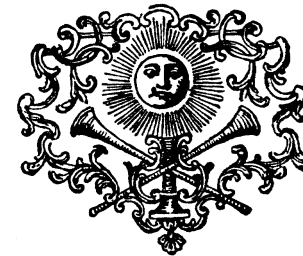


IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Sperare in una permanenza di armonia
tra molti stati indipendenti e slegati
sarebbe trascurare il corso uniforme
degli avvenimenti umani e andar contro
l'esperienza accumulata dal tempo.*

Hamilton, The Federalist



ANNO I, FASCICOLO 3, NOVEMBRE 1959

IL FEDERALISTA

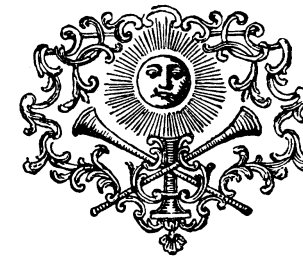
rivista di politica

Direttore: Mario Albertini

Comitato di redazione:

Alessandro Cavalli, Giulio Guderzo, Ezio Lancellotti

Il Federalista è collegato con la rivista tedesca *Der Föderalist* di Francoforte, diretta da Claus Schöndube, e si propone di promuovere una edizione francese. Può fare i primi numeri per l'aiuto ricevuto dalla Segreteria della Gioventù Federalista Europea, sezione italiana; conta di pareggiare il bilancio con gli abbonamenti; e spera di ricavare dagli abbonamenti sostenitori e benemeriti e dalla pubblicità i mezzi per far nascere l'edizione francese. Se gli restassero, pagate le spese, delle eccedenze, le verserà al Congresso del Popolo Europeo per sostenere la lotta per l'Europa. Alla fine di ogni anno pubblicherà il suo bilancio.



Sei numeri all'anno

Un fascicolo	L. 200	Abbonamento sostenitore	L. 2500
Abbonamento	L. 1000	Abbonamento benemerito	L. 5000

Direzione, Redazione, Amministrazione: Via Pietro Mascagni 6, Milano

Conto corrente postale n. 3/38688.

INDICE

ALTIERO SPINELLI, *Democrazia e nazionalismo* . . . Pag. 113

ANDREA CHITI-BATELLI, *Un diritto «anarchico»; il diritto internazionale* . . . » 135

I FATTI E LE IDEE

L'incontro Kruscev-Eisenhower . . . » 154

Il rapporto n. 6 del Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito . . . » 158

I DOCUMENTI

Analisi sociale della votazione per il Congresso del Popolo Europeo nel Comune di Pavia . . . » 162

Democrazia e nazionalismo

ALTIERO SPINELLI

Il presente articolo si collega da una parte a quello sul carattere dell'antagonismo tra gli U.S.A. e l'U.R.S.S. pubblicato nel numero precedente, e dall'altra a scritti dello stesso autore che seguiranno.

I

L'esperienza democratica ha avuto inizio con la rivoluzione americana cui ha fatto seguito, pochi anni dopo, quella francese, e si è da allora sviluppata con alterne vicende fino alle sue espressioni attuali. La democrazia è stata una delle possibili risposte al progressivo disfacimento culturale, politico, economico e sociale del vecchio regime monarchico-nobiliare europeo.

A causa della riaffermazione — sempre più autorevole specie nel campo culturale — del filone umanistico della civiltà europea il quale, dopo un predominio quasi millenario del filone cristiano, ricercava ormai apertamente nell'uomo stesso la ragione e la giustificazione della sue istituzioni, era venuta ormai meno la giustificazione in base al diritto divino del vecchio regime. Andava parallelamente in decomposizione la vecchia società economica prevalentemente contadina e artigiana, fondata sulla fedeltà al mestiere e alle regole tradizionali, poco innovatrice, articolata in strutture sociali relativamente stabili. Si indebolivano perciò, e deperivano, i ceti sui quali il vecchio regime si era fondato per secoli. Cominciava ad emergere l'idea dello stato moderno, di uno stato che avrebbe dovuto assumere la direzione di una società in profonda e perpetua trasformazione; la cui azione e le cui leggi avrebbero inciso sempre più direttamente e sempre più profondamente su strati sempre più estesi della popolazione sottoposta alla sua giurisdizione. Ceti e classi nuove e più vaste di quelle del passato si interessavano ormai alle attività ed alle istituzioni dello stato, ed abbastanza presto, prima ancora di qualsiasi effettiva realizzazione democratica, si comprese che lo stato era destinato ormai a poggiare sulla società tutt'intera, a diventare la cosa pubblica di tutti i suoi cittadini.

La formula democratica dello stato moderno, fatto per governare la società moderna, ricercata a lungo da molti pensatori politici europei, fu trovata e realizzata per la prima volta dagli Americani verso la fine del XVIII secolo. Essi fusero insieme le tradizioni parlamentari inglesi, i ricordi storici delle repubbliche greche e romane, le teorie politiche dei pensatori politici europei della loro epoca, e in ispecial modo quelle di Montesquieu; lasciarono cadere nel nulla gli elementi monarchici e aristocratici della metropoli contro i quali essi si erano ribellati e che non esistevano nella loro comunità; si resero conto chiaramente che per loro non c'erano secolari strutture economiche e sociali da conservare, ma una società del tutto nuova da costruire, nella quale ogni innovazione sarebbe stata la benvenuta, ed ogni interesse costituito, ogni divisione di classi o di ceti sarebbe stata necessariamente fluida; chiusero infine un occhio per oltre mezzo secolo sull'esistenza della schiavitù in alcune loro regioni, la quale era una istituzione contraddittoria a tutto il resto della loro società; ed impiantarono in casa loro la democrazia.

Il potere politico creato dagli Americani non aveva aspetti misteriosi o mistici; era un insieme prosaico di strumenti che dovevano servire a garantire la libertà dei cittadini, il rispetto del diritto nei loro rapporti, l'indipendenza verso l'esterno, la retta amministrazione degli affari comuni allo scopo di promuovere il benessere generale. Poichè la loro opera doveva servire ai cittadini, i governanti dovevano essere sottoposti al loro controllo. La gara per il potere non doveva essere decisa nè dalla forza, nè da privilegi ereditari, ma dal consenso, liberamente e periodicamente espresso in forme legali dalla maggioranza dei cittadini. Poichè la società si articolava in varie comunità minori, il potere doveva essere federale, cioè unito ed unico per gli affari di interesse comune, diviso fra le varie comunità ed esercitato solo da esse quando si trattava di affari di loro interesse particolare.

Il carattere puramente razionale e perciò universalmente umano della costituzione americana, ed il suo rispetto per le comunità minori, ha fatto di essa un sistema straordinariamente aperto e vitale. Creata per tredici piccoli stati prevalentemente mercantili ed agricoli della costa atlantica, ha potuto assorbire una gigantesca immigrazione, estendersi agli attuali cinquanta stati che giungono fin nel mezzo dell'Oceano Pacifico, e reggere una società altamente industrializzata, attraversando una sola grossa crisi rivoluzionaria — quella della guerra di secessione — e restando sostanzialmente uguale fino ai giorni nostri, in modo che essa è oggi la più vecchia di tutte le costituzioni esistenti, compresa quella inglese, la quale ha ben poco a che fare con quella dell'epoca di Washington e di Hamilton.

Come suole accadere nella storia umana, in cui spesso una

forma politica nasce quasi perfetta in circostanze particolarmente favorevoli, ma è poi assai difficile estenderla altrove, l'esperienza americana fu a lungo considerata, fuori dell'America e specialmente in Europa, come cosa marginale, incompleta e povera rispetto alle esperienze politiche europee, e perciò dotata di assai scarso valore esemplare. Però nessuno oserebbe più ormai ripetere questi giudizi, poichè nel frattempo è accaduto che gli Stati Uniti d'America sono diventati il centro più importante e vitale dell'esperienza democratica dell'umanità.

Se si fa eccezione della Svizzera, la quale applicò il principio americano, passando, verso la metà del secolo XIX, dalla confederazione aristocratica alla democrazia federale; dell'Inghilterra e dei paesi scandinavi, i quali trasformarono lentamente, attraverso molteplici compromessi, lo stato monarchico nobiliare di diritto divino, e seppero avvicinarsi alla sobria concezione dello stato come semplice gestore degli affari pubblici dei suoi cittadini, nel resto dell'Europa la formula della democrazia federale, del tutto priva di elementi mistici e del tutto razionale, fu bensì intravista in Francia, in Italia, in Germania e nell'impero asburgico durante il lungo travaglio della fondazione degli stati e delle società moderne, ma fu travolta dall'apparire di un altro avversario del vecchio regime monarchico-aristocratico: il nazionalismo.

II

La consapevolezza dell'esistenza delle nazioni si perde nella notte dei tempi. Sempre ci sono stati uomini e famiglie che si sono sentiti più affini tra loro che con il resto dell'umanità per la comunanza di lingua e di qualche altro costume importante. Talvolta questa affinità è percepita solo dalle élites di una popolazione ed è ignorata o solo passivamente accettata dal grosso di essa; altre volte è sentita da tutti i suoi componenti.

Talvolta è stato il potere politico, esercitato per secoli con continuità in modo uniforme a promuoverne quasi inconsapevolmente la formazione, come è accaduto per i Romani, i Francesi e gli Inglesi; assai più spesso la nazione è stata un fenomeno ignorato dalle istituzioni politiche, e che le ha ignorate. Ogni nazione ora si espande ed ora si restringe, ora emerge dalla fusione di nazioni diverse, ora si scinde in nazioni diverse; talvolta scompare del tutto. I confini geografici e culturali fra una nazione e l'altra sono quasi sempre imprecisi e fluidi, perchè uomini di nazioni diverse possono convivere su uno stesso territorio, perchè particolari gruppi possono sentirsi partecipi di due diverse nazioni, e perchè infine accade continuamente che questa o quella popo-

lazione perda certi caratteri nazionali e assimili quelli di una nazione vicina. Per spiegare l'esistenza della propria nazione gli uomini si sono raramente contentati di quel che effettivamente ne sapevano, ma hanno quasi sempre inventato di essa origini favolose e fantastiche missioni storiche. La diversità e la boria delle diverse nazioni suscita assai spesso irragionevoli ma diffuse antipatie reciproche.

In sè la nazione è qualcosa di umanamente comprensibile e anche, entro limiti assai più ristretti di quel che si crede comunemente, di non indegno di simpatia per chi la contempi con distacco. Nella misura in cui i suoi legami affettivi sono sentiti da coloro che la compongono, essa fa fiorire non solo una letteratura, ma anche associazioni, incontri e festività di natura culturale, educativa, religiosa, sportiva, folcloristica e via dicendo. Così è ad esempio accaduto a lungo per gli Elleni, per i Germani, per gli Italiani. Fino a tempi assai recenti, la nazione non è stata tuttavia un principio di organizzazione politica. Nessuna nazione si sentiva politicamente minorata per il fatto di essere divisa fra più stati, e nessuno stato, fosse esso monarchico o aristocratico si sentiva incompleto se si estendeva solo su un frammento di nazione o mal costruito, se ne ricomprendeva più di una nel suo seno.

III

L'elevazione della nazione a principio di legittimità del potere statale fu opera dei democratici della Rivoluzione francese. Poichè all'inizio di quegli avvenimenti gli innovatori si sentivano essenzialmente cosmopoliti, e la rivoluzione appariva loro come un glorioso dramma dell'umanità tutta intera, si può dire che a trascinarli verso il nazionalismo sia stata assai più la furia degli eventi che i loro propositi. I re di Francia, abituando, attraverso un lavoro plurisecolare, i propri sudditi a vivere sotto un unico potere, a parlare la stessa lingua, a guardare a Parigi come al loro centro culturale e politico, avevano fatto di essi una nazione relativamente più consapevole e più unita di qualsiasi altra di quel tempo, ed avevano ora lasciato loro in eredità un accentratissimo e possente apparato statale. Abolita la monarchia, ma fallito il tentativo di sopprimere lo stato centralizzato per la intrinseca debolezza della coscienza democratica in quell'epoca, e dovendosi cercare un nuovo titolare della sovranità che fosse capace di tener testa con successo alla ancor forte tradizione monarchica, la nazione apparve il più possente pretendente al trono vacante. I democratici stessi decisero che lo stato

sarebbe stato d'ora innanzi l'espressione della sovranità della nazione francese. Suscitando in tal modo il nazionalismo, i democratici francesi si illudevano di avere un alleato insieme forte e docile. Forte, perchè il sentimento della potenza, aggiungendosi a quello tradizionale della comunità di lingua e di costumi, rafforzava la spontanea boriosa convinzione che la nazione ha della propria superiorità, impregnandola di una possente ambizione politica e di un elevato grado di combattività contro il nemico interno ed esterno; docile perchè lo stato democratico, elevato ad incarnazione della nazione, sarebbe riuscito a ottenere dai suoi cittadini una fedeltà sempre più esclusiva, che nè lo stato del vecchio regime aveva mai posseduto, nè una democrazia federale avrebbe potuto esigere.

Da allora, fuorchè in Svizzera, il modello francese fu considerato con ammirazione e con invidia da tutte le altre nazioni, le quali, salvo la Gran Bretagna, la Spagna ed il Portogallo, non erano organizzate in comunità politiche. Parallelamente all'entusiastica scoperta romantica delle ricche e varie culture popolari esistenti presso ogni nazione, cominciò a diffondersi ovunque l'ideale dell'unità e della sovranità nazionale. Sempre più debolmente contestato, sempre più universalmente accettato, il principio dell'unità e della sovranità nazionale è diventato nel XIX secolo e nella prima parte del XX il fondamentale principio di legittimità per gli stati europei, arricchendosi di giustificazioni mitologiche sempre nuove, e sempre più mirabolanti, come quelle del razzismo, della terza Roma panslava, della rinascita dell'impero romano, e dilagando anche nel mondo coloniale, ove la volontà di emancipazione tende spesso a scoprire o addirittura ad inventare nazioni per appoggiarsi sul loro mito.

Si giunse così ad enunciare il famoso diritto di autodeterminazione delle nazioni, in base al quale il sentimento di una diversità nazionale giustifica in determinate circostanze la secessione di una minoranza nazionale dal corpo politico cui essa appartiene. Ancor oggi solo gli stati nazionali sono considerati dalla opinione generale come formazioni veramente « naturali », il che complica sempre notevolmente la vita politica interna del binazionale Belgio, e fa sempre considerare con uno stupore unito ad una punta di incredulità la tranquilla convivenza degli Svizzeri in uno stato non nazionale.

Poichè dopo la rivoluzione francese i vecchi regimi erano rappresentati soprattutto dai tre imperi sovranazionali, asburgico, russo e turco, la lotta per la democrazia si alleò in modo così profondo con la lotta nazionale da farle apparire come due aspetti inscindibili — l'uno politico e l'altro emotivo — di uno stesso erompente nuovo mondo. In realtà il principio nazionale,

che faceva dell'individuo una semplice espressione della nazione e metteva i diritti di questa al di sopra dei diritti di quello, era avverso, nelle sue più profonde implicazioni, all'esperienza democratica, e doveva alla lunga riuscirle fatale. E' bensì vero che la simbiosi fra democrazia e nazionalismo attenuò inizialmente e per parecchio tempo quel che vi era di velenosamente totalitario in quest'ultimo, facendo sì che chi parlava di nazione parlasse anche nello stesso tempo di libertà. Ma ogni volta che le esigenze nazionali non coincidevano con quelle democratiche, erano sempre queste a piegarsi, poichè la democrazia finiva ormai per apparire come una delle possibili e transeunti forme dello stato-nazione, il quale era viceversa il vero valore politico permanente ed assoluto.

IV

La prima grave sconfitta della democrazia per opera del nazionalismo ebbe luogo, come si è già detto, nel corso stesso della rivoluzione francese. Questa fu salutata in tutta l'Europa come l'inizio di un nuovo mondo da tutte le forze innovatrici. I vecchi regimi crollarono o traballarono fortemente e le nuove repubbliche che sorgevano qua e là cercarono un qualche legame organico con la nuova grande esperienza che partiva da Parigi. Il problema di un'organizzazione democratica europea si pose con assoluta attualità come conseguenza dei successi militari e politici della rivoluzione. Ma i democratici francesi avevano messo la sovranità della mitica nazione francese al posto di quella del re, ed avevano identificato la nazione con l'autoritario ed accentrato stato ereditato dalla monarchia. Capace di dominare altri popoli, ma non di associarsi ad essi in una più ampia comunità, lo stato nazionale francese uscito dalla rivoluzione costituì un limite invalicabile all'unità dei popoli, la quale fu ricercata attraverso la forma, necessariamente labile, dell'impero militare di Napoleone.

La seconda sconfitta, assai più grave, perchè non fu nemmeno sentita come tale, e fu anzi salutata come un succedersi di vittorie, consistette nella sistematica distruzione di tutto quel che di sovranazionale c'era nell'esperienza del Sacro Romano Impero e di quanto ne era rimasto ancora in piedi, dopo la sua scomparsa, nella Confederazione tedesca e nell'Impero austro-ungarico. Queste strutture politiche erano condannate, nelle forme in cui esistevano, perchè talmente legate al vecchio regime monarchico-nobiliare in tutti i suoi aspetti politici e sociali, da non essere più capaci di rinnovamento. Ma il principio demo-

cratico, proprio nella sua forma più coerente e più elastica, e cioè nella sua forma federale, poteva mantenere le diversità nazionali sul piano delle autonomie locali; ignorava la necessità dei compatti corpi politici nazionali; ed era perciò in sè capace di raccogliere, salvare e perfezionare quell'idea di una grande comunità delle nazioni che era stato l'irrealizzato sogno plurisecolare del Sacro Romano Impero. Voci in questo senso non mancarono, da quelle di von Stein e di Franz a quelle di Proudhon e di Cattaneo, ma il modello francese dello stato nazionale fu più forte e più seducente. La democrazia ignorò a tal punto in Europa il suo momento federale, che oggi non ci si rende quasi più conto di quanto esso sia necessario all'esperienza democratica non appena questa assuma dimensioni di una certa ampiezza; e si crede comunemente che il federalismo sia solo un'aggiunta, forse utile, forse anche pericolosa perchè minaccia l'unità nazionale nel caso del federalismo interno e l'indipendenza nazionale nel caso del federalismo europeo, ma comunque un'aggiunta non strettamente necessaria.

I promotori delle democrazie nazionali del XIX e del XX secolo, da Mazzini a Benes, pensavano beninteso che le rivalità e le guerre europee erano dovute alle ambizioni dei principi, e che le nazioni, una volta assunta la forma di stati democratici sovrani, avrebbero convissuto in pace fraterna. Ma questo era per loro un vagheggiamento, di cui era bello parlare nelle piccole associazioni di cospiratori che si riunivano in Svizzera, a Parigi e a Londra, ma cui non faceva seguito nessun programma pratico, poichè ciò per cui essi cospiravano e combattevano, e che in un modo o nell'altro contribuivano a formare, non era la comunità delle libere nazioni, ma la frantumazione progressiva dell'Europa in un vasto coacervo di grandi e piccoli stati nazionali necessariamente chiusi nelle loro sovranità e divisi. Questo falso cammino della democrazia cominciò con l'unificazione nazionale italiana e finì mezzo secolo dopo con la polverizzazione dell'impero austro-ungarico.

La terza grave sconfitta della democrazia fu quella inflitta da Bismark e dai suoi successori. Il cancelliere prussiano scoprì che era possibile spezzare l'alleanza fra democrazia e nazionalismo con la volontà di potenza di uno stato fortemente militarista. Per Bismark si trattava ancora di mettere il nazionalismo tedesco al servizio dello stato prussiano, e la Germania non era per lui che l'appendice imperiale della Prussia; ma una volta creato lo stato tedesco, già per Guglielmo II la fusione fra nazionalismo e stato militarista non significava più Prussia, ma Germania. Della democrazia Bismark si limitò ad assumere nella sua costruzione qualche istituto, quale il suffragio universale, non già per sottoporre l'apparato statale al controllo dei citta-

dini, ma solo per creare un comodo strumento di comunicazione fra il potere politico ed i suoi sudditi, ed un contrappeso alle eventuali volontà secessioniste dei principi immessi nel nuovo stato tedesco.

V

Attraverso queste successive inevitabili sopraffazioni del principio nazionale su quello democratico la storia della creazione dell'Europa moderna, iniziata come tentativo di far sorgere un Europa del popolo, cioè dei liberi cittadini politicamente organizzati, è diventata di fatto la storia delle successive vittorie del nazionalismo.

Essendo i limiti interni ed esterni di ogni nazione fluidi ed imprecisi, non si può dire che il principio nazionale abbia trovato applicazione sempre ed integralmente. Ma ogni volta che governi o rivoluzionari, progettando l'espansione territoriale di uno stato, la creazione di un nuovo stato, la mutilazione o la distruzione di uno stato esistente, hanno potuto addurre a propria giustificazione il principio dell'unità e della sovranità nazionale, questi progetti hanno sempre goduto di un assai largo pregiudizio favorevole. Uno stato che controllava solo una parte di una nazione sentiva come sua naturale missione l'unificazione nel suo seno di tutto il resto della nazione, e se nel fare ciò finiva con l'inghiottire qualche minoranza nazionale diversa, si proponeva con la massima naturalezza di assimilarla alla nazione dominante. Ogni crisi internazionale è stata una buona occasione per tradurre sempre più in realtà il principio nazionale. Ogni volta che una qualsiasi manifestazione di intolleranza, per assurda, iniqua ed anche bestiale che fosse, ha potuto presentarsi come una aspirazione nazionale, è stata considerata, in qualche modo, sacra.

Per misurare in qual misura il principio nazionale ha trasformato la realtà politica, basta confrontare la carta europea del 1939, subito dopo Monaco — che è il momento in cui il principio dell'unità e della sovranità nazionale, alla vigilia del proprio crollo, aveva raggiunto il più alto grado di realizzazione — con la carta di un secolo prima.

Entro questo breve periodo, se si fa eccezione della Svizzera, solidamente assisa sul principio della democrazia federale, tutti gli stati che non erano conformi al principio nazionale sono stati spazzati via.

Ma il processo di nazionalizzazione va ben oltre la rimani-polazione delle frontiere. Ai suoi inizi proclamarsi cosmopolita

era un titolo di gloria; alla sua fine era diventato un titolo di vergogna, evitato persino da coloro che si sentivano tali. Ancora verso la fine del XIX secolo c'erano correnti politiche assai diffidenti verso il nazionalismo; si trattava di quelle correnti che stavano ancora all'opposizione nell'interno dei singoli stati e rappresentavano gruppi sociali, i quali cominciavano appena ad entrare nella vita politica attiva: le sinistre democratiche che diffidavano dell'eccessivo potere dei militari, i socialisti cui si opponevano le superiori necessità della nazione per rifiutare l'accoglimento delle loro esigenze di giustizia sociale, i democratico-cristiani che diffidavano della nazione per il suo carattere di pseudo-religione. Oggi non ce n'è più nessuna che non sia entrata in un modo o nell'altro nello schema dello stato nazionale e che non metta innanzi con compunta unzione i propri sentimenti nazionali e patriottici.

Ai suoi inizi lo stato nazionale, mentre spezzava le barriere interne e promuoveva l'unità economica dei suoi territori, teneva anche il proprio paese largamente aperto ai traffici mondiali, alle migrazioni, ai movimenti internazionali di capitali e di servizi. Progressivamente sono apparsi dazi protettivi, contingentamenti, controlli monetari, cacciate di capitali esteri, freni alle emigrazioni, privilegi per i lavoratori nazionali, legislazioni sociali differenti, pianificazioni nazionali. Le economie che secondo le ingenuità previsioni dei liberali del primo Ottocento avrebbero dovuto portare all'unità del mondo, sono state nazionalizzate, diventando una delle principali armi della potenza nazionale.

L'educazione popolare, che per necessità intrinseca della società moderna si è andata sempre più diffondendo, ed è diventata un importante ramo dell'attività dello stato, è stata tutta informata all'esaltazione della nazione, non ha arretrato dinanzi alle più grossolane contraffazioni della storia e delle tradizioni, ed è giunta a far sì che per le nuove generazioni formate nel suo clima la nazione con le sue pretese di priorità su ogni altro valore politico appaia come qualcosa di assoluto, occupando nella coscienza zone prima riservate ai valori della religione e della ragione.

Le guerre hanno cessato di essere sentite e volute solo dai principi, il che aveva il vantaggio di far sì che esse fossero modestamente concepite per conquiste marginali di questa o quella provincia, di questa o quella colonia. Sono diventate guerre sempre più totali, cui la nazione tutt'intera ha partecipato, dapprima sentimentalmente, e poi sempre più anche fisicamente. Chi dissentiva era considerato come traditore, passibile delle più gravi pene. Si sono sviluppati odi tremendi ed ottusi contro la nazione avversa tutt'intera, contro cui si formulavano calunnie

e maledizioni e di cui si desiderava l'umiliazione, la mutilazione, talvolta persino la distruzione.

In quanto proclamava in ogni paese la sovranità e la superiorità della propria nazione questo principio portava in sé l'ideale della trasformazione della nazione stessa in una disciplinata ed unitaria orda più animalesca che umana, e perciò la soppressione della democrazia e delle sue libertà. Dopo essersi manifestata qua e là in modi incompleti, questa conseguenza si è infine manifestata appieno nel fascismo e nel nazismo.

Poichè, infine, il nazionalismo trasformava l'Europa in un insieme di comunità chiuse in flagrante contraddizione con lo sviluppo della scienza e dell'economia, le quali esigevano comunità sempre più aperte e più complesse, esso ha generato un crescente disordine internazionale. Per uscire da questo disordine non sembrava esserci altra via fuorchè quella che consisteva nel tentativo della nazione più forte di sottomettere al proprio impero, tutt'intorno a sé, le altre nazioni — il che era insieme il trionfo finale del principio nazionale per le nazioni più forti, e la sua liquidazione per le più deboli.

VI

La democrazia è riuscita a venire a capo dell'assalto nazionalista ed a riprendere la propria esperienza almeno su una parte della terra, grazie all'eroica resistenza, nel momento decisivo, dell'Inghilterra, in cui erano nate le libertà moderne ed al successivo intervento del popolo americano che per primo aveva fondato la propria esistenza sul principio democratico. Dopo la caduta dell'effimero impero di Hitler, mentre l'Europa orientale passava dal dominio nazista a quello comunista, nell'Europa occidentale, fuorchè nella Spagna e nel Portogallo, l'esperienza democratica iniziava un nuovo ciclo, reso possibile dell'aiuto economico e militare degli Stati Uniti, e destinato a svolgersi sotto il segno della rivalità con l'esperienza comunista e con la potenza sovietica.

Le disavventure del passato e la presenza di un nuovo presente avversario hanno notevolmente contribuito a far sì che la consapevolezza dei valori e dei problemi propri del modo di vivere democratico siano stati questa volta assai maggiori che nel passato.

Anzitutto sono assai più vigili la volontà di mantenere le libertà fondamentali e la coscienza che il potere politico non ha valore assoluto, ma è uno strumento di azione collettiva a servizio dei cittadini e sottoposto al loro controllo. Talmente

diffusa è l'avversione verso le dittature ed i regimi totalitari che, mentre nel passato a disprezzare la democrazia si passava per spiriti forti, ed i partiti totalitari, fossero essi fascisti o comunisti, proclamavano apertamente la loro volontà di metter fine alle imbelli ed inefficaci democrazie, oggi i primi si sono praticamente disfatti ed i secondi hanno inventato tutto un apposito nuovo vocabolario politico allo scopo di velare il proprio carattere totalitario.

In secondo luogo è praticamente sormontata la concezione puramente liberale della democrazia, che considerava come una minaccia alle libertà l'intervento dei poteri pubblici nella produzione e della redistribuzione del reddito. Si è compreso che l'abolizione della miseria, l'uguaglianza delle opportunità per tutti i cittadini, la sicurezza sociale, la assunzione di responsabilità crescenti da parte dei lavoratori nel processo produttivo, la lotta contro monopoli e feudalità economiche, la sorveglianza pubblica sul ritmo degli investimenti e sull'andamento del ciclo economico, sono tutte esigenze che fanno parte in modo essenziale dell'esperienza democratica. Loro portavoce è stato in Europa il movimento socialista nelle sue varie forme. La tenace resistenza delle classi benestanti e la confusione di idee circa il proprio significato storico e politico che regnava nel campo socialista, hanno fatto sì che il socialismo sia stato a lungo considerato, e si sia esso stesso considerato come radicalmente opposto alla democrazia. Ma ormai la resistenza conservatrice è stata vinta nei paesi più avanzati; il comunismo, che era il vero elemento antitetico alla democrazia, si è separato dal socialismo, e questo è diventato in modo definitivo ed incontestato una componente dell'esperienza democratica. In America questo arricchimento sociale della democrazia, è stato meno drammatico e non ha nemmeno assunto le forme del socialismo, ma solo quelle del *new deal*, contribuendo del resto non poco all'evoluzione in senso democratico costruttivo del socialismo europeo. Il modo di affrontare i problemi economici e sociali continua nei suoi dettagli a costituire argomento di vivaci lotte politiche, soprattutto nei paesi economicamente e socialmente più arretrati, ma si tratta ormai di una normale manifestazione politica dei paesi democratici e non più, come era invece nel passato, di pericolose crisi politiche che minacciavano l'esistenza stessa delle istituzioni libere.

Il terzo problema che era sembrato nel passato assai difficile a trattare, e che si è invece avviato verso un ragionevole componimento, è quello del rapporto della democrazia con il cristianesimo, e più precisamente con il cattolicesimo che è fra le chiese cristiane la più impregnata di esigenze politiche. La chiesa cattolica ha nutrito una lunga e forte avversione contro

la democrazia moderna, la quale è stata essenzialmente un prodotto dello spirito umanistico e di quel che di umanistico era penetrato in alcune chiese cristiane; ed è stata contraccambiata con un'analoga avversione da parte dei democratici. Legata per molteplici ragioni storiche e per numerosi privilegi al vecchio regime monarchico-nobiliare, essa ne ha sognato per lungo tempo la restaurazione ed ha perciò lanciato l'anatema contro la democrazia in tutte le sue forme, da quelle prudenti e moderate del liberalismo, a quelle più radicali del socialismo. Quando ha cominciato ad intervenire nella lotta politica democratica l'ha fatto con il dichiarato proposito di considerarla come provvisoria e di profittare delle sue libertà per svuotarla e sopprimerla. E' sempre stata assai poco nazionalista, sia a causa dell'universalità della sua religione, sia perchè fiutava nel nazionalismo una pseudo-religione, ma non ha esitato mai ad accettare l'alleanza con esso, ogni volta che il nazionalismo si opponeva apertamente alla democrazia, ed ha accettato volentiersamente di degradarsi ad *instrumentum regni* di ogni governo autoritario nazionalista che fosse disposto ad accettare il connubio con lei. Tuttavia l'assoluta inverosimiglianza di una restaurazione del vecchio regime, l'amara esperienza del nazionalismo al potere, e l'attuale formidabile presenza del comunismo, hanno contribuito a modificare profondamente il suo atteggiamento verso la democrazia. Nel seno del cattolicesimo si sono sviluppate le dottrine personalistiche, che sono una maniera di riaffermare la priorità dell'individuo rispetto ai poteri collettivi. Le dottrine corporativistiche, che erano state la idealizzazione dell'antico regime economico e sociale, sono state sommerse dalla problematica liberista e socialista, divenuta prevalente anche nelle file cattoliche. I partiti di ispirazione cattolica hanno ormai accettato le regole della vita democratica come norme da rispettare e da salvaguardare e non come fortezza in cui entrare a guisa di cavalli di Troia allo scopo di espugnarle e demolirle. E' anzi loro accaduto in alcuni paesi di essere la forza politica protagonista della restaurazione democratica di questo dopoguerra. L'inserimento del cattolicesimo nella vita democratica non è ovunque ugualmente riuscito, poichè dove sussistono regimi autoritari di ispirazione cattolica, come in Spagna, la chiesa resta loro abbarbicata, e nei paesi con istituzioni democratiche più superficiali, come l'Italia, si levano ancora voci che esprimono il desiderio di ristabilire un giorno in Europa una comunità con preponderanza organicamente istituzionalizzata della chiesa. Sarebbe tuttavia un grossolano errore considerare queste manifestazioni, che sono residui di atteggiamenti sorpassati, come la caratteristica principale dell'attuale orientamento politico cattolico, così come sarebbe un errore giudicare l'orien-

tamento umanistico attuale sulla base delle residue manifestazioni di intransigente anticlericalismo. In realtà anche il pensiero politico di orientamento umanistico ha subito un'analoga evoluzione. Consapevole ormai del pericolo totalitario insito nel potere in quanto tale, esso ha lasciato cadere la formula dello stato etico, che faceva di esso un contraltare alla chiesa, riconoscendo che lo stato non ha altro compito che quello di amministratore degli affari pubblici di tutti i cittadini, e non ha perciò quella fondamentale missione di laicismo anticlericale che gli si attribuiva in un non lontano passato. Nella politica quotidiana il dibattito fra laici e cattolici continua, ora più ora meno vivace, come continuerà sempre finchè queste due correnti spirituali saranno vive, ma non verte più sulla natura dello stato e sull'antagonismo tra stato e chiesa, bensì solo su particolari legislativi concernenti l'educazione, il matrimonio, la proprietà ecclesiastica, cioè su questioni che possono essere affrontate e risolte in modi vari nell'ambito dell'esperienza democratica senza metterla in pericolo.

Questa accresciuta capacità delle democrazie europee di affrontare la lotta politica nel rispetto delle regole democratiche, anche quando si tratta di problemi di struttura economico-sociale e di politica ecclesiastica, non vanno tuttavia considerate come acquisizioni del tutto definitive. Se per altre ragioni la democrazia si dovesse mostrare incapace di affrontare alcuni dei problemi basilari di fronte ai quali la storia la pone oggi, e dovesse perciò entrare in crisi, le riconciliazioni sopra accennate crollerebbero assai rapidamente, ed assisteremmo ad una ripresa della polemica antidemocratica, ad una ricaduta nelle più ottuse ed aspre manifestazioni di spirito di classe, ed in un rinnovato prevalere di tendenze antidemocratiche nel seno delle correnti politiche cattoliche. Bisogna anzi dire che in paesi come la Francia e l'Italia i segni premonitori di questo processo di decomposizione sono già evidenti. Ed essi non sono dovuti all'intrinseca difficoltà nè dei problemi sociali nè di quelli confessionali, nè di quelli connessi con le strutture democratiche in quanto tali, ma sono conseguenze o riflessi di un male più profondo.

VII

L'esperienza democratica di questo dopoguerra, quantunque uscita da una lotta mortale con il nazionalismo, non è infatti stata capace finora di eliminare dal suo seno la principale e fondamentale sua manifestazione, che è il principio della sovranità nazionale in Europa.

Le condizioni favorevoli al suo superamento erano numerose negli anni dell'immediato dopoguerra. La nausea per le ideologie nazionalistiche era generale. Non solo in Germania e in Italia il nazismo ed il fascismo suscitavano ormai lì orrore e qui scherno nei rispettivi popoli, ma anche nei paesi che erano stati oppressi il rancore nazionale contro gli aggressori si era dissolto con una straordinaria rapidità. I comunisti hanno continuato a puntare sul nazionalismo antitedesco in Europa occidentale, ma senza apprezzabile successo. Ovunque i partiti che sono prevalsi, fossero essi di ispirazione cattolica, socialista o liberale, parlavano di Europa assai più che di nazione. Chi continuava a pensare all'avvenire politico in termini apertamente nazionali era messo da parte, anche se aveva avuto, come il generale De Gaulle, grandi meriti nella resistenza.

Quelle che erano state le colonne dei templi nazionali — le diplomazie, gli stati maggiori, le industrie protette — erano crollate, poichè, ad eccezione dell'Inghilterra e del paio di paesi che per caso erano riusciti a restare neutrali, gli stati europei non avevano più nè politica estera propria, nè forze armate, nè economie funzionanti. La paura di cadere sotto il dominio dell'impero sovietico favoriva inoltre il riavvicinamento dei paesi d'Europa che non erano stati occupati dai Russi. Gli Stati Uniti d'America, mossi dal proprio interesse e dalle loro tradizioni, favorivano apertamente il superamento del nazionalismo nel quadro dell'unificazione europea.

Durante la guerra, nel seno della resistenza, la quale, se non ebbe la forza di liberare l'Europa, diede tuttavia l'ispirazione ideale alla rinascita della democrazia, si era fatta sentire una duplice critica contro l'idea dello stato nazionale sovrano. Da una parte si pensava di metter fine al suo carattere unitario, trasferendo a corpi politici intermedi molte delle funzioni che esso aveva accentrato non perchè fosse più ragionevole esercitarle sul piano nazionale anzichè regionale, ma perchè ciò serviva agli scopi di potenza della nazione. D'altra parte si pensava di trasferire ad una comunità sopranazionale altre funzioni che nelle mani dello stato nazionale producevano conseguenze nefaste ed impedivano lo sviluppo effettivo di quella solidarietà fra popoli nella pace e nella libertà, la cui necessità era paradossalmente dimostrata dallo stesso conflitto e dalle sue conseguenze.

Ma queste nuove idee di un federalismo interno e sopranazionale, assai più conformi ai principi della democrazia di quanto fosse lo stato-nazione, se erano sentimentalmente accolte con simpatia, assai raramente giungevano al livello di una precisa e decisa volontà politica, e non suscitavano il senso di una radicale polemica contro lo stato-nazione, ma apparivano piuttosto come progetti di correzioni da apportare a questo o a quel-

l'aspetto del principio nazionale, senza diminuirne sostanzialmente la validità.

Per tutti gli avversari di Hitler — dai Russi agli Americani, dalle resistenze dei paesi occupati, che assai caratteristicamente si chiamavano movimenti di liberazione « nazionale », alle cospirazioni antihitleriane che si formavano in Germania — le istituzioni libere erano gli abiti, definitivi per i democratici, provvisori per i comunisti, di cui occorreva rivestire l'Europa dopo la distruzione del III Reich; ma di abiti per l'appunto si sarebbe trattato e non dei corpi che li avrebbero indossati. Era per tutti l'evidenza stessa che si dovevano ricostituire gli stati nazionali quali esistevano in Europa prima delle aggressioni hitleriane, tutt'al più con alcune rettifiche di frontiere e con alcuni brutali spostamenti di popolazioni, da effettuare però, le une e gli altri, allo scopo di dare ovunque una ancor maggiore compattezza nazionale ai singoli stati.

Il fondamentale principio di legittimità dei nuovi poteri pubblici non diventava in Europa quello della comunità democratica federale, articolata in modo da permettere ai suoi cittadini di affrontare i problemi comuni al livello locale, regionale, nazionale e sovranazionale in cui essi effettivamente si ponevano, ma restava, come un incomprensibile ma non violabile tabù, il principio dello stato nazionale sovrano. Anche la Germania, che era riuscita a dare del nazionalismo la più infernale espressione, continuava a costituire esclusivamente un problema nazionale, dal momento che per tutti gli altri popoli intorno ad essa si cercavano e si trovavano solo soluzioni nazionali. I suoi stessi nemici, pur sentendo confusamente di trovarsi dinanzi ad un problema che assai mal si prestava a soluzioni nazionali, non erano capaci di uscire dagli schemi della legittimità nazionale; e nell'atto stesso in cui ponevano fine allo stato tedesco, dividendone il territorio in separate zone di occupazione militare, dichiaravano a Potsdam di voler considerare la Germania come un'unità economica, prevedevano la creazione di un apparato amministrativo tedesco, e promettevano di dare un giorno al popolo tedesco un posto fra le nazioni libere e « amanti della pace ».

VIII

E' così accaduto che, prigionieri del loro passato, i democratici delle singole nazioni europee non hanno tratto alcuna lezione dalle catastrofi generate dal principio dello stato-nazione. Non si sono accinti alla demolizione delle bardature politiche

che abusivamente le nazioni si erano date nel precedente secolo e mezzo. Non hanno profittato della straordinaria congiuntura favorevole per tentare di costruire comunità moderne che fossero più conformi ai loro propri principi. Senza aver nulla dimenticato e nulla appreso, si sono sentiti in dovere di concentrare i loro più tenaci sforzi nel senso della restaurazione degli stati nazionali, di cui riprendevano ora possesso non per virtù propria, ma grazie agli eserciti ed alla politica anglo-americana.

Avrebbero dovuto proporsi di trasferire progressivamente l'amministrazione di buona parte degli affari interni a comunità regionali. L'esperienza europea stava lì a dimostrare al di là di ogni possibile dubbio la superiorità della vita politica norvegese, danese, olandese, svizzera su quella francese, tedesca, italiana; ed invitava a riflettere sul vantaggio della costruzione di vigorose democrazie locali e regionali. Invece i democratici francesi hanno lasciato cadere ognuna delle idee che avevano coltivate durante la resistenza circa la riforma del loro accentratissimo stato e lo hanno ricostruito tale quale era stato nel passato; i democratici italiani sono arrivati ad iscriverne nella loro costituzione le autonomie regionali, ma, salvo alcune eccezioni periferiche imposte dalle circostanze più che liberamente volute, si sono dimenticati di quanto avevano promesso; quelli tedeschi hanno accettato *oborto collo* il federalismo interno, solo perché è stato loro imposto dai vincitori come condizione per la restaurazione del loro stato.

Avrebbero dovuto proporsi di trasferire ad istituzioni federali europee la politica estera, militare ed economico-sociale. La presenza delle potenze americana e sovietica — per non parlare del sorgere, su un più lontano ma già visibile orizzonte, dell'India e della Cina — stava lì a dimostrare che diplomazia ed arte militare erano passate dal quadro dell'equilibrio europeo a quello dell'equilibrio mondiale, e che le nuove economie avevano ormai bisogno di dimensioni politiche continentali per produrre tutti i frutti di cui la scienza e la tecnica le rendevano capaci. Invece i democratici d'Europa hanno profittato del lungo periodo di generosa tutela americana per tentare di restituire ai loro stati il ruolo di potenze nazionali. Hanno cominciato sul piano economico, utilizzando gli aiuti del piano Marshall offerti loro per costruire un'economia europea unificata, ed hanno rimesso in piedi i loro sistemi economici nazionali. Hanno proseguito sul piano militare utilizzando la protezione americana fornita dal patto atlantico per ricostruire eserciti nazionali. Giunti infine ora sul piano diplomatico, profittano dei tentativi russo-americani di elaborare le regole della coesistenza competitiva per tentare di riprendere man mano l'indipendenza nazionale in politica estera.

Nel quindicennio trascorso dalla fine della guerra ad oggi, più volte si sono presentate circostanze che facevano apparire insieme utile e possibile l'unificazione europea, ma poiché il prezzo da pagare era l'abbandono del principio della sovranità nazionale, i democratici nazionali d'Europa hanno compiuto gesti superficiali di cosiddetto europeismo ed hanno lasciato passare le occasioni propizie, sabotando le loro stesse iniziative e producendo un vero e proprio fuoco d'artificio di istituzioni europee, regolarmente sprovviste di poteri reali e di controllo democratico. Al bisogno di unità politica si è risposto con quell'inutile parlatoio che è il Consiglio d'Europa; al bisogno di unità militare si è risposto con il fantasma dell'Unione Europea Occidentale; al bisogno di unità economico-sociale si è risposto con l'OECE, la CEE, la C.E.E. e l'Euratom, che sono tutti organismi di collaborazione internazionale, capaci di funzionare solo finché gli stati che li compongono hanno interesse alla collaborazione, e che restano paralizzati ogni volta che l'interesse prevalente in questo o quello stato è in contrasto con l'interesse europeo.

Se fossero stati all'altezza della situazione, se avessero compreso il terribile giudizio negativo che le due guerre mondiali, e quel che ad esse era seguito, hanno dato dell'epoca dei nazionalismi europei, i democratici avrebbero separato completamente le loro ragioni da quelle del nazionalismo, avrebbero contestato il principio stesso della fusione fra nazione e potere politico, si sarebbero sforzati di ricondurre la nazione al suo naturale piano di unità linguistico-culturale e di ridurre perciò progressivamente gli stati nazionali a semplici ministeri dell'educazione popolare e della tutela dei costumi nazionali. Invece quando si sono trovati al governo hanno parlato e gesticolato di Europa, ma hanno operato solo nel senso delle ricostruzioni nazionali; e quando si sono trovati all'opposizione hanno acuito il loro atteggiamento nazionale, dichiarandolo più autentico e più coerente di quello dei governativi, troppo intriso, a parer loro, di europeismo, e perciò troppo poco vigile dei supremi interessi nazionali.

Il primo esempio, ed in un certo senso il meglio riuscito, di questo neo-nazionalismo democratico, dal 1945 in poi, è stato fornito dagli Inglesi, che hanno dimenticato la proposta churchilliana di federazione franco-britannica ed il *federate or perish* di Attlee, e con superlativa abilità hanno sabotato ogni iniziativa di unificazione europea, nell'illusione di essere ancora il centro di un ormai evanescente impero mondiale, e di un equilibrio europeo che non esiste più. Seguirono i democratici francesi. Il dramma della loro impotente esitazione fra nazionalismo e colonialismo da una parte, federalismo europeo ed africano dall'altra, nonché la tragicomica loro capitolazione dinnanzi all'idea della grandezza nazionale ed all'uomo che la incarnava son cose troppo note per

doverle qui ricordare nei loro dettagli. Più lento ma uguale è stato il cedimento dei democratici italiani che, sia pure inconsapevolmente, si erano forse spinti più di tutti gli altri sulla via del federalismo europeo per poi tornare alla tradizionale politica italiana di aspirante grande potenza. Fra i minori stati democratici d'Europa, che avevano tutto da guadagnare e nulla da perdere impegnandosi a fondo nella costruzione degli Stati Uniti d'Europa, alcuni sono rimasti chiusi in sé stessi, ed altri hanno partecipato all'europeismo governativo soprattutto come cavillosi difensori dei loro particolarismi e facendo perciò regolarmente il giuoco delle esitazioni nazionaliste dei più grandi. I democratici tedeschi non fanno eccezione alla regola, ma poichè la questione della restaurazione dello stato nazionale tedesco presenta aspetti speciali sia per i tedeschi che per l'intero mondo democratico, e dovremo perciò esaminarla a parte, basti qui averla ricordata.

IX

Accettando il principio della sovranità nazionale come fondamento della legittimità dei propri stati in Europa, l'esperienza democratica ha reintrodotta nel proprio seno un'insidiosa malattia il cui decorso può essere così riassunto.

Poichè la ricostruzione della vita civile ha avuto luogo nei singoli paesi d'Europa sotto la direzione politica di governi nazionali nel quadro di leggi nazionali mediante l'attività di partiti nazionali, tutto ciò che aveva o poteva assumere forma nazionale acquistava automaticamente un forte rilievo, mentre tutto ciò che aveva o avrebbe dovuto assumere forma sopranazionale restava informe, sfuggendo all'attenzione, o tutt'al più si deformava riducendosi ad oggetto della politica estera nazionale.

Una volta portata a termine la restaurazione dell'economia, delle forze militari e delle idee politiche secondo le categorie dello stato-nazione, la solidarietà fra le diverse nazioni democratiche è andata perdendo ogni più profondo significato, e si è trasformata in espressione di un semplice calcolo politico. Le esigenze di unità, di grandezza, di prestigio, di indipendenza, di potenza della nazione sono diventate coefficienti via via più importanti nella determinazione di questo calcolo. La politica di integrazione economica non è stata perseguita nella prospettiva di dare una solida base materiale ad una più vasta comunità democratica. Abbandonata esplicitamente ogni velleità sopranazionale, essa è accolta del singolo stato perchè e finchè conviene al potenziamento della sua economia nazionale. E' questo il senso che hanno ormai le cosiddette comunità economiche ed i dibattiti sulla zona

di libero scambio. La solidarietà diplomatico-militare delle democrazie europee fra loro e con l'America è anch'essa subordinata sempre più al criterio della convenienza di ogni singolo stato nazionale. E' stata forte finchè l'U.R.S.S. di Stalin mostrava di non aver compreso le nuove regole della coesistenza competitiva e minacciava perciò ad ogni momento lo scatenamento della guerra totale. Resiste sempre più difficilmente al nuovo clima della coesistenza competitiva. La sproporzione di forze e di responsabilità fra l'America e gli stati europei suoi alleati genera fra questi un senso di umiliazione e di frustrazione nazionale, che si traduce in un diffuso e crescente antiamericanismo, quantunque tutti sappiamo che la sicurezza europea dipende oggi essenzialmente dall'esercizio dell'egemonia americana nel campo democratico. Il desiderio di riaffermare la propria indipendenza nazionale fa sorgere in questo o quel circolo diplomatico, in questa o quella corrente politica l'inverosimile idea di un ritorno dalla politica dell'equilibrio mondiale a quella dell'equilibrio europeo, quantunque tutti sappiamo che le forze reali costituenti l'equilibrio non sono più oggi le potenze europee, ma le potenze mondiali, e che perciò in realtà si tratterebbe non di equilibrio ma di balcanizzazione dell'Europa.

I progetti in questo senso sono vari e variabili, a seconda del modo in cui questa o quella corrente vede gli interessi del proprio stato-nazione, ma sono tutti presi ogni giorno di più seriamente in considerazione. Alcuni pensano alla neutralità possibilmente di tutti gli stati europei, o quanto meno del proprio. Altri progettano la neutralizzazione della Germania e di più o meno vaste zone intorno ad essa. Altri ancora preferiscono stabilire più stretti rapporti bilaterali con l'America nella speranza che questa maggior prova di fedeltà porti l'America a sostenere con maggior impegno le aspirazioni nazionali proprie. In Inghilterra si spera di riconquistare il ruolo di moderatore e di ago della bilancia sia nel sistema della politica mondiale, sia in quello della politica europea. In Francia si sognano tutte le assicurazioni e controassicurazioni diplomatiche possibili; l'amicizia con l'America contro lo strapotere russo e con la Russia contro lo strapotere americano, con l'Inghilterra contro il primato europeo tedesco e con la Germania contro il primato europeo inglese. In Italia si medita se allo scopo di poter riprendere la politica di grande potenza mediterranea convenga di più legarsi completamente con l'America, seguire le tortuose vie della diplomazia inglese, aggregarsi all'intesa franco-tedesca, o far diplomazia per proprio conto nel mondo arabo. In Germania ci si chiede con ansia crescente se il cammino che porta alla riunificazione nazionale passa attraverso la fedeltà all'America, l'intesa franco-tedesca, la neutralità, il riavvicinamento alla Russia. Negli stati minori, ove più che ad un'impossi-

bile potenza si pensa alla propria tranquillità, si auspica un posente blocco degli altri ed una contemporanea propria neutralità.

Gli ideali nazionalisti, che erano stati spazzati via dopo la guerra dal dilagare dello spirito democratico, tornano ad esprimere le esigenze profonde dei restaurati stati nazionali e riemergono ovunque. A volte si tratta del cambiamento di persone sul proskenio: Pella e Fanfani, ex fascisti e assai sensibili a tutti gli appelli nazionalistici prendono il posto di De Gasperi; il retore Bidault sostituisce Schuman; l'araldo dell'espansionismo economico tedesco Erhard si accinge a succedere ad Adenauer. Oppure lo spirito nazionalista compenetra più a fondo un vecchio partito: la socialdemocrazia tedesca si fa la paladina della riunificazione nazionale ad ogni costo; il partito socialista francese avvia e porta innanzi fino al proprio suicidio politico la guerra coloniale in Algeria. Altre volte ancora il nazionalismo si ripresenta con proprie formazioni politiche, che riescono ad avvicinarsi di nuovo al governo e anche ad arrivarci: neo-fascisti e monarchici fanno oggi già parte della maggioranza governativa italiana, ed il gollismo controlla il governo francese.

Riappaiono le prime manifestazioni di insofferenza reciproca fra i vari nazionalismi: la polemica austro-italiana a proposito del Sud-Tirolo, il litigio anglo-francese circa la zona di libero scambio, il riaffiorare della reciproca diffidenza anglo-tedesca. Si tratta dei prodromi di rivalità più profonde, che emergono perché tanto il passato quanto l'avvenire di ogni nazionalismo porta alla avversione ed alla gelosia reciproca. L'ambizione di volere ancora essere una grande potenza impone all'Inghilterra ed alla Francia sforzi eccessivi, che in Francia hanno già provocato una grossa frana nel sistema democratico. Un fremito analogo si fa sentire nella vita politica tedesca e italiana. Qua e là la democrazia comincia ad essere di nuovo sentita come un freno fastidioso.

X

Il dilagare, subdolo ma non contestabile, del nazionalismo in Europa porta alla progressiva svalutazione del momento ideale che tiene unito il campo democratico, e tende a ridurre questo a semplice coalizione militare intorno ad una grande potenza. Un segno assai caratteristico di questa degradazione è stato la graduale riammissione della Spagna nel campo occidentale. Messo in un primo momento al bando dalle democrazie, Franco è stato successivamente aiutato dall'America a mantenere in piedi il suo regime, ed ora Francia e Germania hanno deciso di chiederne l'ammissione al Patto Atlantico.

Le ripercussioni più gravi dell'indebolirsi del momento ideale democratico si manifestano nella politica americana. La leadership americana ha avuto ed in parte ha ancora un aspetto di cui non si sa se ammirare più l'estrema rarità o la grandezza storica. Benché divenuti la prima potenza mondiale, responsabile della sorte di più della metà dell'umanità, gli Stati Uniti non possedevano né tradizioni né grandi attitudini imperiali, non nutrivano alcuna simpatia per il colonialismo degli europei, ed avevano una profonda avversione per i loro nazionalismi. Con una certa ingenuità, ma con vigore, avevano sentito come loro missione la diffusione del modo democratico di vita, e compreso la portata storica della sfida che si apriva fra democrazia e comunismo. Sia pure attraverso grossolani errori e non trascurabili incertezze hanno ispirato a questa missione ed a questa sfida l'esercizio della propria potenza. Nell'*European Cooperation Act* e nel *Mutual Security Act* stava scritto l'impegno americano a contribuire alla nascita della democrazia federale europea. La pigrizia mentale dei democratici europei ha costretto gli Americani ad un «agonizing reappraisal» delle loro speranze, a conclusione del quale essi hanno accettato come un dato di fatto da loro non più modificabile l'insabbiarsi progressivo dell'esperienza democratica europea nei vecchi schemi nazionali. La scomparsa del grandioso piano di riorganizzazione politica ed economica dell'Europa, alla cui realizzazione sarebbero stati impegnati per lungo tempo e fortemente, anche se in modi diversi, Europei ed Americani, ha ridotto la leadership americana al livello di una politica priva di idee e di prospettive, che si limita a reagire giorno per giorno ai malumori dei suoi alleati, alle iniziative degli avversari, alle esplosioni rivoluzionarie dei paesi sottosviluppati, e che sembra avere come solo ideale quello assurdo dell'immobilismo mondiale, del mantenimento dello *status quo* ovunque.

Pur di conservare le alleanze che ha in Europa, l'America diventa ogni giorno più indifferente verso l'involuzione nazionalista e antidemocratica che si comincia a delineare nel vecchio continente. La democrazia non è più un compito comune dei popoli liberi; è un affare interno di ciascuno stato, e l'America sta cessando di essere un centro di attrazione e di speranze delle correnti più autenticamente democratiche d'Europa, per diventare a poco a poco il polo di attrazione di quel che in Europa vi è di più retrivo e di più conservatore.

In queste circostanze condurre con efficacia la politica dell'equilibrio mondiale, della coesistenza competitiva, diventa un compito quanto mai arduo per gli Stati Uniti. Essendo ormai la solidarietà democratica in funzione quasi esclusiva della paura che i minori stati democratici hanno dell'U.R.S.S., gli Stati Uniti si trovano ad ogni momento a dover scegliere fra il manteni-

mento della coalizione democratica e la ricerca di compromessi con l'U.R.S.S. La prima via porta al permanere della tensione mondiale ad un elevato grado di pericolosità; la seconda porta alla progressiva decomposizione della solidarietà democratica ed al diffondersi del caos nazionalista nell'Europa occidentale.

Sono queste le principali caratteristiche della malattia nazionalista che mina l'esperienza democratica. Per chiunque mediti spassionatamente sull'argomento, non v'è alcun dubbio che le probabilità di fallimenti parziali o totali della esperienza democratica più che dalle difficoltà interne — sociali, confessionali o istituzionali — dei singoli paesi del campo democratico, e più che dai ritardi e dagli errori nel portare a termine con successo la decolonizzazione, dipendono dalle conseguenze rovinose del nazionalismo che di nuovo emerge in Europa.

Gli affari economici, militari ed esteri costituiscono la parte più importante e più impegnativa della vita politica delle comunità moderne, e per l'Europa sono ormai affari che possono essere adeguatamente amministrati solo sul piano europeo. Ma i democratici hanno rinunciato ad affrontarli in modo conforme ai propri principi, cioè affidandoli a istituzioni federali sottoposte al controllo del popolo europeo, e sono tornati a trattarli secondo i principi e con gli strumenti dello stato nazionale. Per questa ragione la scala dei valori fra democrazia e nazionalismo si è ancora una volta capovolta. La democrazia è rimasta la norma di vita interna dei singoli stati, ma non è diventata il principio di organizzazione della vita pubblica in quel grande e decisivo territorio che è l'Europa.

La politica estera, militare ed economica è condotta dallo stato nazionale ed è retta in ultima istanza dal principio della sovranità nazionale. Questo principio può a lungo operare tacito e velato, adoperando formule democratiche e persino slogans europeistici, ma ad un certo punto — e ciò accade di solito quando è troppo tardi per cambiar rotta — lascia cadere ogni maschera e si presenta nella sua vera natura di nazionalismo gretto, prepotente, indifferente ad ogni forma di solidarietà che non sia quella della nazione.

Un diritto "anarchico": il diritto internazionale

ANDREA CHITI-BATELLI

Pasquale Galluppi, giunto ad illustrare nelle sue *Lettere filosofiche* la « Dialettica trascendentale » kantiana, osservava che, una volta stabilita la dottrina dei giudizi, in base alla quale è valido solo il giudizio sintetico a priori, come sintesi del dato empirico e del concetto, Kant avrebbe potuto dedurre l'impossibilità della metafisica come scienza « con un semplice tratto di penna ». Ma quell'eccellente uomo, egli aggiungeva, non si contentò di una conclusione così a buon mercato, e dimostrò particolareggiatamente la sua tesi appunto nella « Dialettica trascendentale ». Non diversamente, sembra a noi, il carattere non giuridico del diritto internazionale potrebbe essere dedotto con un tratto di penna dalla semplice definizione del diritto, ove questa contempra, come è necessario, i due elementi indispensabili della *coazione* e dell'autorità *supra partes* capace di garantirla¹, ed ove si tenga conto del significato e della portata del principio dell'assoluta sovranità nazionale, *superiorem non recognoscens*, che esclude di per sé e automaticamente l'esistenza di un ordine normativo al di sopra degli stati.

Ma anche ammessa la superfluità di una dimostrazione particolareggiata, e per quanto questa era stata più volte fornita — nel campo filosofico da Machiavelli, Spinoza, Hobbes, Hegel, Lasson, Gumplovicz, Binder, Mochi; sul piano politico dallo Hamilton del *Federalist*, e in genere dai teorici del federalismo internazionale moderno (dallo Streit al Robbins, al Reves); sul terreno più strettamente tecnico-giuridico da Austin, Lundstedt, Olivecrona, Somlo, Campagnolo, ecc.² — una ridimostrazione particolareggiata appare tutt'altro che superflua, e questo per due ordini di ragioni. In primo luogo perchè i cattedratici del diritto internazionale, preoccupati della difesa della loro disciplina (e della cattedra), e completamente presi dalle loro discussioni cinesi, che essi considerano di una sottigliezza infinita e necessitanti un acume e una *souplesse* non concessi ai comuni mortali, trattano con profonda *suffisance* chi osi così semplicisticamente contestare la validità, anzi la stessa intrinseca concepibilità di un tale « diritto », e lo guardano come l'elefante nel negozio di porcellane. E in secondo luogo, e soprattutto, perchè la dimostrazione della non giuridicità del diritto internazionale non è nè completa nè

persuasiva se essa non sa, insieme, qualificare con una definizione appropriata e conforme al fatto e all'esperienza questa realtà dei rapporti internazionali, che si assume essere di natura non giuridica. Realtà che mostra bensì che in tutti i casi realmente importanti, e concernenti la sicurezza degli stati, la pace e la guerra, questi si comportano spessissimo come in « stato di natura », al di fuori del diritto; ma che mostra altresì che in molti altri casi, specie di natura non politica (si pensi ad organismi come l'Unione Postale Internazionale, o all'Organizzazione internazionale delle ferrovie, che funzionano come orologi), quegli stessi stati rispettano, spesso senza eccezioni, gli impegni presi e si comportano come se un diritto a cui essi si sentissero vincolati esistesse. Tale realtà mostra inoltre che hanno forma esteriormente giuridica, rigorosa e pedante, controversie, procedure e decisioni di tribunali internazionali, deduzioni e controdeduzioni di stati « attori » e « convenuti » presso le varie istanze esistenti, dalla Corte di Giustizia dell'Aja al Consiglio di Sicurezza dell'O.N.U.

Una tale dimostrazione — vera « dialettica trascendentale » del diritto internazionale — è stata fornita, nella forma più esauriente possibile, in un volume di un giovane studioso israeliano, il Levontin³, il quale ha il merito quasi unico di accettare le discussioni sul terreno assurdo dei giuristi internazionali; di seguirli con pazienza da certosino per gli ambagi di tutti i loro sofismi; di smontare vittoriosamente pezzo per pezzo il castello di carte delle loro illogiche e contraddittorie costruzioni.

CHE COS'E' IL DIRITTO INTERNAZIONALE

Sgombriamo anzitutto il terreno dal primo problema: che cos'è il diritto internazionale. Dire che esso non è un diritto, non significa affatto precludersi la possibilità di riconoscere un minimo di ordine nei rapporti internazionali. « L'anarchia che prevale nei rapporti interstatuali non significa necessariamente la pura forza. Significa solo l'assenza della norma giuridica. Anche senza questa le doti umane si affermano producendo un certo grado d'ordine, attraverso fattori diversi dalla legge » (p. 296). « Il regime zaristico in Russia fu definito una forma di *dispotismo temperato dall'assassinio* ». Similmente l'anarchia fra gli stati del mondo è temperata e attenuata da vari fattori che impediscono all'attuale condizione di assenza della legge di degenerare in estremo disordine. Fra questi fattori occorre menzionare: la religione, il senso di umanità, la reciprocità, l'inerzia, i limiti del potere di ciascuno stato, il rapporto delle forze (*balance of power*), gli accordi per la sicurezza collettiva, la paura » (p. 14).

Anche Hobbes aveva notato che nello stato di natura, il *bellum omnium contra omnes* è solo potenziale, e non significa una lotta violenta costantemente in atto: « Quando gli uomini vivono senza una comune potestà che li tenga in rispetto, essi vivono in uno stato detto di guerra... e la natura di tale stato consiste non nell'attuale combattere, ma nella conosciuta disposizione al combattimento, per tutto il tempo che non vi è garanzia del contrario ». La difficoltà a comprendere un tale concetto può costituire una prima spiegazione del sorgere, dell'affermarsi e del perdurare dell'illusione del « diritto » internazionale.

Può darsi che alle origini questa illusione avesse un certo senso, quando il complesso delle norme internazionali era sostenuto da una sanzione così efficace come « la fede in Dio e la paura del diavolo »; ma è certo « un'ironia del destino che il diritto internazionale moderno sia stato formulato da Grozio e da altri con la premessa tacita che esso avesse come base sostanziale l'universalismo cristiano medievale, e come espressione formale il diritto romano, quando ormai queste due premesse erano state definitivamente poste in crisi (*challenged*) dal Rinascimento e dalla Riforma. In questo senso l'opera dei moderni padri del diritto internazionale si può definire postuma » (p. 74 e p. 108 e seg.). E' certo infatti che quel tipo di sanzione è completamente scomparso. All'immagine classica di Enrico IV che a Canossa attende per tre giorni a piedi nudi nella neve il perdono del pontefice, N. Y. Park ha giustamente contrapposto quella di Mussolini che squadrava le fiche alle sanzioni societarie, « whereupon the League's representative stood in penitence outside Il Duce's office in Rome begging and prying for forgiveness »⁴.

Anche il diritto internazionale evolve come tutte le cose umane; ma nel senso diametralmente opposto a quello preteso dai suoi sprovveduti teorizzatori⁵. Può ben darsi che in alcuni di essi l'avversione a riconoscere un tale stato di cose derivi dall'inclinazione morale — più o meno cosciente — a non contribuire a determinarlo e ad avallarlo, ma la politica dell'ipocrisia, del capo sotto la sabbia, non ha mai giovato al progresso etico, che presuppone la sincerità (*oportet ut eveniant schandala*).

E' tale ipocrisia che non consente di riconoscere che il sostenere ancora la validità del principio *pacta sunt servanda* equivale ad andare contro l'esperienza e la testimonianza dei fatti: la quale suggerisce inoppugnabilmente che, al *security level*, *pacta non sunt servata*. Per dirla col L. (p. 58) « non esiste fra gli stati una consuetudine di osservanza dei patti in materia di sicurezza. Quando l'astenersi dal fare la guerra è considerato pericoloso, chi faccia sommessamente osservare che può derivarne una violazione di un trattato è messo senza complimenti a tacere come puerile ».

Vi è ancora un'altra osservazione da fare. Ciò che si è detto finora vale per il settore della sicurezza, delle controversie internazionali di natura politica che involgono gl'interessi fondamentali degli stati. Un gradino al di sotto, nel *sub-security level*, per i problemi d'importanza secondaria, le norme internazionali — poniamo, sulle immunità diplomatiche, sul passaggio di navi mercantili attraverso le acque territoriali di uno stato, e così via — sono assai più spesso osservate, anche se le eccezioni non sono poche. Ma questo accade non perchè tali norme siano giuridicamente vincolanti; ma semplicemente perchè i vantaggi delle violazioni sono troppo piccoli; e troppo grandi i danni che si possono subire per ritorsioni o rappresaglie (pp. 61-2). Allo stesso *sub-security level* appartengono tutte le norme dello *jus in bello* (da quelle sul trattamento dei prigionieri a quelle sui salvacodotti, le capitolazioni e gli armistizi), le quali vengono rispettate per la paura di ritorsioni immediate ed efficaci, come pure per il desiderio di non attirarsi le antipatie di stati neutrali — e non, ancora una volta, per un loro preteso carattere cogente. Che se per caso problemi del genere divenissero, per una ragione qualsiasi, di importanza vitale per un belligerante ed assurgessero al *security level* (es. uso di un'arma proibita — poniamo atomica — come *extrema ratio* nella speranza di vincere una guerra altrimenti perduta), non è ragionevole attendersi che la norma internazionale venga ancora osservata (pp. 62-6).

Si aggiunga che gli stati tendono, sia pure nei limiti del permanere dei loro interessi, a comportarsi come si sono comportati in passato (*via trita via tuta*) (pp. 71, 118-9); che questo complesso di tradizioni, di costumi e di norme, anche se non cogenti, e perciò non giuridiche, rende naturale, anche nelle relazioni fra stati, il ricorso « a tecniche e a terminologie giuridiche » (p. 154) (esse stesse, d'altra parte, frutto di una tradizione all'origine della quale il diritto internazionale era forse, come si è accennato, effettivamente un diritto) (pp. 391-2) e si avrà un quadro preciso di ciò che il diritto internazionale è: un sistema di comportamenti che normalmente gli stati hanno interesse a osservare (e solo per questo osservano), ma che violano tutte le volte che sanno, o ritengono, di cavarne un profitto o di tutelare interessi vitali, o ritenuti tali, altrimenti indifendibili.

CRITICA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE COME DIRITTO « EMBRIONALE »

Posta questa premessa, per negare la natura giuridica del diritto internazionale occorre anzitutto confutare la tesi che un

ordinamento, quale quello sopra descritto, rappresenti bensì un diritto, ma allo stato embrionale, non ancora ben organizzato: un diritto « debole » o « imperfetto », come direbbe lo Zitelmann⁶. E ciò si può fare con diversi ordini di argomentazioni.

Anzi tutto si può osservare che è falsa l'analogia — del resto neppur sempre cosciente — tramite la quale si ritiene che i rapporti fra Stati possano evolvere allo stesso modo in cui sono evoluti, all'alba della società, i rapporti fra individui e fra membri di una stessa *societas*, attraverso l'istituto dell'« arbitrato », dapprima volontario, e poi trasformato, dalla progressiva comune coscienza della sua necessità, in obbligatorio. La falsità risiede per l'appunto nel porre sullo stesso piano una società d'individui e un insieme disorganico di stati sovrani⁷.

Si può altresì rilevare, ed è questo forse il punto decisivo, che è falsa la tesi, che soggiace a quell'analogia, che « il giudice preceda il legislatore ». Nel diritto anche più embrionale delle società primitive non esiste mai un arbitro in funzione giudicante, e insomma un potere giudiziario, senza un legislatore che stabilisca il diritto e un esecutore che coattivamente lo attui, ancorchè queste tre funzioni siano concentrate in un solo organo, o addirittura in una sola persona: in un giudice che trova il diritto, e che è anche il sovrano che lo pone in essere (e il capo religioso che da questa sua funzione mutua la legittimità di quel triplice potere). Come l'evoluzione del diritto romano inoppugnabilmente dimostra, l'affermarsi dell'arbitrato obbligatorio (*nemo iudex in re sua*) va di pari passo con l'affermarsi della pubblicità dell'esecuzione (*nemo executor in re sua*, si potrebbe dire). L'esecuzione della sentenza arbitrale anche nel diritto primitivo viene abbastanza presto sottratta alle parti, almeno nel senso che essa è tutelata dalla coscienza che si sviluppa nella collettività della sua « securtà »; e quindi viene rapidamente « istituzionalizzata », come la funzione giurisdizionale, attraverso una sia pur inizialmente « timida assunzione della giustizia da parte dello stato »⁸ operata « sia col disciplinarne la forma, sia col sottoporla a un controllo del magistrato per verificarne la legittimità »⁹.

Infine, e in senso più generale, si può negare il carattere di « diritto embrionale » del diritto internazionale ricorrendo, come fa L. (p. 229) a questa capitale osservazione del Lauterpacht: « E' possibile, con riferimento alla storia delle comunità primitive, affermare la possibilità di un ordinamento giuridico senza un'autorità sovrana che applichi le leggi; è possibile pensare ad un ordinamento giuridico rudimentale, che non abbia corti con giurisdizione obbligatoria per acclarare un diritto controverso; è possibile immaginare un sistema giuridico senza organi per la sua attuazione (*enforcement*) and relying for that purpose on

self-help. Ma, se è lecito ignorare le conseguenze negative di ciascuno dei sopra citati difetti a sè preso nell'ipotesi che altri elementi essenziali siano presenti e neutralizzino le conseguenze dei difetti stessi, affermare invece la possibilità di un ordine giuridico in cui *tutti* quegli elementi siano mancanti significa ridurre il concetto di diritto ad un'ombra di se stesso, o piuttosto usarlo in un significato diverso dall'abituale (che è appunto ciò che gli internazionalisti fanno, Lauterpacht compreso, quasi sempre senza rendersene conto)¹⁰.

LA FUNZIONE LEGISLATIVA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Per ribadire definitivamente la non giuridicità del diritto internazionale, occorre ora appunto dimostrare che nessuno di questi «elementi essenziali», come li chiama il Lauterpacht, è presente nel diritto internazionale; e per quanto, come si è visto, le tre funzioni siano solo astrattamente separabili giacchè esse stanno o cadono insieme, esaminiamole tuttavia distintamente per comodità di analisi, cominciando dalla funzione legislativa. Si deve in proposito osservare:

1) Caratteristica fondamentale della funzione legislativa è quella di introdurre nel diritto, in maniera razionalmente ordinata, e attraverso organi a ciò deputati e procedure prestabilite, i cambiamenti gradualmente che il continuo fluire della vita e il mutare della società rendono necessari. «Il solo modo di evitare una rivoluzione è di farla», è stato detto. Questa frase contiene *in nuce* tutta la filosofia della funzione legislativa. «Applicando tali considerazioni alle relazioni fra stati, il fatto che più colpisce la nostra attenzione è che i cambiamenti hanno luogo ma che non esiste un organo capace di disciplinarli attraverso un graduale e misurato dare e prendere, senza esser vincolato esso stesso da diritti quesiti... I trattati, mediante i quali gli stati cercano di regolare i loro rapporti reciproci, non possono esser considerati come una *procedure of change*, giacchè un trattato è vincolante solo per uno stato *which has assented to it*». E neppure può essere presa in considerazione, in tal senso, la regola *rebus sic stantibus* perchè, in diritto internazionale, «ciascuno stato agisce come *judex in re sua*».

Pertanto «un sistema che accetta i cambiamenti ma non li regola nè disciplina, non è un sistema giuridico: è uno specchio passivo. Il che ribadisce con altre parole la proposizione che le relazioni fra stati non sono disciplinate dalla legge, anche se

nella condotta di queste si fa ricorso a tecniche e terminologie giuridiche» (pp. 141-54).

2) L'astrattezza e la genericità sono elementi essenziali della legge. Ove i destinatari e gli effetti di questa siano conosciuti in anticipo, cessa da un lato l'imparzialità e cessa dall'altro la natura di legge delle norme in questione, che non sono più regole generali di condotta, ma comandi particolari. Ora il numero ristretto dei soggetti di diritto internazionale, e la loro eterogeneità, impediscono appunto l'astrattezza e la genericità delle norme internazionali. Nello stesso senso, dice il L., agisce l'«unicità» di determinate situazioni di fatto. Durante la guerra civile americana il blocco navale operato dagli stati del Nord, decisivo per il successo finale, non poteva riuscire se non si estendeva al porto inglese di Nassau nelle Bahamas, con violazione del diritto di uno stato neutrale — il che fu naturalmente fatto. «Gli Stati Uniti — spiega lo Smith — rifiutarono di essere ostacolati (*thwarted*) da un accidente di geografia»¹¹. Ma tutta la geografia, anzi tutti i fatti della vita e tutti i rapporti, intersubiettivi come internazionali, sono unici e accidentali. Se gli stati sono giudici e parti in causa — anzi, anche legislatori e *attitrés* a formulare, in una situazione mutata, la nuova norma da applicarsi al caso particolare — non è questa la prova più bella che siamo nell'ambito di una realtà che in nessun modo può qualificarsi come giuridica?

3) Ciò sottolinea un altro degli aspetti capitali per cui il diritto internazionale non è un diritto: l'attività «legislativa» è in esso decentralizzata, centrifuga, e perciò radicalmente anarchica: insomma ha caratteristiche antitetice a quelle della normale attività legislativa interna, e non si vede perchè debba chiamarsi con lo stesso nome.

4) Non occorre insistere sull'argomento, già sviluppato dal *Federalist*, che una giustizia sugli stati e non sugli individui, che faccia d'ogni erba un fascio e classifichi come tutti «colpevoli» o tutti «innocenti» i cittadini di uno stato, è insieme, giusta appunto le parole di Hamilton, un non senso logico ed una impossibilità pratica¹².

5) Argomento decisivo, perchè si possa parlare o meno dell'esistenza di una legislazione degna di questo nome nell'ambito dei rapporti fra gli stati, è che esista una disciplina dell'uso della forza, cioè una definizione univoca e generalmente riconosciuta della guerra giusta. Kelsen, che pur crede spesso acriticamente nella giuridicità del diritto internazionale, afferma espli-

citamente in più luoghi¹³, salvo a scordarsene per la strada, che il diritto internazionale è diritto solo se è in grado di caratterizzare la guerra fra gli stati o come una sanzione conforme alla legge o come un delitto.

A dire il vero, a differenza del L., noi contesteremmo anche in questo caso la giuridicità del diritto internazionale, in forza delle considerazioni di Hamilton. L'idea di una guerra giusta è, giuridicamente, una *contradictio in adjecto* — o, in ogni caso, un mero non senso logico. Ed è un non senso il considerare la guerra come sanzione, giacchè « la forza non può esser classificata tale se non quando essa è *overwhelmingly successful* » (p. 56). Altrimenti, anche i timidi e subito schiacciati tentativi dei Paesi Bassi di resistere, durante la seconda guerra mondiale, all'invasione tedesca, dovrebbero definirsi, secondo la giusta osservazione di un internazionalista olandese¹⁴, « sanzioni in nome della legge internazionale »!

Ma è ugualmente istruttivo esaminare la questione. La evoluzione della dottrina del *bellum justum* — dallo *jus fetiale*, a S. Agostino, a S. Tommaso, a Vittoria, a Grotius, ai positivisti del secolo scorso — era sfociata nella logica conclusione di questi ultimi « che il ricorso alla guerra da parte di stati sovrani non è mai di per sé illegale e che in realtà la sovranità dello stato implica, in diritto internazionale, lo *jus belli* » (p. 19). « That state A is in any case entitled to make war on state B — for a good reason, for a sham reason as well as for no reason at all » (p. 35).

Conclusione logica rispetto al sistema, ma inaccettabile rispetto all'evoluzione scientifica e tecnica del progresso umano, e ai principi morali che dovrebbero disciplinarlo. Donde i tentativi di reintrodurre il concetto di guerra non più ingiusta, ma illegale (S.d.N., patto Kellog, O.N.U.). Orbene, riescono tali tentativi — ecco il quesito che pone il L. — a restaurare una dottrina del *bellum justum* che abbia una qualche pretesa di oggettività, di solidità, o anche solo di attendibilità? La risposta del L. è recisamente negativa, per le seguenti ragioni: Nel *Covenant* della S.d.N. non vi è alcuna applicazione generale della dottrina della guerra giusta, per quanto si tenti di distinguere fra guerra lecita e illecita secondo la definizione dello stesso *Covenant* (che ammette, fra le guerre lecite, alcune guerre « ingiuste »). Ma anche le guerre illecite secondo la definizione del *Covenant* non sono effettivamente poste fuori legge, perchè la guerra non è definita; ogni stato decide per proprio conto se una guerra illecita è o no in atto e quale stato ne è responsabile; in nessun caso sussiste obbligo di applicare sanzioni militari; non è detto per quanto tempo debbano essere applicate le sanzioni economiche (p. 30).

Nel *Patto Kellog*: non vi è definizione della guerra; non è prevista alcuna procedura per determinare il *casus foederis*; non si va oltre l'ingiunzione negativa che le dispute non debbono essere risolte « se non con mezzi pacifici » (ma non vi è nessun tentativo positivo per risolvere le dispute); la rinuncia alla guerra « come strumento di politica nazionale » lascia indefinite le guerre che si pretendono condotte per altri fini (p. es. di giustizia internazionale); sono incertissime le sanzioni previste nel patto, il quale nulla dice circa il diritto all'autodifesa collettiva. Con disposizioni così vaghe (e di proposito volute vaghe dai firmatari), la Germania, se avesse vinto la seconda guerra mondiale, avrebbe a buon diritto potuto accusare la Francia e l'Inghilterra di aver cercato di risolvere con mezzi non pacifici dispute che esse avevano con la stessa Germania a proposito della aggressione alla Polonia — che la Germania avrebbe potuto definire o come non configurante una guerra, o come una guerra non condotta come « strumento di politica nazionale », o nell'un modo e nell'altro (pp. 30-35) (o addirittura, come vedremo oltre, disconoscendo la Polonia come stato).

La « Carta » dell'O.N.U. condanna l'uso della forza e conferisce vasti poteri d'intervento al Consiglio di Sicurezza. Questi poteri sono rimasti, peraltro, appunto sulla... Carta, non essendo mai stati conclusi gli accordi necessari perchè i membri mettano a disposizione di esso le forze armate necessarie, come previsto dall'art. 43; essendo tutt'altro che verisimile che essi vengano mai conclusi; e dovendo in ogni caso le sue decisioni esser prese, a norma dell'art. 27, col voto di sette membri, compresi tutti e cinque i « Grandi » (un'altra eventualità ben poco probabile). Perciò in pratica il Consiglio di Sicurezza riesce solo ad emanare raccomandazioni non vincolanti, a norma dell'art. 39, com'è avvenuto in occasione della guerra di Corea. L'« armistizio generale » che pose fine a quella guerra appare particolarmente istruttivo; esso è stato concluso fra uguali e non si ispira alla « messa fuori legge » o all'« abolizione » della guerra, nè all'asserzione che quella guerra sia stata combattuta a buon diritto da una parte, e a torto dall'altra. E' vero che ciò non vuol dire negare la concezione della guerra come giusta da un lato e iniqua dall'altro; ma vuol dire che ancora una volta la giustizia non è stata sufficientemente sostenuta dalla forza ed è stata costretta al compromesso. E quindi che non si è fatto un passo oltre la dottrina *soggettiva* della guerra giusta, e non si è creata una legge oggettiva per regolare l'uso della forza (pp. 38-39).

In effetti finchè il Consiglio di Sicurezza non ha deciso, l'O.N.U. è neutrale, e spetta ad ogni membro decidere se una aggressione ha avuto luogo, chi è l'offensore, se è il caso d'intervenire contro di esso (p. 50). Perciò uno stato membro —

contro cui vengano adottate misure coercitive da parte di altri membri — può sostenere che la sua resistenza ad esse è un atto di autodifesa, giusta l'art. 51 dello Statuto, la cui formulazione (« Nulla nel presente Statuto pregiudicherà il diritto innato di autodifesa individuale e collettiva, qualora abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, fintanto che il Consiglio di Sicurezza non abbia preso misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionali »), non è affatto incompatibile « con la possibilità di una guerra mondiale *legale* o *giusta* da ambo le parti » (pp. 188-9).

Inoltre, anche se il Consiglio di Sicurezza decide, con la dovuta maggioranza, nessuna disposizione della Carta lo obbliga a prender misure contro la parte colpevole: esso può, infatti, stabilire l'esistenza di una « minaccia » o « violazione » (*breach*) della pace, senza considerare alcuno degli stati implicato più responsabile dell'altro. E può perfino, al limite, rivolgere le proprie misure contro uno stato non responsabile (*innocent*).

In conclusione, bisogna rispondere negativamente alla domanda se la vecchia dottrina del *bellum justum* faccia ancora parte del diritto internazionale. Il fatto che in definitiva ogni stato decida da sé, per dirla col Verdross¹⁵ « quale belligerante ha ragione e quale è l'*injustus aggressor* deforma l'intera dottrina del *bellum justum* », dottrina che trova spiegazione storica nel Sacro Romano Impero e nel Papato, ma che è venuta completamente meno, fatto che ci obbliga a tornare alla tesi maestra di Kant¹⁶, secondo la quale non ha senso parlare di guerra giusta dove non c'è arbitro riconosciuto.

LA FUNZIONE GIURISDIZIONALE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Qui il discorso potrà essere molto più breve, giacché il nostro compito è facilitato da quanto già abbiamo detto, e in particolare dalla distinzione che abbiamo posto fra arbitro volontario e facoltativo e giudice obbligatorio e non eludibile. Solo in questo secondo caso si ha un diritto (e l'istituto primitivo dell'arbitrato caratterizza in realtà un diritto embrionale solo nella misura in cui è esso stesso una giurisdizione embrionale, cioè a carattere, almeno embrionalmente, non facoltativo, come già si è visto). Nulla di simile esiste nell'ambito del diritto internazionale: in esso non vi è infatti nessuna *central machinery* per accertare i fatti e interpretare le norme.

Quanto all'*interpretazione* basti dire che neppure lo Statuto delle N.U. prevede una *authoritative interpretation* delle proprie

disposizioni, sì che uno stato membro non è tenuto ad astenersi dall'agire in conformità a *qualsiasi* interpretazione di essa, anche se non accettata degli altri membri (p. 191), come infatti — si è già visto — è in pratica avvenuto in Corea. E lo stesso può ripetersi per qualsiasi altro trattato o accordo internazionale. Quanto all'accertamento dei fatti, l'organo che lo operi in modo imparziale, unico, univoco, e vincolante, manca nella maniera più radicale, sì che gli stati, secondo una giusta osservazione del Wright, « possono condurre le loro rispettive politiche riconoscendo fatti non ancora accertati (*established*) o invece rifiutando di riconoscere fatti già *established* »¹⁷. « Quale assurdità più grande — si chiede un altro internazionalista, il Fischer Williams, in un momento di lucidità — di quella per cui uno stato esiste per alcuni stati ma non per altri, o per cui per uno stato un gruppo di abitanti di un altro stato costituisce il solo governo legittimo di questo, mentre per altri membri della comunità internazionale i rappresentanti legittimi del medesimo stato sono un altro gruppo di suoi abitanti? »¹⁸. E il L. osserva di rincalzo che al limite « qualsiasi divieto di fare la guerra a un altro stato non potrebbe applicarsi all'uso della forza contro una comunità non riconosciuta come stato o, ancor più elegantemente, contro una comunità il cui riconoscimento come stato venisse previamente revocato » (p. 126).

Nel mondo pirandelliano del diritto internazionale — è ancora il Wright che parla — « there is nothing either good or bad, but thinking make it so ». Non pretese forse il governo italiano di liberarsi dalle responsabilità conseguenti al bombardamento di Corfù dell'agosto 1923 (con uccisione di donne e bambini) e dell'occupazione dell'isola greca, sostenendo, in una nota alla stessa Grecia, il carattere *pacifico* dell'operazione? (p. 25). E' vero che la Grecia rispose che non sembra « che competesse all'autore di un atto il descriverlo » (pp. 123-4); e così è infatti in ogni ordinamento giuridico che si rispetti. Ma il diritto internazionale ignora il principio *nemo iudex in re sua*, base di ogni diritto degno di questo nome. Che cosa dire « se un ladro potesse, con effetto vincolante, negare, non l'esistenza in sé di una legge contro il furto, ma *semplicemente* di non aver commesso il furto, o che l'atto da lui commesso possa qualificarsi come furto? » In realtà « la libertà che ha uno stato di qualificare un fatto pone virtualmente esso stato al disopra di ogni norma di legge applicabile al fatto stesso » (p. 175).

Ma non esistono — osserverà a questo punto qualcuno — i tribunali internazionali, la Corte dell'Aja, le varie assise per i diritti dell'uomo e le altre istanze giurisdizionali europee e mondiali? Esistono senza dubbio: ma in proposito sono necessarie tre osservazioni fondamentali:

1) Anzitutto, per ciò che si riferisce al diritto e alla giurisdizione interna di ciascuno stato, gli stati cooperano attivamente tra loro *at the expense of the unprotected individual* (p. 140) per sottrarsi reciprocamente, in base ai due principi che gli stati e i loro organi (*instrumentalities*) sono immuni da giurisdizione, e che le attività degli stati non sono soggette a sindacato giurisdizionale. Citare una potenza straniera davanti a una corte nazionale contro la sua volontà, comprometterebbe la pace fra le nazioni. Si tratta di questione politica, non giuridica: e tutte le volte che è in discussione un atto compiuto da un ente sovrano nell'esercizio della sua sovranità (*in his sovereign character*), esso può essere oggetto di negoziato, o di rappresaglie, o di guerra, non di giurisdizione (pp. 132-3). *Sovereignty and the rule of law are mutually exclusive* (p. 141): *par in parem non habet imperium*. O piuttosto, commenta il L., *non habet jurisdictionem*, perchè l'*imperium*, attraverso la guerra, anche se non ce l'ha, se lo piglia.

2) Davanti ai tribunali internazionali la situazione è solo formalmente diversa: *all international adjudication till now has been voluntary*. Gli stati possono sempre sottrarsi al giudizio, all'arbitrato, alle procedure di mediazione o di conciliazione, a tutti i tentativi di risolvere pacificamente le controversie per la via detta propriamente o impropriamente giurisdizionale, tutte le volte che lo ritengano opportuno. E, a meno che non siano costretti¹⁹, si comportano in tal modo in tutti i casi importanti « politici », lasciando se mai alla competenza delle Corti internazionali i casi di nessun rilievo, meramente « legali » (p. 146-7 e n.), secondo una distinzione prevista tanto dallo Statuto dell'O.N.U. (art. 36, § 3) come dal *Covenant* (art. 13) (p. 322). *De maximis non curat praetor*, commenta con molto spirito il nostro autore (p. 242).

Del resto anche gli accordi per sottoporre all'arbitrato controversie meramente « legali » sono conclusi in genere con riserve così ampie, « as to reduce the undertaking almost to the vanishing point » (cf. p. 239). Gli S.U., ad esempio, hanno accettato la giurisdizione obbligatoria della Corte dell'Aja, salve le controversie di competenza della giurisdizione americana « as determined by the United States of America »²⁰.

Si giunge così fino all'assurdo estremo (messo in luce dal Sohn), dello statuto delle N.U., per cui « uno stato può impunemente violare tutti i trattati internazionali, compreso lo Statuto e altre norme di diritto internazionale, e l'O.N.U. [che può intervenire solo in caso di minaccia alla pace, aggressione ecc.] non può farvi nulla. Fintanto che uno stato può violare i propri obblighi verso altri stati senza ricorrere a un attacco armato, gli

altri stati non hanno il diritto di ricorrere alla forza ». Si che, se detto stato « rifiuta di sottoporre tale controversia con un terzo stato a un tribunale internazionale imparziale, quest'ultimo è *helpless*, anche se la sua pretesa è fondata ».

LA FUNZIONE « ESECUTIVA » NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Abbiamo visto che di fatto una giurisdizione internazionale non esiste: perchè questa non usurpa il suo nome solo se è, almeno rudimentalmente, obbligatoria, mentre gli stati possono in pratica sottrarsi ad essa tutte le volte che vogliono. Orbene, lo stesso ragionamento si può ripetere a proposito dell'esecuzione delle sentenze internazionali. Anche se uno stato dovesse obbligatoramente sottostare, a proposito di una qualunque controversia, al giudizio di una corte internazionale, esso potrebbe ugualmente sottrarsi alle conseguenze di quel giudizio, giacchè il diritto internazionale non è armato per imporre ad esso, contro la sua volontà, l'esecuzione della sentenza. In realtà il concetto di « funzione esecutiva » riguarda un'attività molto complessa: un'attività che nel caso di una qualsiasi infrazione sia *giuridicamente e materialmente capace* (per il diritto che possiede e per la forza di cui dispone) di portare obbligatoramente, e se necessario con la forza, l'autore dell'illecito davanti all'istanza giurisdizionale (che è e deve restare, per sua natura, inerte). Funzione a cui, all'interno di uno stato, adempie appunto il « potere esecutivo » attraverso l'avvocatura dello stato, la procura generale, la polizia giudiziaria e la forza pubblica; anzitutto iniziando, se di sua competenza, l'azione penale o civile, in secondo luogo assicurando, se necessario coattivamente, il buon andamento dell'*iter* giurisdizionale, e finalmente garantendo l'esecuzione della sentenza passata in giudicato — anche qui, se occorre, con la forza.

Nulla di simile esiste nell'ambito del diritto internazionale. Abbiamo già visto come nessuno possa trascinar in giudizio uno stato contro sua voglia. Ci resta da osservare che « nei limiti in cui le norme internazionali sono applicate da un tribunale internazionale, esse sono applicate contro uno stato solo col suo consenso, cioè non realmente *contro esso stato* » (p. 72). Il L. non tratta di proposito il problema dell'esecuzione delle sentenze internazionali: sì che per completare l'esposizione e dimostrare che anche nel settore « esecutivo » del diritto internazionale ci troviamo di fronte a una *ruina mesta* ci converrà ricorrere ad argomentazioni critiche di altri autori.

Premettiamo anzitutto una considerazione elementare, che enunceremo con le parole del Durante: « La sentenza internazionale limita necessariamente la sua sfera di efficacia nell'ambito dell'ordinamento internazionale, e non è concepibile una sua esecutorietà negli ordinamenti interni ». Pertanto, « in caso di mancata spontanea esecuzione della sentenza da parte degli stati, detta esecuzione potrà esser imposta, dai soggetti interessati cui spetta il diritto di vederla eseguita, soltanto attraverso mezzi ritenuti idonei dal diritto internazionale, ma non certo attraverso i procedimenti di esecuzione forzata prevista dall'ordinamento dello stato inadempiente, o da terzi stati, per l'esecuzione di atti giurisdizionali interni »²¹. In altri termini, la sentenza internazionale « non ha un effetto interno immediato e non permette al giudice interno di avvalersene per disattendere la norma legislativa »²².

Tutto ciò è possibile solo nell'ipotesi che lo stato soccombente, — al quale solo spetta, nell'esercizio della sua sovranità interna, di porre termine al conflitto fra diritto interno ed internazionale — voglia adempiere. Altrimenti, ci ammonisce il Durante, non restano che « i mezzi ritenuti idonei dal diritto internazionale ». Ma quali sono questi mezzi?

Quali siano tali mezzi ce lo dicono molto chiaramente lo Hambro, il Goodrich, il Vulcan²³. Limitiamoci, con la scorta di questi autori (e rinviando all'ultimo di essi per una storia della questione), a considerare la situazione qual'è attualmente, nell'ambito delle Nazioni Unite. Nei casi — che abbiamo visto essere rarissimi — in cui gli Stati si decidono a sottoporre una controversia alla Corte Internazionale di Giustizia, essi possono sempre, se lo vogliono, sottrarsi all'esecuzione di una sentenza: la non esecuzione di questa, per usare appunto le parole dello Hambro (*op cit.*, p. 30) resta sempre « una possibilità pratica ». L'eccezione di presunte nullità delle sentenze per eccesso di potere, corruzione del giudice ecc. sono i pretesti a cui di solito si ricorre per tale scopo²⁴. Ed è curioso osservare come il Vulcan, che accetta in pieno la « logica », o per dir meglio le illogicità del diritto internazionale, trovi ciò naturalissimo. « L'assenza di ogni grado di appello rende quasi inevitabile la tesi della nullità », egli scrive. Ma in realtà in diritto interno è vero il contrario: dove l'istanza è unica — o è l'ultima a cui si possa adire — nessuna eccezione di nullità è ammissibile, anzi neppure concepibile; e la sentenza, trascorso un determinato termine, passa senz'altro in giudicato, e diviene esecutiva.

E' vero che accanto al *judicial settlement* delle controversie vi è il *quasi-judicial settlement* (secondo la locuzione di Kelsen) davanti all'Assemblea Generale delle N.U. e soprattutto davanti al Consiglio di Sicurezza. Ma quella può far solo generiche rac-

comandazioni²⁵; e questo, analogamente, « non può imporre alle parti, contro la loro volontà, una soluzione obbligatoria di una controversia, ma può solo agire come organo di conciliazione, come risulta dall'art. 100 comma 2 dello Statuto »²⁶. Ed anche ove si ritenga col Vulcan che — non limitando in nulla l'art. 94 2° comma dello Statuto le misure che il Consiglio di sicurezza può prendere « per far eseguire la sentenza » — il Consiglio stesso possa direttamente ricorrere, se lo ritiene necessario, anche alle sanzioni economiche e militari, resta pur sempre che esso, in base all'art. 27, 3° comma, dovrà prender la decisione relativa « col voto affermativo di sette dei suoi membri, in cui sono compresi i voti di tutti i membri permanenti ». « Ainsi le droit de veto joue dans la matière », egli osserva, paralizzando di fatto ogni decisione.

CONCLUSIONE

Crediamo così di aver ridimostrato la tesi di Rousseau che il diritto internazionale non ha *ni législateur, ni juge, ni gendarme*, e non è perciò un vero diritto. E possiamo concludere col L. che non è soltanto l'assenza di sanzioni che spinge a questa conclusione. Noi dovremmo in realtà mantenerla anche se i marziani intervenissero per costringere gli stati della terra a rispettare il giure delle genti, perchè tale diritto è nella sua più profonda radice non giuridico: *de-legalized from within*. Ciò spiega perchè, accettatane la struttura, finiscano per restare prigionieri della sua assurdità anche giuristi come lo Jellinek²⁷, che afferma senza batter ciglio che il diritto internazionale è un « diritto anarchico » (e che significa allora diritto?). E che significa parlare, come fanno altri giuristi, di « legislazione internazionale decentrata », quando in realtà tale « decentramento » — come il L. ci ha luminosamente dimostrato — vuol dir sostituzione della propria discrezione al diritto, rispetto del proprio interesse anzichè della legge (p. 117)? Non significa nulla, evidentemente; ed è perciò inutile tirare il fiato, e rimettersi a sperare ad ogni temporanea schiarita. « No temporary fits of bonomie among the powers should deceive us » afferma il L. fin dalla prefazione. « Basta solo riflettere che se un accordo fosse raggiunto dai Due o Tre o Quattro Grandi su questioni vitali quest'accordo, nell'ambito dell'attuale struttura delle relazioni internazionali, non sarebbe nulla di meglio che un altro trattato. E... i trattati in materia di sicurezza *non sono rispettati* » (p. XXIII). « The prospects of war are infinite and unmitigated. Only government — not the rules of international law — can bring order

out of the existing and impending chaos» (pp. 174-5).

Infatti, se nel diritto internazionale tutto zoppica, i suoi difetti non possono essere corretti con modifiche parziali, ma soltanto con una *feromatio ab imis*, che tolga di mezzo l'ostacolo che impedisce la giuridicizzazione dei rapporti fra gli stati: la sovranità assoluta dello stato, *superiorem non recognoscens*. Partendo da un punto di vista giuridico, il L. giunge a prospettare come unica soluzione valida la Federazione Mondiale, il *World Government*, indispensabile per lo stabilimento di un vero diritto internazionale. Ma con ciò il problema diventa politico, e richiede altro discorso.

NOTE

(¹) E sia pure una definizione attinta ad un autore che creda, inconsequentemente, alla giuridicità dello *jus gentium* come ad esempio il Lauterpacht, secondo il quale «law is what is in fact obeyed and enforced as an external rule of conduct». Cfr. H. LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*, Cambridge, Macmillan, 1947, p. 172.

(²) N. MACHIAVELLI, *Il Principe; Istorie Fiorentine; Discorsi sulla prima Deca di Tito Livio*. B. SPINOZA, *Trattato politico*, tr. it. a cura di A. Droetto, Torino, Ramella, 1958; TH. HOBBS, *Leviatano*, tr. it. Bari, Laterza, 1911-12; G. F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, Bari, Laterza, 1913; A. LASSON, *System der Rechtsphilosophie*, Berlin-Leipzig, J. Gutentag, 1882; L. GUMPLOWICZ, *Allgemeines Staatsrecht*, 3^a ed., Innsbruck, Wagner, 1907; J. BINDER, *Philosophie des Rechts*, Berlin, G. Stilke, 1925; A. MOCHI, *Science et Morale dans les problèmes Sociaux*, Paris, Alcan, 1931 e *Civiltà: i termini di una crisi*, L'Universale di Roma, 1947.

— A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *Il federalista*, tr. it., Pisa, Nistri-Lischi, 1955; C. K. STREIT, *Union Now*, New York-London, Harper, 1939; L. ROBBINS, *Le cause economiche della guerra*, tr. it., Torino, Einaudi, 1944 e *L'economia pianificata e l'ordine internazionale*, tr. Milano-Roma, Rizzoli, 1948; E. REVES, *Anatomia della pace*, tr. it., Firenze, Edizioni U, 1946.

— J. AUSTIN, *Lectures on jurisprudence*, 5^a ed., London, J. Murray, 2 voll., 1911; A. V. LUNDSTEDT, *Legal thinking Revised*, Stockholm: Almqvist e Wiksell, [1956] (e bibliografia ivi); U. CAMPAGNOLO, *Nations et Droit*, Paris, Alcan, 1938; K. OLIVECRONA, *Law as Fact*, Copenhagen, E. Munksgaard (e London, H. Milford, Oxford University Press), 1939. Di F. STIER-SOMLO si vedano soprattutto due opere monumentali di cui è stato collaboratore, *Grundrisse der Rechtswissenschaft*, Berlin, Vereinig. Wissensch. Verleger, 1919 sgg.; e *Handbuch des Völkerrechts*, Stuttgart, W. Kohlhammer, 1930 sgg.

— Si veda anche, per una rapida sintesi delle diverse teorie A. NUSSBAUM, *A Concise History of the Law of Nations*, ed. riv., New York, Macmillan, 1954.

(³) A. V. LEVONTIN, *The Myth of International Security*, Jerusalem, At the Magnes Press, The Hebrew University, 1957, pp. XXIII, 346.

(⁴) N. Y. PARK, *The White Man's Peace*, Boston, Meador Pub. Co., 1948, p. 76.

(⁵) Tipico rappresentante di questa specie era ad esempio ieri J. L. BRIERLEY (*The Law of Nations*, Oxford, The Clarendon Press, 2^a ediz., 1935, e soprattutto *Le fondement du caractère obligatoire du droit international*, Recueil de Cours, La Haye, Académie de Droit International, 1928, III, tomo 23, p. 463 sgg.), secondo cui è assiomatico che «una nozione riformata della personalità internazionale incamminerebbe verso la pace» (p. 531); e lo è, oggi, J. L. KUNZ, che afferma quasi fanaticamente: «Contrariamente ai neo-realisti di oggi, che vorrebbero persuaderci che non c'è nulla se non il potere, la forza e l'egoismo nazionale, e che la funzione del diritto internazionale è trascurabile, è evidente che non può esservi coesistenza d'uomini, sotto qualsiasi forma di governo, sia all'interno di uno stato, sia nel campo internazionale, senza il diritto. E la fede nella legge del diritto, nella libertà entro il diritto è elemento fondamentale della nostra civiltà occidentale». (*General International Law and the Law of International Organisations*, «American Journal of International Law», 1953, p. 467). «Se fosse

vero [ma è vero, purtroppo, per nostra onta!] che la distruzione di milioni di uomini in una città ad opera di una bomba atomica è « perfettamente legale », ci sarebbe poca speranza *for the international law of peace* (*The Law of War*, ibid. 1956, p. 337. Si veda anche, dello stesso, *On the Theoretical Basis of the Law of Nations*, in Grotius Society, « Problems of Peace and War », 1925, p. 115 e sgg. e *La crise et les transformations du droit des gens*, La Haye, Académie de Droit International, Recueil de Cours, 1955, II, p. 1 sgg.).

In fondo per ragioni non diverse Dante credeva ancora all'Impero, quando questo non era ormai più che una *ruina mesta*: e cioè per una indebita identificazione di ideale e reale, di essere o dover essere. Ma la sua era un'illusione generosa e magnanima; questa dei « neo-utopisti » di oggi ci sembra invece quanto mai meschina, e degna più di struzzi che di uomini.

(6) E. ZITELMANN, *Die Unvollkommenheit des Völkerrechts*, München-Leipzig, Dunker u. Humblot, 1919.

(7) Rafforza tale ordine di considerazioni l'osservazione del Levontin che l'insieme dei soggetti del diritto internazionale è un insieme troppo poco numeroso e troppo eterogeneo (pp. 100-120) per costituire una società. Non sono infatti soggetti di diritto internazionale gl'individui umani; giacchè, afferma il L. citando il Dias, anche quando vi sono norme internazionali in loro favore, esse non conferiscono loro diritti « più di quanto le norme statali sulla protezione degli animali non conferiscano diritti agli animali stessi » (p. 104 nota).

(8) P. BONFANTE, *Storia del Diritto Romano*, 4ª ediz. Roma. Istituto di diritto romano, 1934, vol. I, p. 144.

(9) E. BETTI, *Diritto Romano*, I, Padova, Cedam, 1935, p. 469 sgg. Il Levontin aggiunge opportunamente la testimonianza, forse ancor più suggestiva, del primitivo diritto ebraico: « E' evidente dal *Libro dei Giudici* che giudici quali Barak figlio di Abinoam o Jette il Gileadite erano in realtà anche capi politici e militari » (p. 244, n.).

(10) LAUTERPACHT, *op. cit.*, p. 172.

(11) H. A. SMITH, *The Crisis in the Law of Nations*, London, Stevens, 1947, p. 40. *The Law and Custom of the Sea*, ibid. 1948, p. 114.

(12) Lo ripete, quasi con le stesse parole, il L. (p. 165 e 186), che opportunamente rinvia a due opere illuminanti in proposito: H. A. FREEMAN, *Coercition of States: in International Organisations*, Ithaca (N.Y.), Pacifist Research Bureau, 1944; e H. A. FREEMAN e TH. PAULLIN, *Coercition of States: In Federal Unions*, ibid., 1943.

(13) H. Kelsen, *Law and Peace in International Relations*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Un. Press, 1947, Lect. II; *General Theory of Law and State*, ibid., 1945, pp. 328-41; *Principles of International Law*, New York, Rinehart, 1952, pp. 18-64.

(14) A. L. GOODHART, 35 Grotius Society (1949), p. 15.

(15) A. VERDROSS, *Volkerrecht*, 3 ed. riv., Wien, Springer, 1955.

(16) E. KANT, *La Pace perpetua*, trad. it., in *Scritti politici* a cura di E. P. La Manna, Lanciano, Carabba 1917; e nel volume di più autori a cura di C. Curcio *Progetti per la pace perpetua*, Roma, Colombo, 1946.

(17) Q. WRIGHT, in « American Journal of International Law », 1950, p. 557. E quanto questi rispettivi punti di vista possono variare ha accuratamente dimostrato E. REYES, nel 1º cap. della sua *Anatomia della Pace*.

(18) Sir John Fischer Williams, cit. in Lauterpacht, *op. cit.*, p. 165, n. 2. Particolarmente curioso, è il caso della Gran Bretagna, che riconosce la Cina di Mao e non di Chiang Kai Scek, ma non si oppone a che il governo di quest'ultimo sieda al Consiglio di sicurezza dell'O.N.U., di cui essa pure fa parte.

(19) La Cecoslovacchia ad esempio « accettò » le decisioni di Monaco: ma non già perchè gli stati che glielo « suggerivano » si erano costituiti in *Conciliation board* o in commissione di arbitrato, ma semplicemente perchè quel suggerimento era un *Diktat* (p. 241).

(20) 15 Dept. State Bulletin (1946) 452 (cit. dal L. p. 239). Meno della metà degli stati membri dell'O.N.U. hanno accettato questa *optional clause*, e fra di essi non vi è alcuno stato comunista (p. 321). Ma fra il non accettare e l'accettare con tali riserve non corre gran differenza.

(21) F. DURANTE, *La Corte di Giustizia della C.E.C.A.*, in « Rivista di diritto internazionale », 1955, p. 151.

(22) P. DE VISSCHER, in *Actes Officiels du Congrès International d'Etudes sur la C.E.C.A.*, Milano, Giuffrè, vol. II, 1957, p. 49.

(23) E. HAMBRO, *L'exécution des sentences internationales*, Paris Libr. du Recueil Sirey, 1936; L. M. GOODRICH e E. HAMBRO, *Charter of the United Nations*, Boston, World Peace Foundation, 1946; C. VULCAN, *L'exécution des décisions de la Cour Internationale de Justice d'après la Charte des Nations Unies*, in « Revue Général de Droit international public », 1947, p. 187 sgg.

(24) Pretesti, del resto, non sempre ingiustificabili; il ristretto numero dei soggetti della Comunità Internazionale, e le pressioni politiche che la loro « sovranità » li spinge ad esercitare in ogni senso, fa sì che trovare fra i giudici internazionali (che sono da essi nominati) uno che sia imparziale è più difficile — come anche il L. abbondantemente dimostra — che trovare un cece in Arno. Altra ragione che matura completamente la funzione giurisdizionale.

(25) H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, London, Stevens, 1950, pp. 455 e seg.

(26) GOODRICH e HAMBRO, *op. cit.*, I, 7.

(27) G. JELLINEK, *Das Recht des modernen Staates*, Erster Band, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, O. Haering, 1900, p. 341: « Il diritto esiste in funzione degli stati, e non gli stati in funzione del diritto internazionale ». Il che significa che « se il rispetto del diritto internazionale è in conflitto con l'esistenza dello stato [conflitto sulla cui esistenza esso stato è unilateralmente giudice], la regola del diritto si trae indietro ». E' il diritto internazionale che cede allo stato, non lo stato al diritto: ché « das Völkerrecht ist der Staaten, nicht aber sind die Staaten des Völkerrechts wegen da » (pp. 339-40).

I fatti e le idee

L'INCONTRO KRUSCEV-EISENHOWER

La visita di Kruscev negli Stati Uniti d'America ha segnato l'apertura ufficiale della distensione. Per comprendere il carattere della nuova fase della politica mondiale, bisogna prima di tutto stabilire quale fosse la posta in gioco tra le due potenze egemoniche. Prendendo alla lettera il vocabolario politico, le parole « guerra fredda » e « pace », con le quali si formula comunemente l'alternativa, ci dovrebbero far pensare che stavamo fra la guerra mondiale o la pace. La realtà è diversa. In effetti la guerra mondiale non era possibile. Le due potenze egemoniche non potevano, come non possono ora, ricorrere alla guerra, perché l'impiego dei loro mezzi distruttivi renderebbe impossibile la vittoria dell'uno o dell'altro contendente, e certa la fine di entrambi. Tuttavia, anche se la guerra non era possibile, i capi russi ed americani si sono comportati per molto tempo come se la guerra fosse un mezzo possibile di risoluzione del loro contrasto. E' questo comportamento che era in gioco. Si trattava di vedere se era possibile passare da una pace imposta dalla forza delle cose ad una pace consapevolmente accettata dai circoli dirigenti degli U.S.A. e dell'U.R.S.S. Sembra nulla, ed è moltissimo. A dir brevemente, ciò comportava nella politica internazionale il trasferimento del conflitto tra gli U.S.A. e l'U.R.S.S. dal piano militare a quello politico, economico e sociale, e quindi: a) la capacità di mantenere il controllo delle due rispettive zone di influenza senza la tensione internazionale, b) un mutamento di indirizzo politico ed economico interno di grave entità per la diminuzione degli impegni militari, c) la possibilità di fare tutto questo senza che i circoli dirigenti perdessero nei rispettivi paesi la loro base di potere. Il fatto che la distensione sia cominciata ufficialmente sembra dimostrare che tutti questi cambiamenti sono almeno per ora possibili, e sono già in corso.

Naturalmente un mutamento così ampio nella politica delle potenze egemoniche avrà grandi ripercussioni nel mondo. Noi

vorremmo analizzare in particolare quali potranno essere le ripercussioni nell'Europa occidentale, che ci riguarda da vicino, e mette in causa la nostra responsabilità politica. Come è noto le sinistre, soprattutto socialiste, dell'Europa occidentale, puntavano da tempo sulla distensione. Il loro ragionamento era superficialmente corretto. E' naturale che in tempi di grave tensione internazionale prevalgano i problemi della sicurezza dello stato — delle istituzioni, come si dice spesso — e che di conseguenza in tal caso gli indirizzi economico-sociali vengano subordinati ai problemi della forza militare e della compatta disciplina nazionale. Ciò comporta situazioni di potere che danno molte opportunità alle destre, e nessuna opportunità alle sinistre. Ed è altrettanto naturale che in tempi di distensione internazionale l'ordine di preminenza dei problemi si rovesci, e che di conseguenza in questo secondo caso si producano situazioni di potere più favorevoli alle sinistre che alle destre. Sulla base di questo dato da molto tempo i socialisti italiani mettevano in evidenza il « filo rosso » che a loro parere avrebbe legato la distensione alla vittoria laburista in Gran Bretagna, ed alla ripresa del socialismo in Francia, Germania ed Italia. L'avvento di De Gaulle, che mise definitivamente a terra il socialismo francese distrutto dalla colpa coloniale, diede un grave colpo a queste speranze. Ma ciò accadde prima dell'apertura della distensione, e quindi si poteva mettere questo evento nel bilancio della guerra fredda, mentre, sia pure con qualche difficoltà in più, si poteva continuare a sperare che, se la distensione avesse cominciato a produrre i suoi effetti, un socialismo rinnovato, e rafforzato da Mendès France, avrebbe potuto avere ancora delle chances in Francia.

Oggi tutto fa pensare che queste speranze siano tramontate. Il primo fatto seguito all'apertura ufficiale della distensione tra gli U.S.A. e l'U.R.S.S. è stata la gravissima sconfitta del laburismo. Si tratta di un evento post-distensione, e per di più nel punto cruciale: la Gran Bretagna. Il « filo rosso » si è spezzato, e non si vede più ormai come sia possibile rappezzarlo. Un nuovo ciclo politico si apre ed i socialisti sono di nuovo, come quasi sempre, fuori gioco. Naturalmente questi fatti propongono un interrogativo: c'è veramente una incompatibilità tra la distensione e la presenza delle forze conservatrici al potere? Dal punto di vista concettuale no: le equazioni pace=dominio delle forze progressiste, tensione=dominio delle forze conservatrici, si sono rovesciate spesso nella storia, perché pace e conservazione, in certe situazioni, possono benissimo andare d'accordo. Si può soltanto dire che, in presenza di altri dati indispensabili, il dato della pace offre grandi possibilità alle forze progressiste, mentre il solo dato della guerra toglie loro tali possibilità. L'errore dei socialisti fu quello di aver scambiato una possibilità per una

necessità, e di aver fatto una analisi molto superficiale perchè incompleta. L'analisi avrebbe dovuto in realtà essere completata con l'esame della possibilità dei conservatori di inserirsi nel ciclo distensivo, e con l'esame delle reali alternative di potere in ciascun paese. In questo caso si sarebbe potuto prevedere, come prevedevano i federalisti¹, che la spinta della distensione non sarebbe stata sufficiente per produrre una alternativa politico-sociale in Francia, Germania ed Italia; o meglio che questa spinta si sarebbe infranta contro un ostacolo insormontabile: l'equilibrio politico-sociale di ciascuno di questi stati, che permette maggioranze «immobilistiche» e rende impossibili maggioranze di sinistra. Questo dato, familiare ai federalisti, è stranamente estraneo ai politici nazionali, che pretendono di fare politiche di espansione civile, economica e sociale con i vecchi stati nazionali, pressochè privi di potere nel campo internazionale, e dotati di dimensioni assolutamente insufficienti per uno sviluppo pieno ed armonico dell'economia moderna. Ad ogni modo questa previsione si sta ormai traducendo nei fatti, ed i fatti si impongono da sè stessi. L'equazione distensione = conservazione è già stabilita in Gran Bretagna. Essa si imporrà perciò anche in Francia, in Germania ed in Italia perchè il flusso di reazioni a catena verso sinistra, interrotto prima ancora di partire in un punto-chiave, non sembra avere alcuna possibilità di riaccendersi in questi paesi.

Ma proprio questa constatazione è grave. Avremo la pace — entro certi limiti perchè si spara ancora in Algeria ed in molte altre parti del mondo — ma non avremo una svolta politico-sociale nell'Europa occidentale. Questo fatto mette in chiara evidenza i limiti attuali della distensione. Una sistemazione dei rapporti internazionali può essere considerata stabile solo se realizza un equilibrio mondiale che non comprime quanto di nuovo si affaccia nel mondo. Per quanto riguarda l'Europa occidentale, il rapporto conservazione - distensione garantisce il contrario. Un lungo periodo di conservazione non sarebbe pericoloso se l'Europa avesse un assetto politico, economico e sociale soddisfacente, ed ordinate possibilità di sviluppo. Purtroppo la realtà è ben diversa, e la conservazione manterrà questa realtà, accumulando nel sottosuolo politico veleni che presto o tardi daranno il loro frutto. Ciò non riguarda la sola Europa occidentale ma il mondo intero. L'Europa occidentale, che appare così spregevole dal punto di vista politico, ha in realtà una importanza cruciale per lo stabilimento di un equilibrio mondiale positivo, perchè possiede uno dei primi potenziali economici del

(1) Cfr. ad esempio ALTIERO SPINELLI, *La «politica-ombra» dell'Europa*, «Il Federalista», Anno I, n. 1.

mondo. Questo potenziale è uno dei fattori decisivi dell'equilibrio internazionale; e l'Europa occidentale lo utilizza male economicamente e politicamente mantenendo le divisioni nazionali², mentre dovrebbe espanderlo anche per contribuire a dare uno sviluppo sano al grandioso moto di emancipazione dell'Africa e dell'Asia.

La distensione tra gli U.S.A. e l'U.R.S.S. può togliere di mezzo la guerra fredda, ma può svilupparsi, per quanto riguarda il resto del mondo, tanto in direzione conservatrice quanto in direzione evolutiva. Che si pigli una strada, o che si pigli l'altra, dipende ormai dal resto del mondo. Per l'Europa occidentale la scelta tra queste due vie corrisponde alla scelta tra il mantenimento delle divisioni nazionali, e la creazione di un potere federale unitario. Solo in questo caso infatti gli europei potrebbero fare una efficace politica internazionale, e potrebbero disporre di mezzi economici pari ai gravi problemi da affrontare.

(2) E' banale constatare che il rendimento dei fattori della produzione sarebbe molto maggiore se essi fossero impiegati in un grande mercato piuttosto che nei piccoli mercati nazionali. Ma le sinistre, che pur pretendono di battersi per lo sviluppo economico, non ci pensano mai. Una lodevole eccezione è Mario Zagari. Dopo la stesura del nostro scritto abbiamo letto il suo articolo *La lezione dell'Inghilterra* (vedi «Critica Sociale» del 20 ottobre 1959). In questo articolo Zagari esamina i rapporti tra la distensione e la sconfitta del laburismo; mette in evidenza la divergenza tra il «conservatorismo della guerra fredda» dell'Europa occidentale e il «conservatorismo illuminato» degli U.S.A. e della Gran Bretagna; e riferisce questa divergenza al fatto che i «campi» degli U.S.A. e della Gran Bretagna consentono l'espansione neocapitalistica anche in fase di distensione, mentre i «campi» degli stati dell'Europa occidentale non la consentono. In conseguenza di ciò, egli formula per il movimento socialista la seguente alternativa (che noi predichiamo da un pezzo): «sopravvivere ai margini della distensione» e «scompare come un residuo lentamente assorbito», o agire «in un campo di lotta dove il socialismo possa manifestarsi originalmente»: il campo unitario europeo, adatto ad uno sviluppo scientifico, tecnico ed economico moderno. D'accordo: però, dato che in questo senso un «campo» è uno stato, ciò che dice Zagari ha senso solo se si tira questa conseguenza politica: l'obiettivo pregiudiziale è la disponibilità del campo, cioè la fondazione della Federazione Europea, perchè gli attuali rapporti della produzione non permettono la realizzazione di un campo unitario di sviluppo economico su un'area organizzata da parecchi stati sovrani. Ciò equivale a dire che il movimento socialista dovrebbe abbandonare l'azione in campi separati nazionali; e dovrebbe proporsi, come primo ed assoluto obiettivo, la Costituente Europea, perchè non ci sono altri mezzi democratici per fondare uno stato.

IL RAPPORTO N. 6 DEL COMITATO PER LO SVILUPPO DELL'OCCUPAZIONE E DEL REDDITO

Il Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito (« Comitato Saraceno »), su richiesta del presidente del Consiglio dei ministri, ha preso in esame i progressi compiuti dall'economia italiana nel quadriennio 1955-58, e li ha commisurati agli obiettivi indicati nello Schema Vanoni. Il rapporto n. 6 di tale Comitato, pubblicato ufficialmente il 24 giugno, contiene i risultati dell'esame¹. Il rapporto rileva anzitutto che « per il conseguimento degli obiettivi indicati, lo Schema poneva come condizione necessaria, sebbene non sufficiente, il raggiungimento di un tasso annuo di aumento del reddito non inferiore in media al 5% annuo. Orbene, questa condizione è stata osservata, dato che nel quadriennio 1955-58 il reddito nazionale si è accresciuto del 22,5%, vale a dire in ragione del 5,2% medio annuo ». Fatto questo rilievo, il rapporto esamina « i quattro fenomeni fondamentali sui quali una azione ispirata allo Schema si proponeva di influire: l'occupazione, gli investimenti, la bilancia dei pagamenti e il divario economico tra il Nord ed il Sud », e tira le seguenti conclusioni:

a) Occupazione. Si costata un leggero scarto in meno tra gli obiettivi dello Schema ed i risultati conseguiti. Lo Schema prevedeva un aumento netto dell'occupazione (all'infuori del settore agricolo) di 3.200.000 unità, vale a dire di 1.280.000 unità per il primo quadriennio supponendo un miglioramento uniforme. L'aumento effettivo è stato di 1.000.000-1.100.000 unità. Questo aumento supera di 600-700.000 unità l'incremento naturale delle forze di lavoro, e farebbe pensare ad un notevole assorbimento della disoccupazione strutturale. Però la situazione è diversa. Lo stesso rapporto, nella parte dedicata alla revisione dello Schema sulla base dei nuovi dati economici, osserva: « l'offerta di lavoro che si prevede di dover soddisfare si profila più rilevante di quanto indicato nello Schema ». Ciò equivale a dire che per fare il punto sulla situazione della disoccupazione strutturale bisogna paragonare l'occupazione attuale con la domanda effettiva di lavoro, e non con le cifre dello Schema, che non tenevano abbastanza conto della disoccupazione tecnologica, della diminuzione dell'occupazione agricola, e del fatto che, essendo in Italia piuttosto bassa la proporzione tra popolazione in età di lavoro e popolazione attiva, si deve far fronte ad un aumento della domanda di lavoro determinato dalla

(1) Cfr. « Mondo Economico » del 22 agosto 1959 (supplemento).

crescente tendenza alla ricerca di un'occupazione da parte della popolazione in età di lavoro attualmente « non attiva » sotto lo stimolo della modificazione dell'ambiente sociale. Tenendo presenti queste osservazioni, le cifre ISTAT della disoccupazione e della sotto-occupazione, ed altre fonti, non si è lontani dal vero se si dice che, grosso modo, la disoccupazione strutturale non è peggiorata, ma non è nemmeno migliorata, perlomeno in modo sensibile².

b) Investimenti. Lo Schema prevedeva un saggio annuo di aumento degli investimenti del 7,8%. In realtà si è avuto un saggio del 6,8%, ma, come il rapporto mette in evidenza, ciò corrisponde ad un saggio dello 11,5% nelle abitazioni, del 4,1% nei settori propulsivi, e del 6,1% nelle industrie e servizi, rispettivamente contro il 6,5%, il 7,3% e lo 8,9% dello Schema. In sostanza « il crescente flusso del nostro risparmio è stato assorbito dall'edilizia per abitazioni in misura molto maggiore di quanto previsto dallo Schema; e così il saggio di aumento dei soli investimenti direttamente produttivi sarebbe stato addirittura inferiore allo stesso saggio di aumento del reddito ».

c) Bilancia dei pagamenti. « Nel settore della bilancia dei pagamenti si sono senza dubbio conseguiti i risultati più brillanti. L'obiettivo della diminuzione di un deficit, che era giudicato di carattere strutturale, è stato sostanzialmente conseguito dall'economia italiana già nel 1957, cioè nel terzo anno dello Schema. Se si considerano l'entità delle riserve valutarie esistenti e l'ulteriore rafforzamento dell'equilibrio conseguito dopo il 1957 e tuttora in corso, è da ritenere che, fermo restando s'intende il tradizionale indirizzo della nostra politica monetaria, la bilancia dei pagamenti non pone più problemi di carattere strutturale ».

d) Progresso economico del Mezzogiorno. « La politica di sviluppo svolta nel Mezzogiorno ha dato luogo in quella regione ad un aumento di reddito molto maggiore che nel passato; nello stesso periodo però la congiuntura molto favorevole di cui ha beneficiato l'economia mondiale ha dato un grande impulso allo sviluppo economico delle sole provincie dove è

(2) I dati ISTAT danno un totale di 1.583.000 (al 20 gennaio 1959) e di 1.183.000 (al 20 aprile 1959) tra disoccupati e persone in cerca di prima occupazione, ed alle stesse date rispettivamente un totale di 1.049.000 e di 1.183.000 persone non appartenenti alle forze di lavoro con attività lavorativa occasionale. Per valutare queste cifre bisogna tener presente che in Italia il rapporto tra popolazione in età di lavoro (tra i 15 ed i 64 anni inclusi) e popolazione attiva (occupata o no) si calcola al 65% circa, mentre ad esempio questa percentuale è quasi del 73% in Gran Bretagna ed in Germania.

situata gran parte dell'industria italiana. Ed è così che le proporzioni in cui il reddito nazionale si riparte tra Nord e Sud sono rimaste nel complesso invariate ad onta dell'indubitato progresso che l'azione pubblica ha determinato nel Sud».

Il rapporto esamina in seguito i mutamenti economici intervenuti dopo la presentazione dello Schema, la validità attuale delle scelte allora formulate, e le nuove prospettive ed i nuovi obiettivi della politica economica italiana. Ma vale la pena di fermarsi sulla parte che abbiamo riassunto, perchè questa parte mette in evidenza i dati fondamentali del problema sociale italiano.

1) Dal rapporto risulta che i governi italiani del dopoguerra hanno seguito una politica conservatrice. Infatti essi hanno realizzato l'obiettivo «conservatore» dello Schema: il pareggio della bilancia dei pagamenti; ma hanno mancato l'obiettivo «progressista» del medesimo: una politica degli investimenti rivolta a modificare la struttura dell'economia italiana.

2) Questa politica corrisponde ad un equilibrio sociale nel quale il governo interviene solo per evitare avventure, mediante una politica monetaria «classica», mentre l'effettiva direzione economica resta al compromesso fra gli economicamente forti³.

3) Tale equilibrio, che nelle sue linee di fondo è permanente nella storia dello stato italiano, non è in grado di eliminare i mali sociali italiani. Infatti, nonostante il periodo di alta congiuntura del quadriennio considerato, la disoccupazione strutturale ed il divario Nord-Sud sono rimasti praticamente invariati.

4) La responsabilità politica del mantenimento di questo equilibrio è soprattutto della «sinistra». E' naturale che la «destra» si preoccupi solo di evitare avventure e tenda a perpetuare la status quo sociale, mentre è patologico che la «sinistra» non riesca a scalfirlo seriamente. Questa responsabilità diventa ancora più grave se si tiene presente che la situazione sociale, profondamente cattiva, non dà luogo da parecchio tempo ad agitazioni sociali tali da mettere in crisi, o perlomeno in allarme, il potere politico. In sostanza nel dopoguerra la «sinistra» ha assolto una funzione di copertura della conservazione

(3) Tra questi economicamente forti ci sono tanto imprese private quanto imprese statali. Non ha pertanto alcun senso descrivere questo equilibrio con gli antiquati termini ottocenteschi del liberismo, ma bisogna piuttosto considerare il carattere di una economia a metà oligopolistica, ed a metà arcaica, in un mercato ormai ristretto.

perchè ha tenuto ancorate le forze sociali che avrebbero interesse a rompere l'equilibrio economico ad una lotta politica — quella per il potere italiano — che non consente a tali forze di divenire maggioranza e governo, per il semplice fatto che l'Italia non costituisce un quadro economico capace ad un tempo di accrescere la produttività del lavoro e di assorbire l'offerta del lavoro.

Questi quattro punti, che corrispondono ad accertamenti di fatto e non a valutazioni ideologiche, dovrebbero essere seriamente meditati da coloro che hanno sempre in bocca le parole «sociali». Ad ogni modo noi li riprenderemo in esame più ampiamente, per non lasciar tregua ai troppi Padri Zappata che tanto a destra, quanto al centro, quanto a sinistra infestano la scena politica italiana.

I documenti

ANALISI SOCIALE DELLA VOTAZIONE PER IL CONGRESSO DEL POPOLO EUROPEO NEL COMUNE DI PAVIA

Nei giorni 18, 19 e 20 aprile si sono tenute, nella regione elettorale lombardo-ticinese (Lombardia e Canton Ticino), le elezioni per il Congresso del Popolo Europeo. Come i nostri lettori sanno, si tratta di elezioni organizzate da volontari, appartenenti in genere al Movimento Federalista Europeo, mediante le quali i cittadini: *a)* si dichiarano favorevoli alla istituzione degli Stati Uniti d'Europa e richiedono la convocazione dell'Assemblea Costituente Europea, *b)* eleggono, impegnandoli a svolgere azione politica in tal senso, i membri del Congresso. Giusta le regole di queste elezioni, che si sono già tenute in diverse regioni d'Europa indipendentemente dalle divisioni nazionali, potevano votare tutti i cittadini residenti nella regione elettorale, che avessero compiuto il 18° anno di età: ciascuno nel proprio comune, o in un altro soltanto se nel proprio non erano stati aperti seggi. Le operazioni si sono svolte in seggi aperti nelle pubbliche vie. Esse sono state protette da particolari garanzie: i cittadini, prima di votare, dovevano presentare un documento di identificazione, sulla base del quale gli scrutatori redigevano un certificato elettorale diviso in due parti, una che restava all'elettore, ed una che veniva trattenuta al seggio per il controllo degli eventuali doppi voti. Questa garanzia, mentre assicurava la regolarità formale del voto, conseguiva anche l'effetto di impegnare seriamente i cittadini che, in molti casi, sono riluttanti a dare il proprio nome.

Tenendo conto del piccolo numero delle località e dei seggi (numero quasi insignificante rispetto a quello dei seggi delle elezioni nazionali), della scarsissima propaganda precedente il voto a causa della povertà di mezzi, e del fatto che si trattava non di un sondaggio di opinione, ma di una presa di posizione politica, e per di più nuova, cosa che comporta notevoli diffi-

denze, i risultati ottenuti devono essere considerati eccellenti, e tali da far fondatamente ritenere che la coscienza dell'importanza e del carattere del problema europeo sia molto più netta ed avanzata nell'opinione pubblica che nella classe politica. L'operazione ha dato complessivamente 146.591 voti validi, così ripartiti tra le diverse provincie: Canton Ticino 1.680, Bergamo 5.299, Brescia 10.455, Como 11.523, Cremona 8.854, Mantova 2.545, Milano 79.380, Pavia 10.051, Sondrio 4.521, Varese 12.283.

La differenza di voti tra le diverse provincie è in evidente rapporto con la consistenza del gruppo locale federalista, e quindi con lo svolgimento di una campagna più o meno intensa e con l'apertura di un numero più o meno alto di seggi. A Pavia è stato possibile classificare i votanti a seconda della condizione sociale, il che ha permesso di rilevare qualè stato il contributo dato al voto dai vari ceti.

Conviene premettere all'esposizione dei risultati di Pavia una sommaria descrizione di come si sono svolte le operazioni nella città. La campagna elettorale, a prescindere dai dibattiti politico-culturali molto approfonditi ma limitati ad un piccolo numero di persone per il loro stesso carattere, e per la mancanza dei mezzi, è consistita esclusivamente in una pubblica conferenza dell'avv. Mario Da Milano quindici giorni prima dell'apertura delle urne, cui sono intervenute circa 150 persone; nella distribuzione, nel periodo immediatamente precedente le elezioni, di circa 300 certificati elettorali; nell'esposizione di un centinaio di manifesti murali invitanti al voto; e, durante le votazioni, nella distribuzione di un volantino che spiegava il significato del voto. E' importante tener presente che questo volantino era fortemente critico rispetto ai governi nazionali, accusati della mancata soluzione del problema europeo e, in conseguenza di ciò, della mancata soluzione dei fondamentali problemi di pace, libertà e giustizia sociale della nostra epoca che, avendo raggiunto dimensioni europee, richiedono diritti politici e strumenti parlamentari e governativi a livello europeo. Praticamente tutti gli elettori, prima di votare, lessero il volantino.

Le operazioni di voto sono state sorvegliate e garantite da una commissione di controllo composta da persone universalmente conosciute e stimate nella città, e presieduta dal prof. Virginio Rognoni. Le elezioni si sono svolte in sei seggi aperti tutti nella zona centrale della città. Il ridotto numero del personale disponibile non ha consentito di aprire un numero maggiore di seggi, il che ha comportato la necessità di lasciare scoperta tutta la zona periferica e alcuni sobborghi densamente popolati e molto decentrati rispetto al nucleo principale. Il personale ai seggi era costituito quasi esclusivamente da studenti (circa 30) e in specie

da studenti appartenenti al noto collegio universitario Ghislieri. I candidati locali (due) non appartenevano ad alcun partito politico nazionale, ed erano anzi noti negli ambienti politici locali per avere abbandonato da molto tempo il loro partito e per aver svolto in seguito esclusivamente attività federalista, in netta polemica coi partiti stessi a causa del problema europeo.

I voti ottenuti nel comune di Pavia (72.446 abitanti di cui 54.065 iscritti nelle liste elettorali) sono risultati più di 9.000 (nella provincia di Pavia si votò anche in altri due comuni). Tuttavia, allo scopo di valutare i voti in rapporto alla composizione sociale della popolazione di Pavia, si è tenuto conto esclusivamente dei votanti residenti in Pavia, scartando di conseguenza i voti ottenuti nel comune stesso, ma dati da cittadini non residenti (stante la possibilità concessa a tutti i residenti nella regione elettorale di votare in altro comune se nel proprio non c'erano seggi). I voti utili per l'indagine sono così risultati essere 7.422, vale a dire il 12% della popolazione residente dal 18° anno in su (corrispondente a quella ammessa al voto). Lo spoglio ha dato il seguente risultato:

	UOMINI	DONNE
Operai	1016	133
Impiegati	1707	623
Professionisti e industriali	504	—
Commercianti	616	74
Casalinghe	—	1425
Altre professioni (1)	932	392
Totale	4775	2647

(1) In « Altre professioni » sono compresi anche gli studenti, valutati a parte per quanto diciamo in seguito.

Per valutare l'apporto alla votazione dei diversi ceti è stata calcolata la percentuale ricavata dal rapporto tra l'ammontare dei votanti di ciascun ceto classificato e l'ammontare totale dei votanti. Nella tabella che segue collochiamo nella seconda colonna tali percentuali, e nella prima colonna le percentuali ricavate dal rapporto fra l'ammontare dei ceti in questione e l'ammontare della popolazione pavese al di sopra dei diciotto anni, allo scopo di permettere un rapido raffronto tra la posizione del ceto nella popolazione e nella votazione:

	UOMINI			DONNE	
	residenti	votanti		residenti	votanti
Operai	20,8%	13,7%	Operaie	10,1%	1,8%
Impiegati	7,5%	23,0%	Impiegate	4,7%	8,4%
Professionisti e industriali	1,4%	6,8%	Casalinghe	31,0%	19,2%
Commercianti	4,4%	8,3%	Commercianti	1,7%	1,0%
Altre prof.	13,0%	12,5%	Altre prof.	5,0%	5,2%
Totale uomini	47%	64,3%	Totale donne	53%	35,7%

L'esame di questi dati, che presentano una maggiore partecipazione degli uomini (più politicizzati) che delle donne, e tra le donne una maggiore partecipazione delle impiegate (più politicizzate) che delle casalinghe, mostra che l'appello è stato bene accolto dagli individui politicizzati. A questo proposito non è possibile dire di più, sia perchè non conosciamo il numero di tali individui nemmeno in via approssimativa, sia perchè un raffronto tra la percentuale dei votanti in queste elezioni ed in quelle nazionali non avrebbe alcun senso, non solo per il loro diverso carattere, ma anche per lo scarso numero dei seggi, la mancanza di propaganda, lo scarso rilievo dato alla votazione dai quotidiani nazionali. Non è stato del resto possibile calcolare, mediante un sondaggio di opinione, il numero dei cittadini che vennero a conoscenza dell'operazione, e della possibilità di votare.

L'esame di questi dati ci permette però di affermare che in linea di massima il problema europeo è sentito egualmente da tutti i ceti. Lo scarto della percentuale degli operai rispetto a quella degli impiegati si spiega infatti con considerazioni di politica nazionale. A Pavia la classe lavoratrice è nettamente orientata verso i partiti di sinistra, con medie più alte di quelle nazionali. Orbene, non solo tali partiti conducono da tempo una propaganda contraria alla Federazione Europea, ma, in particolare, in occasione delle elezioni per il Congresso del Popolo europeo, il partito comunista, ricorrendo alla menzogna, ha tentato di far credere che si trattasse di propaganda per l'installazione delle rampe per i missili. Sono stati infatti constatati diverbi tra comunisti che avevano votato, e comunisti che li rimproveravano. Bisogna inoltre tener conto del fatto che i seggi erano tutti collocati nel centro della città e non nei quartieri periferici o nei pressi delle maggiori industrie.

I dati relativi agli studenti non sono stati esposti insieme

agli altri, e sono stati di conseguenza inseriti nella voce « altre professioni » perchè la popolazione studentesca pavese ha carattere particolare, per il gran numero di iscritti all'Università che si spostano frequentemente. In ogni modo il numero totale degli studenti votanti, maschi e femmine, è di 1.370, compresi quelli non residenti a Pavia e ivi presenti soltanto per ragioni di studio. Poichè tale dato riguarda quasi esclusivamente studenti universitari, dato il limite dei 18 anni, la cifra è da considerarsi elevatissima, tenuto conto del fatto che il numero totale degli iscritti alla Università di Pavia si aggira sul 5.000, e che pochi si trovavano in città durante le operazioni elettorali.