democratica, che può ristabilire i diritti dei cittadini solo battendosi per la federazione. Ciò fa dell'Europa dei Sei l'ambito nel quale si può creare il primo nucleo federale europeo.

La terza fase, o fase politica

La crisi e la fine della seconda fase del movimento europeo dipendono dal suo successo. Con l'indipendenza relativa dei Sei nel campo economico nacque il problema dei rapporti tra essi come unità da una parte, gli Usa, la Gran Bretagna e tutti gli altri paesi con i quali i Sei hanno relazioni economiche importanti dall'altra. Non si tratta solo del fatto che è diverso avere rapporti con ciascuno dei Sei preso separatamente o con essi come una unità. Si tratta anche del fatto che con l'espansione economica e il riempimento parziale – parziale perché limitato all'economia – del vuoto di potenza che si era manifestato in Europa appena dopo la fine della seconda guerra mondiale, erano mutati radicalmente i rapporti per così dire storici tra l'Europa occidentale, gli Usa, il Regno Unito, l'Unione Sovietica, i suoi satelliti e così via.

Va da sé che, per quanto nato in sede economica, un problema di questo genere non può essere risolto in termini economici, ma soltanto in termini politici. Soltanto la politica, e solo nel massimo della sua espressione, può risolvere i problemi delle relazioni internazionali. E in effetti da quando l'integrazione europea, unificata l'economia, ha posto questo problema, manifesta anche la tendenza a coinvolgere nel suo moto, togliendolo agli Stati e unificandolo, il trattamento dei maggiori problemi politici. Ciò spiega, d'altra parte, la lentezza con la quale questa fase sta sviluppandosi. Finora ne abbiamo visto la gestazione, che si è conclusa con il fallimento del tentativo della Gran Bretagna di entrare

nel Mercato comune. È la storia di ieri, che si ritrova ancora nelle polemiche di oggi sulla «Europa europea», sulla «Europa aperta» e così via. Conviene rammentarla per sommi capi.

La presenza alla testa della Francia di de Gaulle fece maturare molto rapidamente, nonostante la resistenza del personale politico del vecchio atlantismo, la tendenza dei Sei a trasferire i più gravi problemi della politica estera e militare dagli Stati, ossia dalla leadership nordamericana, all'integrazione europea. In altri termini, la tendenza verso l'allargamento delle competenze della confederazione – secondo la nostra terminologia – ai settori della politica estera e militare, e verso l'indipendenza europea in questi stessi settori.

Questa tendenza minacciò a breve termine le posizioni degli Stati Uniti e della Gran Bretagna sui problemi della difesa dell'Europa, della Germania, di Berlino, della distensione, delle armi nucleari e così via, e a lungo termine la loro stessa posizione nel mondo. Con l'avvento della confederazione politica e militare dei Sei, e la sua probabile trasformazione nel primo nucleo federale europeo, gli Stati Uniti perderebbero immediatamente la leadership dell'Occidente, e la Gran Bretagna finirebbe addirittura col perdere la sua sovranità perché, una volta costituita l'Europa politica, si formerebbe un equilibrio mondiale che l'obbligherebbe ad entrarvi.

Seguì perciò il tentativo del governo britannico, sostenuto da quello americano, di entrare nel Mercato comune e di trasformare, con gli Stati dell'Efta, l'Europa dei Sei in quella dei Molti, allo scopo di eliminare il fattore che aveva alterato i rapporti di forza nella sfera atlantica. Con i Molti, la cui unità di fatto non è abbastanza profonda per sostenere il meccanismo comunitario che ha fatto buona prova con i Sei (basti pensare alle vicende del Consiglio d'Europa), l'integrazione economica non potrebbe non tornare in gran parte nell'alveo delle nazioni (si pensi, ad esempio, all'agricoltura), perdendo sia in unità che in profondità. Di conseguenza il movimento europeo non potrebbe non perdere di nuovo, dopo averla riconquistata, l'indipendenza economica, e con essa la base del suo sviluppo ulteriore. E non basta. Tenuto conto del concomitante disegno americano contenuto nel *Trade Expansion Act*, nulla avrebbe potuto fermare lo slittamento dell'Europa dei Molti verso la grande area atlantica di libero scambio, e la nuova confusione dell'europeismo con l'atlantismo,

all'interno del quale i rapporti fra gli Stati sono quello che sono e la leadership americana è inevitabile.

Questo disegno è fallito e i suoi propositi non sono ormai che ombre del passato. Che dire invece dell'avvenire, ossia dello sviluppo della terza fase dell'integrazione europea? Come abbiamo constatato studiando la natura del processo, su questa strada non si può tornare indietro. Chi ne dubitasse tenga presente che un ritorno dell'industria e dell'agricoltura dei Sei nell'ambito dei mercati nazionali è ormai inconcepibile, mentre è un fatto che al di là dei Sei questa economia non avrebbe una base politica. Si può dire dunque che la legge di sviluppo dell'integrazione dovrà imporsi fatalmente, sia pure con le varianti imprevedibili dovute agli accidenti umani. Per mettere in evidenza il carattere che assumerà in questa fase, nella quale va assumendo un aspetto decisamente politico, non ci resta che presentarne, come per le fasi precedenti, gli aspetti schematici, ossia i dati fondamentali.

Eccoli, per quanto riguarda l'epicentro, ossia i Sei. *Piat-taforma*: l'unità economica raggiunta, sia pure parzialmente, nella seconda fase. *Problema cruciale*: il regolamento dei rapporti tra i Sei come unità con gli Usa e il Regno Unito da una parte, l'Unione Sovietica, la Cina, e il Terzo mondo dall'altra. *Carattere dell'alternativa*: impossibilità di risolvere questo problema con sei governi separati, necessità di fondare un governo europeo per risolverlo. Non occorre dimostrare che i Sei non potranno risolvere il problema dei loro rapporti politici con gli altri Stati del mondo senza un governo che li rappresenti.

D'altra parte, per quanto riguarda i loro rapporti interni, non occorre dimostrare che senza un governo europeo essi non potranno risolvere i problemi che stanno ormai affrontando e che non possono alla lunga eludere: prezzi agricoli (e connessa politica dell'agricoltura europea), trasporti, moneta, programmazione economica.

Del resto si intravedono già i nodi che stanno venendo al pettine. Tra il 1967 e il 1969 giungerà a termine il periodo transitorio del Mercato comune. Nel 1969 giungerà a scadenza il Patto Atlantico. Sono nodi che passeranno difficilmente senza la fondazione di un governo europeo. E se dovessero, per avventura, ma non si sa come, passare, si presenterà un problema che metterà in crisi tutti i governi europei e non solo europei, quello dell'armamento nucleare tedesco. E questo non potrà passare, ma provo-

cherà certamente, nel quadro dei dinamismi dell'integrazione europea, sia quello governativo che quello extra-governativo, la nascita della Federazione europea.

In Mario Albertini, *L'integrazione europea e altri saggi*, Pavia, Il Federalista, 1965 e, in francese, in «Le Fédéraliste», VII (1965), n. 3 con il titolo *L'intégration européenne*. Ripubblicato in *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, a cura di Lucio Levi e Sergio Pistone, Milano, Franco Angeli, 1973, in AA.VV., *L'integrazione economica europea all'inizio degli anni '70*, a cura di Angelo Grisoli, Pavia, 1973 (con qualche variante), e in Mario Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999.

È la rielaborazione di una relazione tenuta al Colloquio delle Facoltà di Scienze politiche delle Università italiane su «Il momento attuale dell'integrazione europea» (Firenze, 11-12 maggio 1963), il cui schema è stato pubblicato, col titolo *Sviluppo, estensione e influenza internazionale della integrazione europea*, negli Atti del Convegno (Padova, Cedam, 1963).