

Mario Albertini

Tutti gli scritti

VIII. 1979-1984

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

La risposta federalista Colloquio con Mario Albertini

D. Prof. Albertini, esiste a suo parere una ben individuata corrente di pensiero federalistico o il federalismo è parte di un più vasto pensiero democratico?

R. Questo è senza dubbio il problema fondamentale. Certamente il pensiero federalistico è esistito in questo e nel secolo passato e anzi spesso si è manifestato a livello del più grande pensiero politico. Tuttavia è rimasto sempre il problema di capire se il federalismo fosse una dimensione tecnica o istituzionale o non ancora il prolungamento delle grandi ideologie democratiche o se avesse invece una sua ragion d'essere particolare.

Quello che c'è di nuovo oggi è che dovremmo, sulla base delle esperienze storiche, propendere per quest'ultima ipotesi, quella cioè di un pensiero federalistico che ha una motivazione politica sufficiente per la sua autonomia e che da quarant'anni a questa parte ispira organismi politici federalisti che agiscono in quanto tali.

Dopo la seconda guerra mondiale il federalismo è divenuto una pratica militante. Nonostante le difficoltà di un Movimento che ha finalità europee e che non può contare sulle gratificazioni psicologiche e materiali che sono legate alla partecipazione alle elezioni politiche, da quarant'anni il Movimento federalistico vive ed è presente e collegato in tutti i paesi europei.

Federalismo istituzionale

D. Il federalismo si è rivelato tuttavia a margine di più grandi filoni del pensiero politico classico: per rimanere nel nostro paese, ad esempio, Salvemini era un socialista prima ancora che un federalista e così Einaudi era un liberale, altri erano repubblicani, in

primo luogo, altri ancora, come E. Colorni o E. Rossi, socialisti o radicali. Lei ha scritto però, e questo mi pare interessante approfondire, che oggi il federalismo può costituire la base di un pensiero politico capace di superare i limiti delle ideologie ottocentesche.

R. Se noi adoperiamo il concetto comune di ideologia – concetto che è un po' in crisi poiché si ritiene, da una parte, che l'ideologia sia una automistificazione, dall'altra si rileva che, sul terreno dei fatti, le ideologie in quanto tali siano tutte in crisi – se per ideologie intendiamo dunque delle grandi formazioni teorico-pratiche, che danno una certa idea della situazione storica nella quale si collocano e che orientano il pensiero a stare sul campo dove le situazioni da risolvere si trovano, io penso che il federalismo sia una ideologia e che tutto sommato risponda, meglio delle ideologie ottocentesche cui lei faceva riferimento – liberalismo, socialismo: ideologie nate all'interno degli Stati nazionali e legate alle dimensioni nazionali dei problemi –, alle nuove esigenze che sono la conseguenza dell'allargamento degli spazi di azione politica.

Nel secolo scorso le battaglie per la democrazia o il socialismo si combattevano all'interno degli Stati nazionali; oggi che la portata dei fenomeni è mondiale il federalismo è «l'ideologia» che possiede gli strumenti, il progetto istituzionale, capace di risolverli.

Il vero problema oggi paradossalmente non è governare l'Italia ma prepararsi a governare una società di nazioni.

D'altra parte ci si rende conto della modernità del federalismo anche analizzandone la parte apparentemente più utopica: quella cioè che riguarda il governo della vita locale per la ricostruzione dell'autonomia locale.

Il federalismo offre infatti una alternativa istituzionale anche al paternalismo dello Stato accentrato e burocratico.

D. Lei pensa dunque che l'utopia di tanti federalisti italiani, di un federalismo istituzionale che si compie cioè all'interno dello Stato nazionale, riprenda vigore proprio perché si avvicina la realizzazione di un federalismo sovranazionale?

R. Certo, dà credibilità e realtà: se il quadro generale si muove verso soluzioni federalistiche, se la sovranità diventa un

problema federalistico, il federalismo istituzionale non è più un'utopia.

Si crea in altri termini un contesto di pluralismo di poteri, un nuovo presidio di garanzie della legalità e dell'ordine che è profondamente costituzionale e che legittima nel modo migliore anche la utopia delle autonomie locali, a partire dai quartieri.

In ultima analisi possiamo dire che il modello federalistico è l'inveramento dello Stato di diritto pluralistico.

D. Il federalismo non è legato, come altre ideologie, a grandi forze storiche, non si rifà ad interessi concreti o di classe. Che cosa lo spinge?

R. Le ideologie ottocentesche rappresentano degli interessi di classe perché si sono affermate come momenti di liberazione delle classi: la borghesia, il proletariato.

Questi grandi fatti storici hanno cementato il legame tra ideologia e interessi di classe. Ma è evidente che, cessata questa funzione, cioè la liberazione delle classi, non si sono risolti tutti i problemi della liberazione individuale e del governo della società moderna.

È vero che la esperienza federalista non è stata legata fino ad oggi a grandi fatti storici e anche in America essa è piuttosto un grosso fatto tecnico-istituzionale che un fatto etico-politico. Io credo però che il federalismo diventerà un momento veramente rivoluzionario quando si riuscirà a creare una grande società di nazioni.

Federazione e confederazione

D. Quali sono i punti caratterizzanti del governo federale, che lo distinguono da una confederazione o da una semplice associazione di Stati?

R. Detto in termini semplici di potere è il fatto stesso della esistenza di un governo. In una confederazione di Stati esiste al contrario una conferenza diplomatica permanente, un organo composto cioè dai rappresentanti dei poteri degli Stati nazionali, che non elimina, al momento delle decisioni, la prevalenza degli interessi nazionali e si limita a mediare tra essi.

Il governo della federazione è invece legittimato dai cittadini e questo conferisce un peso enorme alle sue decisioni. È il problema che si poneva Hamilton quando sosteneva che «le raccomandazioni non sono leggi».

Occorre dunque dividere le competenze: gli Stati membri rimangono Stati, nella loro piena autonomia, ma nell'ambito delle competenze delimitate dalle esigenze della federazione. Come ancora Hamilton giustamente osservava la vera novità della federazione era nell'allargamento dell'orbita della sfera di governo.

Più tecnicamente K. C. Wheare nei suoi studi sul governo federale dava questa definizione del federalismo: esiste federazione quando per alcune competenze c'è un governo che deriva il suo potere diretto dai cittadini e che può rivolgersi direttamente ad essi. Wheare osservava però, andando più a fondo, che, in termini costituzionali, la differenza tra federazione e confederazione e tra federazione e Stato unitario è che la federazione è una costruzione politica che realizza un insieme di governi indipendenti e coordinati.

Ogni governo è indipendente e questo ad esempio distingue uno Stato federale da uno Stato decentrato, quale è, o dovrebbe essere, il nostro, nel quale una regione ha un potere non originario e non può stabilire i limiti e gli ambiti del potere stesso.

In America ogni Stato membro ha l'autonomia costituzionale. Il coordinamento tra i poteri degli Stati può funzionare quindi con la presenza di un «arbitro» che ferma qualunque Stato o potere quando esce dalla sua sfera; questo «arbitro» che deve contenere e controllare questi poteri non può essere a sua volta un potere, non può essere quindi un altro Stato né il governo federale, ma è un organo simile alla Corte costituzionale, che noi abbiamo introdotto, con finalità per alcuni aspetti diverse, anche nel nostro ordinamento. Tornando al discorso fatto prima abbiamo nel modello federale un invero dello Stato di diritto: il governo della legge.

Federalismo e pace mondiale

D. *Nel pensiero di molti federalisti, e di Kant in primo luogo, l'idea di federazione è legata a quella di pace ed esprime la necessità di regolare col diritto i violenti conflitti tra gli Stati nazionali.*

R. In effetti è proprio la guerra ciò che dimostra nel modo più evidente i limiti delle ideologie classiche, racchiuse negli ambiti nazionali. Non è possibile essere socialisti o liberali – richiamandosi a valori universali o addirittura alla necessità di unire i proletari di tutto il mondo – e poi vivere una esperienza come quella della guerra che distrugge e separa le nazioni tra loro, spezzando anche i legami ideologici: è assurdo pensare al proletariato di un paese che si unisce con la borghesia per combattere il proletariato e la borghesia di un altro paese.

I valori liberali, socialisti, democratici sono negati nella loro intima natura finché non si riesce a trovare la pace.

Kant ha avuto il merito di fare una analisi realistica del problema della pace affermando che essa non può esistere fino a che non si crea un potere che fa valere una legge, finché non c'è una organizzazione.

Ancora oggi, al contrario, ci sono papi, capi spirituali, premi Nobel per la pace che credono di poter ottenere la pace con le parole o con il disarmo. Occorrono invece strumenti più concreti ed anche analisi più realistiche della realtà internazionale tenendo presente, senza timore di apparire cinici o guerrafondai, che l'equilibrio nucleare è l'elemento nuovo della nostra era: al 99% la guerra generalizzata è oggi resa impossibile dalle armi atomiche, poiché è una guerra che nessuno potrebbe vincere.

D. Questo però non elimina le guerre regionali e, in particolare, essendo le armi nucleari a medio raggio presenti anche sul teatro europeo, esiste un obiettivo pericolo dell'abbassamento della soglia nucleare.

R. Certo, ma questo deve indurci a guardare con realismo i problemi della sicurezza europea, mettendo l'Europa in grado di difendersi da sola per evitare il dilemma dell'intervento dell'ombrello atomico americano.

Vi sono due vie da seguire per evitare la guerra europea e quindi una terza guerra mondiale che, anche se fosse combattuta con le armi tradizionali, segnerebbe probabilmente la fine della civiltà europea.

È necessario infatti organizzare una difesa europea autonoma e integrata basata sull'arma nucleare e su un servizio civile e militare territoriale che prepari i soldati alla guerriglia, rinunciando ad una distruttiva e inefficace guerra convenzionale.

Questo è il solo modo per ottenere una efficace dissuasione nei confronti di attacchi all'Europa, ma accanto a questa esigenza tecnico-militare, è auspicabile che l'Europa riacquisti la fiducia in sé stessa, che torni ad essere una Europa «fiera di sé».

La crisi delle democrazie

D. Il problema del rapporto tra Est e Ovest e la necessità di recuperare una nobiltà ed una fiducia che appaiono perdute, richiama il tema della crisi delle democrazie occidentali, di cui oggi si parla insistentemente. Quale risposta può dare il federalismo a questa crisi?

R. La difficoltà maggiore per le democrazie deriva dalle dimensioni assunte dallo Stato moderno che amministra e redistribuisce una fetta enorme del reddito nazionale. La lotta politica è così divenuta lotta per il potere che redistribuisce le risorse.

L'Europa viene anche qui a proposito poiché può eliminare alcuni aspetti assistenziali degli Stati nazionali assumendo su di sé la responsabilità di operare alcune scelte di fondo.

Il Rapporto MacDougall, di cui oggi tanto si parla, dimostra che si può attuare una efficace politica pre-federale con un trasferimento di risorse minimo, dagli Stati nazionali alla Comunità, dell'ordine del 2,5% del prodotto lordo europeo. Questo può bastare per aver ragione, nel medio periodo, dei più grossi squilibri regionali.

Il «potere europeo» è quindi la possibilità di controllare comunitariamente una quantità del prodotto lordo europeo che va da un minimo del 2,5% al 9-10%: si tratta come si vede di un potere poco corporativo, ma che contribuisce a diminuire la degenerazione corporativa del potere degli Stati nazionali.

D. Esiste però anche una crisi di valori che mina le basi delle democrazie occidentali.

R. Certo, esiste una crisi più profonda dello Stato moderno. Io credo che si dovrebbe tornare a studiare il concetto della volontà generale in Rousseau.

La partecipazione deve essere un nuovo modo di formare la volontà generale, ma occorre evitare che anche questa possa de-

generare in corporativismo, come è avvenuto nel caso dei decreti delegati della scuola, per fare un esempio attuale, in cui si è arrivati all'assurdo di coinvolgere i genitori all'interno degli organi tecnici della scuola costringendoli all'inutilità o alla corporativa difesa degli interessi dei figli.

Ogni elemento della partecipazione dovrebbe essere un elemento della volontà generale. Non è il momento elettorale di per sé solo che sconfigge il corporativismo, è il momento elettorale quando sia concepito come elemento di una volontà generale.

D. Ma cos'è la volontà generale in concreto? Rousseau la identificava infine con la legge.

R. È lo Stato, sotto un certo aspetto. Ma noi abbiamo difficoltà oggi a definire il concetto di Rousseau. In Rousseau c'è una esigenza logica: io sono un cittadino buono solamente nel momento in cui riesco ad essere un momento della volontà generale; per esserlo devo volere la statualità con la mia azione, altrimenti io voglio solo il mio interesse particolare.

D. Forse oggi il concetto di volontà generale si può esprimere modernamente ricorrendo al concetto di senso dello Stato, degli interessi generali.

R. Qualcosa di più, forse, poiché il senso dello Stato rende poco chiara la distinzione tra le istituzioni, la statualità, da un lato, e la classe dirigente, e la classe politica, dall'altro. Dobbiamo andare oltre ed immaginare la volontà generale come una vera esigenza morale.

D. Qui arriviamo al concetto mazziniano del dovere.

R. Certo, o a un concetto se si vuole simile a quello dell'imperativo categorico kantiano, alla considerazione che Kant faceva: «o io posso trattare ogni mio simile come fine e non come mezzo o io non sono libero». Il concetto di libertà va sempre insieme con quello di ragione, con quello di morale. Quando viene meno questo collegamento la libertà scade a fatto meccanico e degenera in facoltà di perseguire il proprio interesse.

D. Qui siamo però al nodo della filosofia politica poiché ci si trova di fronte al problema se debba essere questa moralità imposta dallo Stato (da cui lo Stato etico) o non debba al contrario essere il frutto di una libera scelta, di una adesione cosciente e responsabile.

R. Indubbiamente va intesa in questo secondo senso, ma per raggiungere questo obiettivo l'unica strada è quella di rendere il momento elettorale un momento conoscitivo.

A questo proposito noi abbiamo proposto, allo scopo di aprire la discussione, un sistema elettorale «a cascata» che partendo dal quartiere giunga via via alla nazione, rendendo progressivamente chiari i limiti e le compatibilità tra gli interessi nei vari ambiti territoriali.

In questo modo dovrebbe ridursi quel fenomeno oggi evidente di dissociazione tra il momento elettorale, cioè della formazione della volontà, ed il momento conoscitivo: e se ciò non avvenisse si dovrebbe dire, in ultima analisi, che un governo è autoritario, anche se eletto.

Ora il concetto di volontà generale ci consente di riconsiderare il problema di unire momento elettivo e momento conoscitivo, imputando a tutti i cittadini la capacità di conoscere.

Una Costituente europea

D. Venendo ora ai problemi pratici del federalismo, cosa ne pensa dell'iniziativa di Spinelli e del «Club del Coccodrillo» di costituire una commissione ad hoc all'interno del Parlamento europeo per elaborare un testo di costituzione che si sostituisca ai Trattati di Roma ed avvii il processo di integrazione politica?

R. È una proposta giusta ed opportuna. Si sente oggi il bisogno di passare ad una fase di maggiore integrazione nel campo monetario, economico, energetico, legislativo e difensivo.

D'altra parte questo è un mondo che si va muovendo verso la multipolarità e se l'Europa non assume il ruolo che le spetta rischia di non poter gestire, di rimanere fuori da importanti processi politici.

Le nuove responsabilità cui l'Europa è chiamata non possono però essere assunte se manca una direzione unitaria.

Spinelli ha dunque toccato il punto centrale del paradosso dell'Europa attuale: una Comunità che non può tornare indietro rispetto agli obiettivi di integrazione raggiunti, ma che non riesce a darsi un governo. Il problema che oggi Spinelli si pone è dunque un problema che dovrà prima o poi essere risolto.

D. Il problema è dunque quello di cercare di creare un governo europeo, risolvendo in primo luogo il problema istituzionale della comunità acefala.

R. Questo è certamente il nodo centrale anche perché oggi la mancanza di un governo europeo non è solo una fonte di debolezza per la politica comune, ma è anche una impossibilità di andare avanti, un alibi per non avviare politiche monetarie più incisive.

Rispetto a questo problema vi sono naturalmente centinaia di soluzioni possibili: si tratta di studiarle e di scegliere pragmaticamente venendo se necessario anche a quei compromessi che sono inevitabili nella storia e che hanno caratterizzato anche la nascita degli Stati moderni e il lento evolversi delle loro istituzioni.

Tuttavia il minimo indispensabile mi pare essere una Commissione investita dal Parlamento e da esso controllata.

Il dato originale della proposta di Spinelli sta comunque nell'aver individuato come centri creativi di una maggiore integrazione solo il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, evitando così l'intervento frenante dei governi.

L'Europa tra i blocchi

D. L'esperienza indurrebbe tuttavia ad una certa prudenza dal momento che già nel 1954, con il definitivo fallimento della Ced, si era persa una importante occasione.

R. In effetti io non mi stanco di ripetere che nel '54 si perse una occasione storica per certi versi irripetibile. In quel tempo il Movimento federalista costituiva in un certo senso la coscienza europea del quadripartito e proprio Spinelli fu tra i protagonisti, in Italia, della battaglia per la Ced, una battaglia che De Gasperi e Adenauer condussero con grande determinazione nelle sedi internazionali.

Allora il problema era quello del riarmo della Germania occidentale, per cui spingevano soprattutto gli Stati Uniti, preoccupati dalla minaccia sovietica sull'Europa. L'alternativa era tra un riarmo tedesco autonomo e limitato o il riarmo controllato all'interno di un esercito europeo, appunto attraverso la Ced.

Venuta meno, con la morte di Stalin nel '53, la fase più acuta di tensione tra Europa ed Urss, ripresero vigore le critiche che, soprattutto da sinistra, provenivano al progetto Ced considerato troppo «filoatlantico». E furono proprio i socialisti in Francia a far cadere l'approvazione del progetto di esercito europeo.

D. Oggi comunque si ripresenta una occasione storica sotto la spinta del Parlamento direttamente eletto. L'iniziativa non è più, nell'idea del «Club del Coccodrillo», legata ai governi, ma, come lei diceva prima, allo stesso Parlamento.

R. Il Parlamento europeo è oggi un importante punto di riferimento: esso è un organismo, un potere in grado di fare il potere europeo, se si può usare un gioco di parole, ha cioè un compito istituzionale nuovo e pieno.

Da questo potere devono lentamente scaturire le nuove forme istituzionali della Comunità e le politiche comuni nel campo della moneta, in primo luogo, e della difesa. Si tratta, come è evidente, di un processo e non già di qualcosa che possa nascere improvvisamente.

D. Oggi la costruzione dell'Europa appare fortemente legata e condizionata dal ruolo che essa è chiamata a svolgere tra le due superpotenze. Mi pare di aver capito che lei veda un ruolo tutto sommato autonomo per l'Europa unita.

R. A mio avviso l'unità europea e il rafforzamento militare della Comunità sono la via per superare l'aspetto per me paradossale della formula kissingeriana del «bipolarismo militare e multipolarismo politico». Non solo, ma io penso che una Europa maggiormente autonoma dagli Usa – il che vuol dire essere capaci anche di rivedere criticamente il Patto Atlantico che non è qualcosa di intoccabile fissato per sempre – non voglia dire per questo andare contro gli interessi americani o dell'Occidente.

A ben vedere fino a quando Usa e Urss si fronteggeranno e cercheranno di neutralizzarsi a vicenda militarmente non vi potrà essere spazio per una politica di distensione e quindi di democratizzazione, ad esempio, dei paesi dell'Est europeo.

Qualsiasi modificazione all'interno dei blocchi, come è una modificazione in questi mesi la nascita del sindacato autonomo polacco, diventa un fattore di destabilizzazione che deve essere eliminato, dunque non è possibile alcuna effettiva distensione e qualsiasi mutamento politico, dalla «Primavera di Praga» al sindacato polacco, all'ingresso dei partiti marxisti nei governi occidentali, viene impedito in nome della logica della difesa dell'integrità del blocco.

Una Europa effettivamente autonoma, in grado di difendersi e in possesso di una linea politica comune, potrebbe confrontarsi con i paesi dell'Est e con quelli del Terzo mondo senza ambizioni imperialistiche, ma con il peso politico che le spetta.

Intervista a cura di Maurizio Ambrogi, in PER (periodico politico-culturale dei giovani repubblicani), aprile 1981, n. 27-28.