

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



IL FEDERALISTA

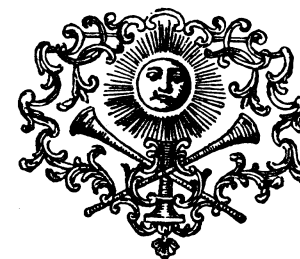
rivista di politica

Direttore: Mario Albertini

Comitato di redazione:

Alessandro Cavalli, Giulio Guderzo, Ezio Lancellotti

Il Federalista cerca di studiare i problemi e di giudicare i fatti della politica senza la abituale deformazione nazionale, allo scopo di ottenere e una visione più positiva del processo politico e uno spostamento di interessi e di impegni dagli sterili quadri nazionali della lotta politica al quadro europeo. *Il Federalista* è collegato con *Der Föderalist* di Francoforte, diretto da Claus Schöndube. Ha fatto i primi numeri grazie all'aiuto della sezione italiana della Gioventù Federalista Europea. Vive attualmente con i proventi degli abbonamenti ordinari, sostenitori e benemeriti e della pubblicità. Si propone di giungere ad una edizione francese. Alla fine di ogni anno solare pubblica il bilancio.



Sei numeri all'anno

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

Direzione e Amministrazione: Corso Cavour 16, Pavia - c.c.p. n. 3/38688.

Redazione milanese: Via Pietro Mascagni 6, Milano

INDICE

La parola ai lettori sul compito della rivista . . . Pag. 197

FRANCESCO ROSSOLILLO, *L'oltraggio, il vilipendio e la libertà politica* . . . » 199

I FATTI E LE IDEE

Sulla leva militare, a proposito di un articolo di Lupinacci . . . » 214

Cronache minime di Strasburgo . . . » 220

I PROBLEMI DELL'AZIONE

MARIO ALBERTINI, *La crisi di orientamento politico del federalismo europeo* . . . » 226

I DOCUMENTI

A proposito della morte di Hammarskjöld . . . » 246

Modulo per il referendum

LA PAROLA AI LETTORI
SUL COMPITO DELLA RIVISTA

I

Il Federalista è giunto ad una svolta. Sta compiendo il terzo anno. Se comincia il quarto nella sola lingua italiana diventerà una rivista italiana, cioè un mezzo inutile per la lotta per l'Europa e il federalismo. Abbiamo pertanto deciso di interrogare i lettori sul che fare perché da essi dipende la vita della rivista.

II

Il primo passo fuori dai confini nazionali si può fare solo con una edizione francese. Il raggruppamento federalista più consistente dopo quello italiano è quello francese. Inoltre con la lingua francese si possono raggiungere anche i belgi, molti olandesi e tedeschi, degli anglosassoni ecc.

III

In teoria sono possibili due progetti: una edizione francese e una italiana, una francese soltanto. Il primo progetto comporta una spesa di 2.100.000 lire, il secondo di 1.350.000 lire¹. Al presente gli abbonati (500 tra ordinari, sostenitori e benemeriti) forniscono 600.000 e la pubblicità 250.000 lire, per un totale di 850.000. Mancano pertanto 1.250.000 lire per il primo progetto, 500.000 lire per il secondo.

IV

La redazione non è in grado di attuare il primo progetto perché non sa aumentare le entrate di 1.250.000 lire. Pensa invece che sia possibile la sola edizione francese, cioè l'aumento delle entrate di 500.000 lire, senza ritocco o con un lieve ritocco del prezzo dello

(¹) La rivista italiana è costata l'anno scorso 750.000 lire tra spese di stampa, spedizione e stampati. Quella francese costerebbe 600.000 lire in più per le spese di traduzione (salvo la possibilità di trovare anche per la traduzione un lavoro da professionista fatto a gratis) e le maggiori spese di stampa. Queste cifre, come quelle riguardanti gli abbonati, sono approssimate e arrotondate. La cifra di 500 abbonati è la punta massima, quindi secondo una ipotesi pessimistica potrebbe calare. La perdita di abbonamenti in Italia derivante da una eventuale sola edizione francese dovrebbe essere piccola. Non si può comunque tacere il fatto che i federalisti dovrebbero parlare e leggere un'altra lingua oltre la propria.

*abbonamento*². Essa conta su un aumento del numero degli abbonati dipendente in primo luogo dalla fuoruscita dai confini nazionali, cioè dal raggiunto carattere europeo, e in secondo luogo dalla possibilità di raccogliere abbonamenti in Belgio, Francia, Germania, Olanda ecc.

V

Stabilito con l'edizione francese un vero contatto europeo con i federalisti in lotta, la rivista deve servirli meglio, individuando più chiaramente la sua funzione di organo di riflessione accanto a quella, indispensabile, di un giornale di informazione e dibattito del Movimento Federalista. A questo fine la redazione pensa che convenga mantenere l'attuale numero di pagine ripartendolo su quattro numeri invece che su sei, ed organizzare il materiale secondo lo schema seguente: editoriale, articoli saggistici, rassegna di casi, libri e riviste al posto della vecchia rubrica Fatti ed Idee, documenti, discussioni e problemi dell'azione.

VI

Cominciamo proponendoci di giungere all'edizione francese. Quando parleremo francese dovremo proporci un nuovo obiettivo. Secondo la redazione il nuovo traguardo dovrebbe essere una edizione inglese. In tal modo resterebbero escluse le lingue italiana e tedesca. Forse la Federazione si farà prima sul Continente, ma il far politica in francese o in inglese converrebbe in ogni modo agli italiani e ai tedeschi. Essi potrebbero così, superando concretamente il male profondo contenuto nel loro passato, proporre agli altri una condizione umana che sta diventando necessaria per tutti: il cosmopolitismo.

VII

Per disporre delle informazioni necessarie per affrontare il nuovo compito con le maggiori possibilità di riuscita, la redazione prega tutti gli abbonati di rispondere al referendum compilando l'apposito modulo.

(²) I federalisti dovrebbero sostenere, oltre la rivista, un giornale e, fatto ancora più costoso, la loro stessa organizzazione, il Movimento Federalista Europeo, che non può essere autonomo politicamente se non lo è finanziariamente. Per queste ragioni il prezzo dell'abbonamento deve in ogni modo essere basso. La redazione propone queste cifre: abbonamento italiano 1000-1500 lire, abbonamento francese 10-15 NF (maggiori spese postali). Propone inoltre una nuova forma di abbonamento, l'abbonamento doppio (a sé e ad un altro per la diffusione del federalismo), e fa presente che una alternativa all'aumento del prezzo sta nel maggior numero di abbonamenti, ivi compresi quelli sostenitori e benemeriti, obiettivo che si raggiungerebbe facilmente se si costituisse una rete efficiente di « Amici del Federalista » tra i giovani militanti che si occupano dei centri-studio e della formazione dei quadri.

L'oltraggio, il vilipendio e la libertà politica

FRANCESCO ROSSOLILLO

L'evoluzione storica degli ultimi secoli ha immesso il termine « libertà » nel novero delle parole-chiave della propaganda politica tanto sul continente europeo quanto nei paesi anglosassoni, ed ha indubbiamente reso i cittadini, o almeno i migliori tra essi, in entrambe le aree, sensibili, in maggiore o minor misura, all'istanza della libertà. Ma il termine non ha assunto ovunque lo stesso significato. Sul continente « liberale » è un attributo che indica una filosofia, una *Weltanschauung*: e la libertà è la situazione che si viene a creare quando un paese è governato da uomini che professano questa filosofia, col paludamento giuridico del sistema rappresentativo. Una volta che c'è uno stato liberale, inteso in questo senso, non ci si deve preoccupare più di nulla: e se gli organi di governo, in nome di questa Libertà colla L maiuscola, tengono in scarsa considerazione le umili libertà colla l minuscola, e cioè in una parola nei concreti atti di governo procedono arbitrariamente, ciò non ha molta importanza, perché la Libertà, quella che conta, continua ad aleggiare indisturbata, e non vista, sulla testa degli uomini.

Al contrario l'abito mentale empirico degli anglosassoni (che del resto dipende proprio dal fatto che quelle aree politiche hanno effettivamente sperimentato le libertà) rifugge dalla concezione continentale. Per un inglese essere libero non significa certo « vivere in uno stato liberale » ma significa potere in qualsiasi momento criticare senza essere disturbato il capo dello stato o le forze armate o la magistratura, avere un sistema scolastico indipendente dallo stato ecc.

Questa contrapposizione assume un senso ben definito se si confrontano le norme giuridiche relative, per esempio, alla libertà di parola e di stampa, sul continente e in Inghilterra¹. Dal raf-

(¹) Nel caso specifico si prenderanno in esame per i diritti continentali soltanto il diritto italiano e quello francese che si possono ritenere sufficientemente rappresentativi, e, per ciò che concerne il *common law* si prenderanno in considerazione prevalentemente casi inglesi, tanto che in genere nel testo si parla di diritto inglese *tout court*; in entrambi i casi la scelta dei « campioni » è stata determinata esclusivamente dalla contingente maggior facilità nel reperire la documentazione.

fronto si vede chiaramente come un'arma ideologica così potente sul continente come il mito della libertà di espressione si riveli all'esame decisamente povera di contenuto effettivo. Prenderemo in considerazione i due sistemi sotto il duplice profilo dei rapporti dei cittadini tra loro e di quelli tra i cittadini e la pubblica autorità.

RAPPORTI TRA PRIVATI CITTADINI: DIFFAMAZIONE, LIBEL AND SLANDER

Nel modo in cui diritti continentali europei e *common law* si pongono di fronte alla figura della diffamazione si notano alcune differenze fondamentali. Esse sono sostanzialmente queste:

1) La diffamazione sul continente è un reato e come tale cade nell'ambito del diritto penale. Nel *common law* invece le figure ad essa corrispondenti, cioè *libel* (diffamazione attuata mediante la scrittura od altre analoghe rappresentazioni aventi carattere di permanenza) e *slander* (diffamazione attuata per mezzo della parola parlata) sono dei *torts*, cioè degli illeciti civili. Solo in qualche caso il *libel* può essere punito penalmente, ma ciò avviene soltanto quando esso dà luogo a un *breach of the peace*, cioè a turbamenti gravi dell'ordine pubblico².

2) In *common law* l'esistenza dell'illecito è subordinata al fatto che sia stata fatta un'affermazione falsa³: se la frase che si discute se debba sostanziare la figura del *libel* o dello *slander* è vera, ciò costituisce una scusante (*justification*). Nei diritti italiani e francesi si verifica l'opposto: tranne che in taluni casi⁴ «il colpevole... non è ammesso a provare a sua discolpa la verità o la notorietà del fatto attribuito alla persona offesa»⁵.

3) In *common law* è irrilevante l'*animus*, cioè l'intenzione, colla quale la frase considerata diffamatoria viene scritta o pro-

(²) Cfr. GERALD ABRAHAMS, *The law for writers and journalists*, London, 1958 pp. 100 ss. e casi ivi citati; v. anche R. v. *Wicks* (1936) 25 C. App. R. 168 citato anche da TURNER and ARMITAGE, *Cases on criminal law*, Cambridge 1953, p. 190.

(³) Cfr. GATLEY, *On libel and slander*, London 1954, p. 156, e casi ivi citati; O. SULLIVAN & BROWN, *The law of defamation*, London 1958 pp. 53 ss. e casi ivi citati; v. anche *Helsham v. Blackwood and another* [1851] 11 KB 111 citato anche da KENNY, *Cases on the law of torts*, Cambridge, 1928, p. 352; R. v. *John Henry Newman D.D.* (1853), 1 E. and B. 268, 558, citato da TURNER & ARMITAGE, cit., p. 191; *Roberson v. the Rochester Folding Box Company and others* (1902) 171 NY 538, citato anche da KENNY, cit. p. 364; *Cadam and others v. Beaversbrook Newspapers LTD* [1959] 1 QBD 413.

(⁴) Art. 596 Co. 3° Cod. Pen.

(⁵) Art. 596 Cod. Pen. In diritto francese, analogo è il dettato dell'art. 35 della legge 29 luglio 1881.

nunciata: «La responsabilità per *libel*, scrive il Lord Justice Russell⁶ non dipende dall'intenzione del diffamatore ma dal fatto della diffamazione». Persino il fatto che il convenuto, cioè colui che deve difendersi in giudizio da un'accusa di diffamazione, non fosse stato cosciente di diffamare qualcuno, è irrilevante. E' sufficiente cioè che la diffamazione risulti oggettivamente dalle frasi pronunciate o scritte, anche se le stesse furono pronunciate o scritte con tutt'altra intenzione, o addirittura con riferimento ad una persona diversa da quella che poi risulta di fatto offesa⁷. Solo una legge del 1952, il *Defamation Act*⁸, ha parzialmente addolcito questo regime, ma sul convenuto incombe ancora l'onere di produrre prove estremamente difficili per discolarsi⁹. In ogni caso egli deve provare di non aver agito nemmeno in stato di colpa, cioè con negligenza o leggerezza. Diverso è il regime del diritto italiano dove, secondo il disposto dell'art. 42 c.p. la punibilità dei delitti è subordinata al dolo, cioè all'intenzionalità, a meno di espresse eccezioni di cui non si trova parola nel titolo relativo alla diffamazione: e del resto la giurisprudenza non ha alcun dubbio in proposito¹⁰.

4) Il diritto inglese appare più rigido di quello italiano e di quello francese nella valutazione del concetto di pubblicazione di una notizia. Infatti i due diritti continentali subordinano l'esistenza del delitto di diffamazione alla comunicazione con più persone, anche se la giurisprudenza in entrambi i paesi ha interpretato i rispettivi dettati legislativi nel senso che il numero di due persone sia sufficiente per dar luogo al reato¹¹.

In ogni caso in diritto inglese basta che un solo estraneo sia venuto a conoscenza della notizia falsa perché sussista il *tort* di *libel* o di *slander*. Se, per esempio, una persona prima di inviare una lettera diffamatoria al diffamato (il che di per sé non costituirebbe reato) la passa ad un impiegato perchè la batta a macchina, si rende colpevole di *libel*¹². Così la spedizione di un tele-

(⁶) In *Cassidy v. Daily Mirror* [1929] 2 KB 304 citato anche da GATLEY, cit. Cfr. anche *Bromage v. Prosser* (1825), ined. citato da KENNY, cit. p. 306; *Jones v. Hulton* (1910) AC 20, citato anche da KENNY, cit. p. 354; R. v. *Munslow* [1895] 1 QB 758 citato anche da TURNER & ARMITAGE, cit. p. 188; *Newstead v. London Express Newspaper* [1940] 1 KB 377. V. anche ABRAHAMS, op. cit., p. 85 ss.

(⁷) V. O SULLIVAN & BROWN, op. cit. pag. 34 e casi ivi citati.

(⁸) Cfr. GATLEY p. 119 ss.

(⁹) Cfr. GATLEY p. 376 ss.

(¹⁰) Cass. 25 gen. 1958, Giust. Pen., 1958, II, 1054; Trib. Cagliari 14 feb. 1958, Riv. it. dir. proc. pen. 1189 (1958); Cass. 10 dic. 1957 Giust. Pen. 1958, II, 452; Cass. 21 dic. 1957, Giust. Pen., 1958, II, 453.

(¹¹) Per la giurisprudenza italiana v. Cass. 12 lug. 1957 Giust. Pen. 1958 II, 48; per quella francese v. Trib. corr. de Mons, 27 oct. 1953, S. 1954.4.34.

(¹²) V. GATLEY, p. 86 e casi ivi citati O' SULLIVAN & BROWN pp. 36 seg. e casi ivi citati; v. anche *Pullman and another v. Hill and Co.* [1891] 1 QB 529 citato anche da KENNY, p. 296.

gramma diffamatorio alla persona interessata è *libel* perchè l'impiegato che riceve il telegramma e quello che lo trascrive vengono a conoscenza delle allegazioni contenute nel testo¹³.

5) Il diritto inglese è poi particolarmente rigido nell'estendere la responsabilità nei reati a mezzo stampa. L'art. 57 c.p. italiano stabilisce che, nel caso di stampa periodica, « chi rivesta la qualità di direttore o redattore responsabile risponde, per ciò solo, del reato commesso, salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione » mentre, « qualora si tratti di stampa non periodica, del reato commesso risponde l'autore della pubblicazione, ovvero se questi è ignoto o non è imputabile, l'editore, ovvero, se anche questi è ignoto o non è imputabile, lo stampatore ». Pertanto, anche nel secondo caso, in cui vi è responsabilità di più persone, essa responsabilità è ristretta ad alcuni soggetti espressamente elencati e la responsabilità dello stampatore è sussidiaria rispetto a quella dell'editore, questa rispetto a quella dell'autore¹⁴. Al contrario, in diritto inglese, tutti coloro che in un modo o nell'altro contribuiscono alla creazione o alla diffusione della pubblicazione incriminata, quindi anche il proprietario, gli operai dei giornali, i gerenti delle edicole, sono responsabili in solido e pertanto possono sempre essere citati dal diffamato¹⁵. Coloro, in particolare, che hanno giocato un ruolo secondario nella stampa o nella diffusione della pubblicazione, pur essendo, come già si è detto, *prima facie* responsabili, possono esperire una difesa¹⁶ ma sono sottoposti al difficile onere di provare: A) che essi non sapevano che il libro o giornale contenesse il *libel* oggetto della citazione; B) che essi non sapevano che il libro o giornale avesse carattere tale da rendere verosimile che contenesse il *libel*; C) che tale ignoranza non era dovuta ad alcuna negligenza da parte loro.

Queste in sintesi le differenze tra i due sistemi in materia di diffamazione. Esse permettono già di tirare qualche conclusione. In primo luogo la natura civilistica delle figure del *libel* e dello *slander* permette già di capire che in *common law* questi istituti giuridici sono considerati semplicemente mezzi per dirimere controversie puramente private tra cittadini, completamente estranee a considerazioni di ordine pubblico, che invece sono sempre alla base delle disposizioni penali. Sul continente invece il potere si sente direttamente coinvolto in controversie di questo genere, e dimostra chiaramente di non vedere di buon occhio il fatto che i cittadini si impiccino degli affari altrui. Il fatto che la diffamazione sia configurata come reato, anche se procedibile soltanto su querela di parte, cioè per iniziativa dell'offeso, e rientri quindi

(13) V. GATLEY, p. 87.

(14) In diritto francese v. l'art. 42 legge 29 luglio 1881, sostanzialmente analogo.

(15) V. GATLEY, p. 94 ss. O' SULLIVAN & BROWN pp. 39 ss.

(16) V. GATLEY, pp. 97 ss.

nell'ambito del diritto penale, cioè di quelle norme che lo stato pone a salvaguardia di un interesse pubblico, lo testimonia.

Questa conclusione è avvalorata da un'altra osservazione: quella relativa all'esistenza, in *common law*, contrariamente a quanto accade sul continente, della scusante della verità del fatto asserito. Dove la verità non scusa conviene tacere, e se tutti tacciono tutto va bene. I diritti continentali europei partono in fondo dal principio che in ogni caso è opportuno che nella società non nasca il benché minimo motivo di disordine e quindi che ognuno si interessi esclusivamente dei fatti propri; del resto questa situazione ha creato un vero e proprio tipo umano sul continente: l'uomo che « non vuole grane », che non mette il naso fuori di casa, che si preoccupa soltanto di « coltivare il suo giardino ». Non si vuol dire con ciò che questo sia un prodotto soltanto del regime della libertà di parola: si tratta in generale di una situazione tipica del larvato assolutismo che da secoli caratterizza la politica sul continente, e del quale il regime giuridico della libertà di parola è un aspetto importante.

Certo il modo in cui la diffamazione è regolata dal *common law* è ben più adatto a creare dei cittadini responsabili: il principio che regge tutto l'istituto è quello di punire chi sbaglia: chi sbaglia propalando notizie false è punito dalla legge, e con particolare severità, come attestano le norme relative alla pubblicazione delle affermazioni diffamatorie e quelle concernenti la responsabilità per la diffamazione a mezzo stampa; ma chi sbaglia tenendo comportamenti che si espongono alla critica è punito dal pubblico che può stigmatizzare liberamente, protetto dalla legge, la sua condotta. Del resto non è certo un'osservazione nuova quella che nelle aree anglosassoni il controllo sociale è particolarmente intenso: e il riflesso di questa situazione sul singolo cittadino è una spinta più forte ad autocontrollarsi, a valutare con cura le conseguenze delle proprie azioni, della propria condotta. Si crea così un clima che educa i mediocri e non coarta l'individuo di moralità superiore cui il giudizio del pubblico non impedisce certo di tenere un comportamento che si allontani dagli *standards* etici della maggioranza. Ne nasce infine un tipo umano più responsabile, più capace di fare coscientemente le proprie scelte.

Del resto l'irrilevanza della *malice*, dell'intenzione, in diritto inglese, è particolarmente significativa: essa sta ad indicare che in una società libera gli individui sono considerati come dei maggiorenni, capaci di comportarsi in modo autonomo e quindi responsabili di ciò che dicono e fanno. Il considerare in larga misura irrilevante l'intenzione significa prendere sul serio l'azione, conferisce agli individui dignità e senso di responsabilità. Un largo margine lasciato all'*animus*, alla buona fede, all'errore, è invece caratteristico di società dominate da un potere forte e invadente, che concepisce gli individui come dei minorenni, e quindi considera più le loro intenzioni che le loro azioni, e protegge gli inetti

contro gli uomini responsabili e capaci di fare i propri calcoli, perché i primi sono meno pericolosi dei secondi.

Queste prime conclusioni trovano una conferma ben più eloquente nel confronto tra la regolamentazione continentale e quella anglosassone delle libertà in parola nelle materie che interessano il potere più d'avvicino; cioè nella constatazione della diversa latitudine che i due sistemi lasciano alla facoltà dei cittadini di criticare l'autorità.

RAPPORTI TRA I CITTADINI E L'AUTORITÀ: OLTRAGGIO E VILIPENDIO, FAIR COMMENT

Il codice penale italiano tratta la materia nel libro II, titolo II, capo II (dei delitti di privati contro la pubblica amministrazione) e precisamente negli artt. 341 (oltraggio a un pubblico ufficiale) 342 (oltraggio ad un corpo politico amministrativo o giudiziario) 343 (oltraggio a un magistrato in udienza) 343 (oltraggio ad un pubblico impiegato); nel libro II titolo I capo II (dei delitti contro la personalità interna dello Stato) e precisamente negli artt. 278 (offesa all'onore e al prestigio del Presidente della Repubblica), 279 (lesa prerogativa della irresponsabilità del Presidente della Repubblica), 290 (vilipendio della Repubblica, delle istituzioni costituzionali e delle forze armate), 291 (vilipendio della nazione italiana) 292 (vilipendio alla bandiera o ad altro emblema dello Stato); e infine nell'art. 595 cpv. in cui viene comminato un aumento di pena nel caso che la diffamazione sia compiuta ai danni di un corpo politico, amministrativo o giudiziario o di una sua rappresentanza o di una autorità costituita in collegio. Analoga è la disciplina fissata dal diritto francese negli artt. 222-225 Cod. Pén. e negli artt. 30 e 31 della legge del 29 luglio 1891.

Nel diritto inglese invece non c'è, nel modo più assoluto, una figura giuridica che possa essere paragonata a quella continentale dell'oltraggio. Il diritto inglese cioè non tutela la dignità degli organi statali come tali, e interviene soltanto quando attraverso scritti, parole o altri mezzi di comunicazione del pensiero vengano portati gravi attentati all'ordine pubblico, venga cioè prodotto un *breach of the peace*. In particolare si possono ricordare i seguenti reati:

1) Il sostenere in uno scritto l'invalidità della linea di successione alla Corona fissata dall'*Act of Settlement*¹⁷. Peraltro si

(¹⁷) Cfr. CROSS and JONES, *An introduction to criminal law*. London 1949 p. 246. Questa è l'unica eventualità che configura il *crime of treason* ed è ormai completamente obliterata, tanto che il *Trinity College* di Oxford continua a tenere chiusi certi cancelli che non potranno essere

tratta qui della sopravvivenza di una disposizione determinata, nel 1707, da circostanze del tutto eccezionali e che è ricordata nei trattati come curiosità.

2) Alcuni reati che rientrano sotto il titolo di *Sedition*, e che consistono in parole, atti o scritti intenzionali, che causano o intendono causare: a) malcontento o insoddisfazione o b) malvolere tra differenti gruppi o c) disordine pubblico o guerra civile o d) odio nei confronti del sovrano o del governo, delle leggi o della costituzione del regno e, in generale, tutti i tentativi di dar luogo a disordini pubblici o di incitare ad associazioni illegali, insurrezioni o *breaches of the peace*¹⁸. Quindi il diritto inglese non distoglie mai la propria attenzione dall'unico scopo di impedire disordini e ricorsi alla forza. Del resto il KENNY¹⁹ pone chiaramente in luce questo fatto, iniziando così la trattazione del reato di *sedition*: «Ogni cittadino ha diritto di discutere i pubblici affari pienamente e liberamente, ma tali discussioni non devono essere intese alla sobillazione di atti illegali o dirette a causare ostilità (*disaffection*)»²⁰.

3) Alcuni reati compresi sotto il titolo di *incitement to disaffection* e precisamente: a) Il tentativo cosciente di indurre un membro delle forze armate di Sua Maestà a trasgredire ai propri doveri; b) l'essere in possesso di documenti atti a tale scopo; c) il pronunciare parole in luogo pubblico atte a causare un *breach of the peace*²¹.

Queste figure di reato si possono far corrispondere a quelle delineate, per esempio, dal nostro codice penale negli artt. 226 (istigazione dei militari a disobbedire alle leggi) 272 (propaganda ed apologia sovversiva e antinazionale) ecc. od ai corrispondenti reati del codice penale francese²². Sono punite cioè soltanto

riaperti fino a che gli Stuarts non ritorneranno sul trono, senza che nessuno si sogni di impedirglielo. Pertanto il semplice insulto al re lungi dal configurare il reato di *treason* passa completamente impunito tanto che ABRAHAMS (p. 135) fa osservare come «oggiorno è una occupazione redditizia quella di insultare il monarca vivente, e ciò è fatto impunemente». Tutti gli altri reati, compresa la *sedition* non sono *crimes* ma *misdemeanors* (ivi p. 136).

(¹⁸) V. CROSS and JONES, *An Introduction to criminal law*, London 1949, pp. 249 e HARRIS and WILSHIRE, *Criminal law*, London 1943, p. 110; KENNY, *Outlines of criminal law*, Cambridge, 1952 p. 326.

(¹⁹) KENNY, *Outlines* cit. p. 326.

(²⁰) Quindi il vero concetto di *sedition* è molto più stretto di quanto non appaia dalle formule sopra riportate. ABRAHAMS (op. cit. p. 136) ricorda che fin dal 18° sec. i precedenti si sono cristallizzati nel senso che «solo le organizzazioni pratiche che provocano tumulti e che perseguono i loro scopi tanto con azioni che con parole, sono considerate come perseguibili».

(²¹) CROSS and JONES, Op. cit. p. 259.

(²²) Il diritto penale inglese punisce soltanto i *words as events* che cioè producono conseguenze sull'ordine pubblico e si disinteressa dei *words as truth-functions*.

azioni che mirano direttamente a indebolire determinate istituzioni dello stato, istigando alla disobbedienza, o alla rivolta o al sabotaggio: non è invece mai presa in considerazione l'azione che ha come effetto quello puro e semplice di diminuire il prestigio dello stato o di una istituzione statale, che invece nei diritti continentali sostanzia i delitti di oltraggio e vilipendio.

Le specifiche figure dell'oltraggio e del vilipendio appaiono quindi come tipicamente continentali e prive di qualsiasi riscontro nel diritto inglese. E non basta. Non solo oltraggio e vilipendio non compaiono in *Common law*, ma anche gli altri reati che sono stati elencati, e in particolare il più importante di essi, la *sedition*, non acquistano importanza rilevante.

Uno sguardo ai *Law Reports* basta a convincere che le ipotesi di *treason*, di *sedition* e di *incitement to disaffection* sono rarissime, tanto che capita di sfogliare i volumi di numerose annate consecutive senza trovarne un solo esempio.

Del resto per illustrare l'estrema cautela con cui i giudici inglesi si pongono sempre di fronte a processi di *sedition*, sarà opportuno riferirsi al caso *R.v.Caunt*, dibattuto di fronte alle assise di Liverpool nel 1947²³. Era questione di un giornalista che aveva scritto la seguente frase: « Se gli ebrei inglesi soffrono della giusta indignazione della cittadinanza britannica, essi non devono che incolpare se stessi per la loro passiva inattività. La violenza è il solo mezzo per dar loro senso di responsabilità nei confronti del paese in cui vivono ». Tale frase appariva tanto più grave quando si pensi che il periodo in cui la causa si dibatteva era ancora caldo e la memoria del razzismo nazista viva. Inoltre la frase apparentemente soddisfaceva al requisito di suscitare un sentimento di odio nei confronti di determinati gruppi di cittadini e di incitare a un *breach of the peace*. Il giudice Birkett, al termine del dibattimento, rivolgeva ai membri del *jury* un indirizzo dal quale stralciamo alcuni passi:

« Non è sufficiente provocare semplicemente ostilità o malvolere, perchè ciò può essere fatto con discorsi (*speeches*) che certamente non entrano nel concetto di *seditionous libel*. La *sedition* è sempre stata implicita nelle parole disordine pubblico, tumulto, insurrezione o cose di questo genere. Pertanto la semplice questione che voi dovete determinare è la seguente: è provato al di là di ogni ragionevole dubbio che il 6 agosto 1947, a Morecambe nella contea di Lancaster, scrivendo e pubblicando un articolo sul giornale *The Morecambe and Heysham Visitor*, James Caunt ebbe l'intenzione di promuovere una violenza suscitando ostilità e malvolere tra differenti classi di sudditi di sua Maestà? ».

Il Giudice prosegue parlando a lungo a favore della libertà di stampa e facendo chiaramente intendere al *jury* che il verdetto deve essere assolutorio. Egli cita tra l'altro un parere di Coleridge,

(²³) Cfr. TURNER & ARMITAGE, cit. p. 387.

J. del 1910 che suona così: « E' del tutto vero... che un'azione per *seditionous libel* è un'eventualità eccezionale. Si tratta di un'arma che non è presa spesso dall'arsenale in cui è posta, ma che deve necessariamente essere disponibile in ogni stato civile; ma essa è suscettibile di venire abusata e, se questo caso si verifica, esiste un salutare correttivo e questo è un *jury* di Inglesi, come voi... Un uomo può esprimere nel pieno diritto la propria opinione su qualsiasi materia di carattere pubblico, per quanto possa riuscire sgradevole o ripugnante agli altri, sempre che ovviamente egli non ricorra ad espressioni diffamatorie, e sempre che eviti qualsiasi cosa che possa essere caratterizzata come blasfema o oscena. Questioni di Stato, questioni politiche, perfino questioni di morale, tutte gli sono aperte. Egli può esprimere liberamente le sue opinioni, le può sostenere con argomenti, può tentare di persuadere altri a condividerle. Le corti e i *juries* non sono giudici in queste questioni. Se, per esempio, egli pensa che un dispotismo, o un'oligarchia, o una repubblica o perfino l'assenza completa dello stato costituisca il mezzo migliore per condurre gli affari umani, egli è perfettamente libero di dirlo. Egli può prendersela coi politici, può attaccare i governi, può mettere in guardia l'esecutivo in carica contro una certa politica; può tentare di dimostrare che ribellioni, insurrezioni, oltraggi, assassinii eccetera sono i naturali, deplorabili, inevitabili risultati della politica che egli combatte ». E Birkett J. conclude su questo punto: « Così, membri del *jury*, desidero che in questo caso voi non abbiate alcun dubbio circa questa questione, cioè sull'importanza di conservare la completa libertà di stampa in riferimento alle materie che ho indicato ».

Quindi in diritto inglese data la riluttanza a « prendere dall'arsenale in cui è posta » l'« arma » della *sedition*, si fa normalmente uso dell'azione per *libel* o *slander* anche in molti dei casi nei quali il diritto italiano configurerebbe i reati di oltraggio o vilipendio. Ma è appunto qui che intervengono alcune fondamentali caratteristiche del diritto inglese che finiscono di dimostrare le enormi differenze sussistenti tra esso e i diritti continentali. Il diritto inglese praticamente considera scusanti quelle stesse circostanze che in diritto italiano o francese danno luogo ad aumenti della pena o addirittura configurano un reato più grave. In particolare:

1) Esistono alcuni casi in diritto inglese in cui espressioni e allegazioni che ordinariamente giustificherebbero una condanna per diffamazione sono protette da un *privilege*²⁴; tale prote-

(²⁴) Cfr. GATLEY, p. 195; O' SULLIVAN, 67 ss. ABRAHAM, 108 ss. Sostanzialmente i privilegi possono essere di due tipi: *absolute privilege* e *qualified privilege*. Chi è protetto da un *absolute privilege* non può essere condannato in nessun caso, chi è protetto da un *qualified privilege* può esserlo soltanto se l'attore prova che egli ha agito *maliciously*. Il caso sopra considerato di frasi pronunciate in adempimento di un dovere e rientra in un'ipotesi di *qualified privilege*.

zione si applica in numerose occasioni, ma quella che qui ci interessa maggiormente riguarda le affermazioni fatte in adempimento di un dovere (anche morale) pubblico. In questi casi le affermazioni fatte coll'intenzione di adempiere ad un dovere non sono punibili anche se false, appunto perché l'applicazione del rigore caratteristico del regime normale dei *torts* di *libel and slander* in questo campo potrebbe allentare il controllo della pubblica opinione su persone che ricoprono cariche di pubblico interesse. Si è ritenuto per esempio che rientrassero in questa categoria alcune affermazioni fatte da un elettore e indirizzate agli altri elettori della sua circoscrizione, relative alla vita passata di un candidato nelle elezioni che, se vere, lo avrebbero reso inadatto a rappresentare gli elettori stessi²⁵; ora, in questo caso, il diritto italiano non commina aggravanti specifiche: ma è comunque indicativo il fatto che il diritto inglese non ritiene che in esso sussistano gli estremi della diffamazione; ed è certo che, qualora ricorrano gli estremi della esecuzione del dovere morale e della comunicazione alle persone interessate, lo stesso regime viene applicato anche nelle ipotesi in cui il codice penale italiano commina delle aggravanti o addirittura configura reati specifici diversi dalla diffamazione, come l'oltraggio.

II) Un secondo aspetto di estremo interesse del regolamento della materia da parte del diritto inglese si ha nella difesa del *fair comment*²⁶. Secondo le norme che vanno sotto questo nome non sono punibili espressioni anche se severe ed esagerate indirizzate ad una persona purché: 1) costituiscano un commento ad un fatto vero; 2) non siano *malicious* cioè siano « l'onesta espressione della reale opinione del convenuto, quando le scrisse »²⁷; 3) si riferiscano ad una questione di pubblico interesse cioè: a) la condotta pubblica di un uomo che detiene o cerca, un ufficio pubblico o una posizione che comporta la fiducia del pubblico; b) questioni politiche e di stato; c) questioni ecclesiastiche; d) amministrazione della giustizia; e) gestione di istituzioni pubbliche; f) amministrazione di affari da parte di autorità locali: quindi, con in più alcune questioni di interesse generale ma non politiche, tutte le questioni che in diritto italiano comportano aggravanti al delitto di diffamazione o danno luogo alla figura dell'oltraggio.

Ma non è tutto. Se infatti prendessimo alla lettera il quadro sopra tracciato, che abbiamo preso dal volume del Gatley, dovremmo concludere che la disciplina del *fair comment* non costituisce un'innovazione molto rilevante rispetto alla regolamentazione normale dei *torts* di *libel and slander*. Il giudice Donovan

infatti, in un parere citato dal giudice Jenkins in *Grech v. Odhams Press LTD and Another. Addis v. the same* ([1958] 2 QB 275) nota che la difesa del *fair comment* sarebbe sostanzialmente priva di contenuto qualora fosse rigorosamente osservata la condizione della verità del fatto, in quanto tale eventualità costituisce già una scusante di carattere generale che in ogni caso sottrae l'imputato alla condanna, indipendentemente dalle altre condizioni che integrano la figura del *fair comment*. Inoltre è da rilevare che non è facile distinguere una semplice valutazione offensiva dall'allegazione precisa di un fatto. La giurisprudenza inglese non ha per questo rinunciato a servirsi della figura del *fair comment*, ma ha ritenuto di interpretarne la natura in un senso che si allontana sensibilmente dal testo letterale delle formulazioni statutarie. Essa cioè si attiene costantemente alla norma di usare una maggior larghezza nella valutazione di espressioni offensive usate nei confronti di personalità della vita pubblica, sempre beninteso, entro certi limiti (che non si tratti cioè di un'allegazione di un fatto palesemente falso e che l'accusa non sia chiaramente pronunciata in mala fede). Il fatto è che la vera ispirazione del diritto inglese in questi casi è quella espressa da Cockburn J, in *Wason v. Walter*²⁸: « ...chi può dubitare che il pubblico profitta dello scambio e che, sebbene possa essere fatta ingiustizia e sebbene dei *public men* possano spesso soffrire per i torti inflitti da critiche ingiuste, la nazione è avvantaggiata dal fatto che l'opinione pubblica è così liberamente portata a intromettersi nel disbrigo dei pubblici doveri? ». E Lord Esher, M.R. in *Marivale v. Carson*²⁹ afferma: « Ogni larghezza deve essere concessa all'opinione e al pregiudizio... Una semplice esagerazione, anche una grossa esagerazione non rende il commento *unfair*. Per quanto errata possa essere l'opinione rispetto alla verità o per quanto dominato da pregiudizi lo scrittore, egli può sempre rimanere entro i limiti prescritti... ».

Indicativo è anche un parere di Bray, J. in *R. v. Russel*³⁰: « Quando vi imbattete in una questione di *fair comment* dovete essere estremamente liberali, e in particolare dovete esserlo in una questione di questo tipo, relativa all'amministrazione della *Licensing law* perché è una questione in cui le menti degli uomini sono scosse, nella quale la gente ha opinioni molto, molto decise, e se essi usano un linguaggio deciso deve essere usata ogni tolleranza in loro favore... Se sono stati fatti commenti che appaiono esagerati, non ne consegue che essi non siano commenti perfettamente onesti »³¹. Ben diverso è l'atteggiamento che assumono i

(²⁵) Questa eventualità ritorna in molti casi. Cfr. GATLEY, p. 243 O' SULLIVAN, 77 ss. e casi.

(²⁶) Cfr. GATLEY pp. 335 ss. O' SULLIVAN, 113 ssg.

(²⁷) Da un parere di Fletcher Moulton L. J., in *Plymouth Mutual v. Traders Association LTD* [1906] 1 KB, cit. anche da GATLEY, p. 353.

(²⁸) [1868] 4 QB 73 cit. da KENNY, *Cases ecc. cit.* pp. 328-29.

(²⁹) [1887] 20 QB 275, cit. da GATLEY p. 357.

(³⁰) *Unreported*, 2 dic. 1905, cit. da GATLEY, p. 356.

(³¹) Apparentemente fa eccezione il *Contempt of Court* ma tale reato ha soprattutto la funzione di proteggere l'equanimità dei giudici sottraendoli a qualsiasi influenza indebita. Esso ha un ambito di applicazione piuttosto impreciso, ma concerne soprattutto eventuali affermazioni

diritti francese e italiano nella valutazione di questo genere di offese. Una sentenza della Corte d'Appello di Riom per esempio, afferma ³²: « Constitue l'outrage à magistrat prévu et réprimé par les art. 222 et 223 C. pén. le fait de dire au commissaire du gouvernement près d'une cour de justice: 'Si ce sont les applaudissements de deux ou trois ivrognes que vous prenez pour ceux de la salle, je vous les laisse', alors que les témoins entendus au cours de l'information soulignent nettement l'attitude insolente du prévenu et le ton d'ironie outrecoisant avec laquelle ces propos furent proférés, insolence et ironie qui caractérisent l'outrage et suffisent à dénoter l'intention délictuelle. En effet, il n'est pas nécessaire que les paroles retenues soient caractérisées par des mots grossiers et par un terme de mépris ou d'invective, l'art. 223 C. pén. n'exigeant pas, au surplus, que les paroles tendent à inculper l'honneur ou la délicatesse du magistrat outragé ».

E anche i giudici italiani non scherzano. Dice per esempio una sentenza della Cassazione ³³: « Configura il reato di cui all'art. 290 (nell'ipotesi di vilipendio all'ordine giudiziario) affermare o avanzare il sospetto che il giudice astrattamente considerato, per pressioni del potere esecutivo o dei partiti politici possa non giudicare con rettitudine e con rigorosa imparzialità, e comunque, possa discostarsi da quei criteri che valgono a dare alla sentenza il valore di una affermazione di verità e di giustizia » ³⁴. Un'enunciazione del genere equivale semplicemente a negare del tutto la facoltà di esercitare una qualsiasi critica, indipendentemente dal tenore dei termini usati, nei confronti di determinate istituzioni e di determinati uomini. Del resto un'altra sentenza della Corte di Cassazione è esplicita in questo senso. In essa si afferma ³⁵: « Il delitto di vilipendio non richiede dolo specifico. Pertanto è irrilevante la finalità di critica, quando questa, esorbitando dai limiti in cui è lecitamente esercitabile, trascende in manifestazioni ingiuriose contro l'istituzione tutelata. « Dove il termine "manifestazioni ingiuriose" ha un significato estremamente ampio, tanto da

fatte da parte della stampa circa fatti non provati, prima che il processo si concluda. Esso interviene quindi spesso a tutela dell'imputato e in ogni caso, considera sempre le parole « *as events* » e mai « *as truth functions* » Cfr. ABRAHAM, op. cit. pp. 22 e 172 ss.; PATRICK DEVLIN, *The Criminal prosecution in England*, Oxford 1960, p. 90.

⁽³²⁾ 20 fev. 1947 S. 1947.2.87.

⁽³³⁾ Cass. 17 dic. 1956, Giust. Pen. 1957, II, 922.

⁽³⁴⁾ Altri casi abbastanza grotteschi sono i seguenti: « Sussiste il reato di oltraggio nell'espressione: « è inutile che si riscalda » (sic) pronunciata dall'imputato all'indirizzo del pretore che giustamente lo aveva redarguito » ecc. (Cass. 19 nov. 1954, Giur. Cass. Pen. 1954 6° bim. 465 (m)). « Commette il reato di oltraggio a un pubblico Ufficiale, previsto dall'art 341 c.p. chi offende l'arbitro di una partita di calcio durante o al termine della partita per il modo col quale dirige o ha diretto la gara » T. Min. Firenze 7 dic. 1954 Foro 1954 III 216 (n.).

⁽³⁵⁾ Cass. 4 feb. 1955, Archivio Pen. II, 702 e 704.

arrivare a comprendere allegazioni come quella punita dalla sentenza precedente.

E' stato poi ritenuto vilipendio alle forze armate il fatto di qualificare "selvaggi" gli attacchi della polizia in determinate occasioni ³⁶, il fatto di affermare che il corpo delle guardie di P.S. è costituito da elementi identici a quelli che componevano le squadre di azione fascista ³⁷, il fatto di sostenere che "nella polizia vi sono dei manganellatori che si avventano persino contro donne, vecchi e bambini" ³⁸. Ed è stato infine ritenuto colpevole di vilipendio alle forze armate "colui, che commettendosi il reato in sua presenza, non interviene decisamente per impedirne la prosecuzione" ³⁹.

Rimane un'ultima interessante particolarità da trattare rispetto al regolamento che trovano nei due sistemi le offese portate a entità collettive. In diritto inglese i *torts* di *libel* and *slander* conseguono ad affermazioni fatte al riguardo di un gruppo soltanto se esse si riflettono individualmente su alcuni o ognuno dei componenti il gruppo stesso. In tal caso gli individui colpiti potranno citare in giudizio l'autore della diffamazione. In ogni caso il gruppo come tale non potrà mai procedere giudizialmente. Soltanto in un caso ciò potrà avvenire, cioè quando oggetto della diffamazione sia una *corporation* o *firm* e quando la propagazione di notizie false sia suscettibile di danneggiare economicamente l'impresa ⁴⁰. Tale irrilevanza delle offese portate ad una classe comporta a maggior ragione l'irrilevanza di offese portate a entità simboliche (come la bandiera) o ideologiche (come la nazione), offese che non toccano nessuna persona in particolare e che non provocano pregiudizi economici a chicchessia.

Si è già visto nella trattazione svolta sopra come questo sia esattamente il contrario di ciò che si verifica nei diritti italiano e francese dove il fatto di aver diretto l'offesa contro un corpo collettivo (pubblico) configura un'aggravante al reato di diffamazione e sostanzia i reati di oltraggio e vilipendio (quest'ultimo anzi, nel diritto italiano, si concreta anche a seguito di offese dirette, come si è già visto, contro entità simboliche come la bandiera, o ideologiche, come la nazione). E il fatto che i due diritti continentali si preoccupino ben più di proteggere il prestigio della pubblica istituzione che dell'individuo che eventualmente ne sia membro si rileva appunto da reati come quelli di oltraggio a pubblico ufficiale, a magistrato in udienza, a pubblico impiegato, dove l'individuo non è protetto nel suo onore come individuo, ma come membro di una certa istituzione: per cui la protezione si rivolge esclusivamente a quest'ultima. E' sintomatico del resto il

⁽³⁶⁾ C. Assise app. Bologna 13 genn. 1955. Critica pen. 1955.

⁽³⁷⁾ Cass. 7 mag. 1954, Giur. Cass. Pen. 1954 4-5 bim. 266.

⁽³⁸⁾ Cass. 7 ott. 1954, Archivio Pen., 1955 II, 703.

⁽³⁹⁾ T. supr. mil. 2 dic. 1955, Foro 1956, II, 124.

fatto che il diritto francese sancisce espressamente nell'art. 47 della legge 29 luglio 1889 che nel caso di ingiuria o di diffamazione verso un pubblico funzionario l'azione potrà essere intentata anche dal ministro dal quale il funzionario dipende. Da cui si arguisce facilmente come alla legge interessi tanto poco difendere il prestigio dell'individuo colpito che non gli lascia nemmeno la facoltà di tutelarlo come meglio crede.

Le differenze tra i due sistemi nella disciplina generale di questi rapporti è di per sé eloquente. Mette conto a questo punto di fare una sola osservazione a proposito dell'ultimo punto toccato, cioè della diversa disciplina delle espressioni diffamatorie o ingiuriose dirette verso entità collettive (pubbliche in particolare). Il modo di considerare queste ultime proprio del diritto italiano e francese testimonia dell'allontanamento dall'empiria che è proprio del linguaggio politico sul continente, e che è tutt'altro che privo di ragioni. L'obiettivo del potere è sempre quello di sostituire agli occhi del pubblico, agli uomini che detengono il potere e che prendono le decisioni, delle entità collettive, che non devono essere colpite perché sono cosa diversa dai loro membri. Sono entità che hanno un onore, una reputazione, ma non una responsabilità. Il diritto inglese non perde mai di vista il fatto che le entità collettive non sono mai cosa distinta dagli individui che le compongono, e pertanto ritiene assurdo comminare pene più gravi per offese portate al gruppo che per offese portate a singoli membri e non permette di intentare causa se non ai singoli membri del corpo che si sentono personalmente colpiti attraverso le frasi scritte e pronunciate a proposito dell'entità collettiva. In diritto italiano e francese invece si procede d'ufficio con pene più gravi senza curarsi di tale requisito; non solo ma si procede anche contro oltraggi portati a entità che non hanno membri, come la bandiera, o che non hanno membri definiti, come la nazione.

Il risultato di tutto ciò è quello di sottrarre a qualsiasi controllo e critica una gran parte delle decisioni politiche, amministrative e giudiziarie e a qualsiasi responsabilità gli individui concreti che le prendono, mettendoli al riparo di grossi nomi impersonali e irresponsabili, i grossi nomi di cui è costellato il linguaggio di tutti i regimi tendenzialmente autoritari.

CONCLUSIONE

E' un principio consolidato dei diritti continentali europei che la libertà di parola debba essere strettamente limitata, specialmente in certi settori, in nome delle esigenze della sicurezza dello stato. E si tratta di limitazioni per lo più accettate, tanto che chi si rende colpevole di reati come l'oltraggio alle istituzioni costituzionali o il vilipendio alle forze armate passa facilmente, agli occhi della

opinione pubblica, per disfattista. E per disfattista passa anche chi offende la « nazione », cioè una entità inesistente ma utile come feticcio ideologico per garantire il potere dei governanti.

Indubbiamente, se il potere sente la necessità di provvedersi di questi mezzi di difesa per la tutela della sua solidità e della sua stessa esistenza, una ragione c'è. Gli stati del continente, sempre esposti all'invasione militare, hanno sempre dovuto concentrare il potere e impegnare tutte le loro risorse materiali ed umane sul piano militare per mantenersi contro le spinte egemoniche. In queste condizioni, l'infrangere il fronte interno è in realtà disfattismo, e mette in pericolo l'esistenza stessa dello stato: perciò in Europa non c'è mai stato posto per ampie libertà individuali.

Ma i paesi anglosassoni dimostrano che esistono stati e sistemi giuridici in cui le libertà individuali hanno un'estensione ben più ampia che sul continente. In essi le considerazioni relative alla sicurezza dello stato giocano una parte molto minore nella mente del legislatore e del giudice. Certo si tratta anche qui di una situazione che, come nel caso precedente, ha una causa ben precisa: i secoli di « insularismo » che, sottraendo lo stato alla minaccia di invasione terrestre, resero il potere centrale più limitato, meno oppressivo e perciò più stabile, meno preoccupato di essere abbattuto. Ciò non autorizza tuttavia gli europei a considerare la loro situazione come ineluttabile e ad adagiarsi; la frase che tanto comunemente si dice con tono rassegnato: « l'unico modo per governare l'Italia è quello del pugno di ferro » è la filosofia di chi, nella ricerca della libertà, non comprende che, con la fine del sistema europeo degli stati, le fondamenta del vivere civile stanno crollando e devono essere rifatte, di chi cioè non vuole o non sa mettere in discussione un termine del problema, nella fattispecie il termine essenziale, l'Italia (o la Francia o la Germania) come stato sovrano. E' per questo che basta un'Algeria, o un Sud-Tirolo, o Berlino, per rendere fascisti anche gli Europei che si credono più liberali, e quindi per dar ragione a coloro che fascisti sono sempre stati. Bisogna infine porsi il problema di qual'è lo stato che può garantire la libertà: se questo stato non è l'Italia, o la Francia o la Germania, la politica di chi cerca la libertà non può consistere che nel tentativo di abbattere queste strutture e di crearne un'altra che sia all'altezza dei suoi compiti.

I fatti e le idee

SULLA LEVA MILITARE,

A PROPOSITO DI UN ARTICOLO DI LUPINACCI

Forse capiterà anche al lettore di imbattersi ogni tanto in notizie relegate ai margini di qualche pagina secondaria dei giornali, e di notare la sproporzione tra l'importanza del fatto e la mancanza di evidenza con la quale viene presentato all'opinione pubblica. La ragione di questo è che le convinzioni diffuse non determinano nell'opinione pubblica (e di conseguenza nella stampa che la serve) schemi di riferimento adatte a riceverle. Circa un anno fa l'Inghilterra decise di abolire il servizio militare obbligatorio, ma la notizia passò quasi inosservata. Manlio Lupinacci notò il fatto in un articolo del « Corriere della Sera » della fine di novembre¹. Riportare i passi cruciali di quell'articolo e annotare le considerazioni che ci ha suggerito ci sembra utile non solo per mettere in piena luce il fatto che ogni anno le giovani generazioni devono sacrificare lunghi mesi della loro vita in un inutile esercizio di un'epoca sorpassata, ma anche nella speranza che qualcuno cominci a mettere il problema militare su nuove basi nell'ambito della cultura politica:

« La notizia che l'Inghilterra abolisce il servizio militare obbligatorio per ristabilire l'esercito di mestiere è passata inosservata. Forse anche ai pochi che vi si sono soffermati, essa è sembrata piuttosto indicare una restaurazione del passato, proprio dell'Inghilterra, che non l'inaugurazione di un avvenire che sarà di tutti i popoli. In Inghilterra infatti, la coscrizione è stata introdotta solo dal marzo del 1916, in piena guerra mondiale; e ci erano voluti i disastri del '15, perché quel popolo, entrato in guerra contando di offrire agli alleati soprattutto la sua potenza marittima e le sue

ricchezze, e lanciando il motto Business as usual, accettasse, del resto con virile coscienza, il peso della coscrizione. Abolita dopo la pace, ristabilita quando cominciò a profilarsi la minaccia hitleriana, la coscrizione è rimasta sempre qualche cosa di estraneo allo spirito britannico, una misura per i tempi di estremo pericolo, da toglier di mezzo appena superata la minaccia ».

Dopo quasi 10 mesi, l'articolo di Lupinacci è rimasto in Italia l'unico intervento in un dibattito, da queste parti non facile, sulla ferma militare obbligatoria e sull'apparato militare di uno stato moderno nell'epoca che si è aperta con la fine della seconda guerra mondiale. Le osservazioni di Lupinacci sono interessanti in quanto minano il mito dell'efficienza dell'esercito basato sulla leva universale nei confronti dell'esercito di professione: « Credo, però, che si avrebbe torto di attribuire la recente decisione del Governo inglese a una volontà di ritorno al passato. Senza dubbio il peso di una tradizione nazionale facilita sempre l'adozione di riforme che sembrano riportarsi a quella, e il ristabilimento dell'esercito di mestiere, il ritorno a Tommy Atkins, ai soldati di Kipling, può aver suscitato la stessa intima soddisfazione che sul Continente susciterebbe nei vecchi ufficiali l'annuncio del ristabilimento della ferma di quattro anni, la minima indispensabile — diceva il generale Primerano, capo di Stato Maggiore di re Umberto — per formare i soldati, e non guardie nazionali; ma, in realtà, i motivi veri della coraggiosa riforma nascono da una visione chiara del futuro, da una accettazione totale delle nuove condizioni che la scienza, la tecnica, le dimensioni mondiali impongono alla guerra. Con questa riforma l'Inghilterra, spesso paese di arcaiche routines, si mette risolutamente alla testa del progresso militare.

E' un progresso che da molto tempo viene indicato così dalle intuizioni degli intellettuali come dalle deduzioni dei tecnici militari più acuti. In questo campo, Paul Valéry incontra il Generale de Gaulle: Vedremo svolgersi le imprese di pochi individui scelti, raggruppati in squadre, e capaci di produrre in pochi istanti, in un'ora e in un luogo impreveduti, avvenimenti schiacciati, aveva scritto Paul Valéry nell'intervallo fra le due guerre; e De Gaulle nei suoi libri tanto poco apprezzati dai suoi superiori, preconizzava nello stesso tempo l'abolizione delle immense armate della mobilitazione generale, la loro sostituzione con corpi scelti di professionisti addestrati alla perfezione, pronti all'immediata azione come le unità della flotta, chiamati a un subitaneo duello con le simili formazioni nemiche. Se queste erano le ipotesi fra le due guerre, si può immaginare quanto le abbiano avvalorate l'esperienza dell'ultima guerra e poi le invenzioni delle nuove armi scientifiche. La grandiosa visione della mobilitazione generale, quale si spiegò, agli occhi attoniti dell'Europa, nel luglio '14, in Francia, in Germania, in Austria-Ungheria, in Russia, con la pubblicazione dei manifesti, con il rullar dei tamburi della gendarmeria dei villaggi;

⁽¹⁾ MANLIO LUPINACCI, *Ritorno a Kipling*, « Corriere della Sera », 29 novembre 1960.

con le lunghe file di richiamati davanti alle caserme e ai distretti; con i convogli avviati lentamente verso la frontiera, stipati di pensosi borghesi vestiti da soldato che rigiravano fra le mani i fucili, stupiti che quell'arnese da esercizi fosse diventato davvero un'arma; questa sconfinata migrazione verso la frontiera appare oggi assurda come la convocazione del ban e dell'arrière-ban feudali al tempo dei disastri di Luigi XIV. Missili e reattori distruggerebbero le caserme quando ancora, in furberia, si studia la sistemazione dei richiami e soltanto le divisioni corazzate già in efficienza avrebbero modo di entrare in azione. Non è perciò lontano il giorno in cui tutti gli stati imiteranno l'Inghilterra abolendo la coscrizione ».

Sebbene queste considerazioni siano così ovvie da sembrare dettate dall'evidenza, esse assumono una portata rivoluzionaria se messe a confronto con quanto generalmente si pensa e si scrive sul problema, e vanno molto più in là di quanto le forze « marxiste » di sinistra, che si autoproclamano rivoluzionarie, osano richiedere. Da qualche mese è stato ad es. presentato al Parlamento italiano un progetto di riforma del servizio militare, con la riduzione della ferma a dodici mesi. Questo progetto forse passerà senza che ci si accorga che i fatti del nostro mondo sono di gran lunga più rivoluzionari e più audaci delle idee delle opposizioni « rivoluzionarie », opposizioni che credono di trovarsi ancora di fronte al mondo descritto dai nostri antenati. Così siamo davanti allo spettacolo di un'opposizione più realista del re, che propone la riduzione della ferma militare quando la ferma militare obbligatoria è diventata un'eredità del passato, una cosa da liquidare. Mentre governo e opposizione si cibano degli stessi miti, doveva proprio essere un « reazionario » come Lupinacci a fare le considerazioni più rivoluzionarie, e nello stesso tempo più realistiche perché nel senso della dinamica del processo storico e politico. Questo processo sfugge ormai alle forze cosiddette progressive dei nostri stati, ai conoscitori « delle leggi obiettive del movimento della realtà sociale », non solo per l'inadeguatezza dei loro strumenti conoscitivi ma anche perché lottano per un potere, quello nazionale, che consente solo operazioni e visioni tattiche, che sta sotto il livello dell'esecuzione, e quindi della comprensione, dei problemi moderni.

Ma la critica dell'atteggiamento delle forze di sinistra non si ferma qui. Lupinacci si chiede che cosa comporta sul piano economico la ferma obbligatoria: « Lord Randolph Churchill, il padre di Winston, aveva conteggiato in ore di libero lavoro il vantaggio che ogni inglese traeva dalla mancata coscrizione a paragone con gli abitanti del Continente: A otto ore al giorno per sei giorni alla settimana, ogni cittadino del Continente perde in tre anni di servizio militare obbligatorio, settemilacinquecento ore di lavoro, che potrebbero invece essere dedicate al benessere della collettività; ma, nel nostro libero e felice paese, dove solo una minuscola parte della popolazione abbraccia la professione delle armi, ogni cittadino

gode, di fronte agli stranieri, di un capitale extra di altrettante ore di produzione di ricchezza. La riduzione progressiva della ferma in tutti gli stati ha ridotto di due terzi il capitale di ore sottratto al servizio militare, riducendo in proporzione il valore del ragionamento di Lord Randolph, tuttavia per gli inglesi il servizio militare in pace rimaneva ugualmente qualche cosa di simile a una sciocca perdita di tempo ». Considerazioni di questo genere meriterebbero degli studi di carattere descrittivo particolare. Esse bastano tuttavia per porre un'altra grave domanda alle forze delle sinistre nazionali, che non hanno alcun dubbio sulla loro funzione popolare, sulla loro idoneità a promuovere lo sviluppo economico. Perché esse non pensano al lavoro improduttivo e all'interruzione della preparazione professionale cui la leva militare costringe i giovani?

Ma con questo non si è toccato che un lato del problema e forse neppure il più interessante. Lupinacci si chiede ancora se il servizio militare prestato dai cittadini sia un bene o un male sul piano della « filosofia pubblica », cioè si chiede come si devono giudicare i suoi effetti sul piano della formazione della mentalità sociale degli individui²:

« Probabilmente coloro che ancora debbono andare sotto le armi diranno che è un bene {stare a casa} e coloro che sotto le armi non devono andarci più diranno che è un male, giacché è difficile che gli anziani rinuncino alla soddisfazione di vedere i giovani tribolare come hanno tribolato loro. Il passato diventa sempre poetico, e molti che si interiscono, oggi, partecipando alle adunate di antichi commilitoni con il vecchio berretto dell'Arma sul capo e cantando le canzoni di marcia, e parlando con nostalgia di quei giorni lontani, non si riconoscerebbero se, per magia, si rivedessero come erano allora, e con i sentimenti di allora verso la caserma, la sveglia, le ronde, le marce, i superiori, i sergenti e il rancio. C'è poi tutta una celebrazione del servizio militare come palestra, come esperienza educativa. Al calcolo di Lord Randolph Churchill sul tempo sottratto ad un lavoro produttivo, i sostenitori di questa teoria oppongono il beneficio del tempo proficuamente impiegato dal contadino a conoscere orizzonti più vasti di quelli del proprio campo, dal borghese a indurirsi nella severità della disciplina e della uguaglianza delle condizioni. Ma anche questa è forse più leggenda che verità o, se mai, è stata verità in altre epoche, quando i contadini erano quelli di Renato Fucini e i borghesi non praticavano altro sport che quello di portare il

(²) Una brillante ed efficace descrizione della fisionomia del soldato moderno è quella di Erich Kuby, da noi ripresa (« Il Federalista » I. 3) e contenuta nel volume *Germania provvisoria* pubblicato da Einaudi nel gennaio di quest'anno.

binocolo a tracolla sui campi di corse. Finalmente c'è, ed è il tema più alto, l'argomento del dovere verso la patria, che deve accomunare tutti. E se con questo si intende che, una volta posto il principio della coscrizione, non si possano stabilire distinzioni tra i cittadini a vantaggio del benestante, del laureato, come fu, per tutto il secolo scorso, con l'istituzione del rimpiazzo o del volontariato di un anno, nessun dubbio che l'argomento è giustissimo. Ma dove sarà maggiore poesia, maggiore nobiltà, più severa bellezza: in colui che va a soldato perché non può farne a meno, perché così impone la legge sotto minaccia di pene gravi e infamanti, o in colui che sceglie la professione delle armi liberamente, per vocazione di servizio, per elezione dell'animo, o anche soltanto per irrequietudine del cuore e tedio degli impieghi urbani, delle scrivanie, delle ambigue gerarchie civili? Il Timothee Nangis di Psichari non è più impregnato di altera e chiusa poesia di quanto non lo sia del canto della Marsigliese il coscritto del '93, nella sua realtà storica lodata da Epinal? ».

Gli argomenti sono seri. La relazione di causa e effetti tra la leva militare obbligatoria e il reducismo e il combattentismo mette in evidenza l'origine di atteggiamenti che giungono sino al fascismo e producono comunque manifestazioni retoriche sempre più disgustose non soltanto per alcuni intellettuali ma per le stesse persone di buon senso, sintomo palese dell'usura cui sono sottoposti certi sentimenti collettivi e certi valori pubblici, nonostante quell'alone di sacro (o di sacrilego) che li circonda. Ancora una volta ci vien fatto di chiedere che cosa ne pensino le sinistre in Europa, così attente a denunciare lo sciovinismo, il reducismo e il combattentismo ma incapaci da tempo di combatterne le cause, o come è successo in Francia e succede in Germania con la revisione nazionale del socialismo, addirittura attive nel promuoverle, anche se poi, quando è troppo tardi e il male è vistoso, lo combattono e sbandierano i miti del pacifismo, dell'antimilitarismo e del disarmo senza poter tuttavia cambiare il corso degli eventi. Ma gli argomenti di Lupinacci possono essere portati più in là sino ad identificare nella leva militare obbligatoria uno strumento tra i più importanti per l'imposizione dell'ideologia nazionale. I lettori della nostra rivista sanno che secondo noi la « nazione » moderna non è che l'ideologia dello stato burocratico e accentrato, vale a dire del tipo di potere politico che si è imposto sul continente dopo la rivoluzione francese nei territori dove i comportamenti etnico-linguistici, ed ancor più la loro rappresentazione nella mente degli uomini, erano unificabili. In questo contesto la critica degli strumenti di cui il potere politico dispone per imporre l'ideologia di cui si fa portatore assume importanza decisiva. Essenziali sono, a questo rispetto, il servizio militare obbligatorio e la scuola di stato. L'affermazione della leva universale è un capitolo della storia della concentrazione del potere e dello sviluppo del nazionalismo, che ha travolto non solo il socialismo antipatriottico, ma

persino i ceti cattolici (una volta supernazionali) come mostrano ad es. le *Preghiere dei Soldati da noi pubblicate l'anno scorso*³.

Alla critica della leva militare obbligatoria come fenomeno indissolubilmente legato al militarismo e al nazionalismo non sfuggono neppure le teorie « democratiche » circa la funzione dell'esercito in un paese libero. Su questo punto Lupinacci conclude: « Chi ama i valori militari, chi ne sente la grandezza spirituale, non può che vedere senza rimpianto l'abolizione del servizio obbligatorio. Le rovine che esso ha cagionato nella società sono incalcolabili, e non sono nemmeno lontanamente compensate dal po' di bene che avrà pur fatto. L'antimilitarismo è nato dalla coscrizione: Le dégoût de cette servitude, scrive Bainville, fece germogliare dal cervello degli intellettuali tutti quei libri dai quali la condizione militare e il prestigio che essa aveva sono stati corrosi, dall'Abel Hermant del « Miserey » fino a Barbusse e oltre, fino agli opuscoli di spicciola propaganda antimilitarista. Ed è nata dalla coscrizione la turpe necessità di fare odiare il nemico, di predicare le guerre di sterminio e di vendetta per sostituire con istinti primitivi le leggi antiche del dovere e dell'onore, sufficienti al soldato di vocazione per combattere il nemico con tutte le forze dell'animo, compresa quella del rispetto generoso, e della cavalleria. Forse qualcuno dirà che l'esercito di mestiere fa risorgere il mercenario, parola aborrita in democrazia; ma, a parte l'esempio dell'Inghilterra, dove la democrazia si è svolta rigogliosa, ornandosi di un esercito di mestiere, chi può davvero sostenere che la coscrizione sia istituzione democratica? Essa suscita l'obiettore di coscienza e il suo dramma angoscioso o ipocrita, mentre l'esercito di mestiere chiama il volontario e la sua libera scelta: e quale dei due esemplari umani sarà più al suo posto in una democrazia? ».

I problemi di natura diversa qui velocemente toccati meriterebbero una ben maggiore attenzione da parte di chi ha la responsabilità di illuminare il cammino, in sede teorica per capire, in sede pratica per agire. Un esempio del dilettantismo irresponsabile col quale gli uomini « responsabili » si pongono questi problemi lo ha offerto alcuni mesi or sono in Italia il dibattito televisivo sul tema « I giovani e la patria » dove si è visto chiaramente come la cultura politica dominante dorma e i partiti ripetano gli schemi logorati da cento anni di storia nazionale. Quando, entro che limiti, in quale contesto, il patriottismo diventa un valore o cessa di esserlo? Quando un soldato è un eroe, quando un pazzo e quando uno schiavo condannato al suicidio? Tutti questi interrogativi che si pongono sul piano della filosofia pubblica rimangono senza risposta, anche se l'appartenenza a un esercito ha significato negli ultimi decenni per milioni di uomini l'elemento che rendeva legittimo l'omicidio e sacra la morte.

(³) « Il Federalista », luglio 1960, anno II, n. 4.

E ancora, per passare a considerazioni più strettamente di scienza politica, noi abbiamo bisogno di una risposta ai problemi posti dai rapporti tra democrazia e diversi tipi di esercito, tra potere civile e militare. Esaminare la storia d'Europa dal punto di vista di questi problemi ci aprirebbe nuovi orizzonti per spiegare i fenomeni vistosi dell'autorità e della tirannide che caratterizzano la nostra storia. La spiegazione della strapotenza del potere militare su quello civile, che si è a volta a volta presentata in tutti i nostri stati e che ha prodotto in Francia e in Germania le manifestazioni più vistose e pericolose, oscilla ancora nel vago di concezioni semplicistiche e dilettantesche. Non ci soddisfa nessuna delle teorie economiche della guerra e, esemplificando, non ci soddisfa la spiegazione che alcuni nostri ambienti di sinistra hanno dato del putsch di Algeri. Sarebbero i grandi interessi petroliferi ad aver pagato Salan e gli altri generali. Con un po' di marxismo da quattro soldi si risolvono i problemi e ci si mette la coscienza a posto, e per di più si rivendica una funzione di guida delle forze progressiste.

Per ritornare al tema principale, non ci soddisfano neppure le idee democratiche tradizionali, secondo le quali l'esercito basato sulla leva universale è un sicuro presidio della democrazia, mentre quello professionale sarebbe un pericolo. Anche ciò ha ormai il sapore del mito, un mito che, come sappiamo, ha imprigionato anche Carlo Cattaneo. E' giunto il momento di dire chiaramente che la leva militare obbligatoria, così come la scuola di stato, nati come strumenti dello stato liberale (ma ci fu mai uno stato liberale sul continente?), sono diventati i più efficaci strumenti di autorità e di dominio del potere politico sui cittadini, cioè esercitano essenzialmente una funzione illiberale. Basti notare di sfuggita come queste esperienze siano estranee allo stato liberale di stampo anglosassone. Ora non reggono più nemmeno sul piano dell'efficienza.

a.c.

CRONACHE MINIME DI STRASBURGO

Il rapporto della Commissione della C.E.E. — Dopo l'Alta Autorità, anche la Commissione della C.E.E. e quella dell'Euratom, hanno pubblicato le loro relazioni annuali. Quanti ancora dubitano della nostra tesi — secondo la quale le « Comunità » non sono altro che delle particolari organizzazioni istituzionalizzate di diritto internazionale — non hanno che da leggersi le relazioni dei sedicenti « Esecutivi » di Bruxelles o del Lussemburgo, e parago-

narle con quelle che vengono pubblicate con ugual fervore ogni anno dall'O.E.C.E. dall'E.C.E. o dal B.I.T. Fra queste relazioni non c'è alcuna differenza: sono tutte scritte nel tipico linguaggio degli esperti — tecnico e spolitizzato, proprio di chi consiglia ma non ha il potere di decidere — contengono tutte proposte ragionevoli, che di solito rimangono sulla carta; tutte infine si esprimono al condizionale, suggerendo, proponendo, spiegando quello che bisognerebbe fare, e che questi « Esecutivi » non hanno il potere di fare.

Se un Marziano scendesse sulla terra e gli si domandasse di scegliere, fra tutte queste relazioni, quale appartiene ad una « Commissione », a un organo comunitario, insomma a un « Esecutivo dotato di poteri reali », siamo pronti a scommettere che non saprebbe scegliere. Forse certi rapporti dell'E.C.E. — soprattutto dell'epoca in cui questa era diretta da Gunnar Myrdall (per esempio l'Economic Survey of Europe since the war del 1952) gli sembrerebbero meglio congegnati e più solidi, ed egli finirebbe con l'indicare uno di quest'ultima istituzione, che in realtà è la più debole e politicamente inconsistente.

Qui non si vogliono contestare i progressi realizzati (grazie a una congiuntura eccezionalmente favorevole) dal mercato comune, così come non si possono contestare i progressi realizzati negli anni scorsi dall'O.E.C.E. (grazie all'imponente aiuto americano). Si tratta invece, in un caso come nell'altro, di comprenderne la natura e i limiti e di valutare, oltre allo sforzo positivo che è stato compiuto, tutto quello che si sarebbe potuto fare con altri metodi e che è rimasto irrealizzato. E in effetti, se l'unione doganale fra i sei ha fatto dei notevoli passi in avanti, che fine hanno fatto l'integrazione economica e la politica comune? Lasciamo la parola alla relazione annuale della C.E.E. Quale è dunque la politica congiunturale comune?

« Nel corso del 1960 la politica finanziaria dei paesi membri si è infatti adattata più o meno bene alle necessità della politica congiunturale. Nei Paesi Bassi in particolare non soltanto è stato limitato l'incremento degli investimenti pubblici, ma sono stati altresì emessi prestiti, al fine di assorbire le liquidità eccedentarie. Nella Repubblica Federale di Germania l'incremento delle spese è stato certamente un po' troppo sensibile dal punto di vista della politica congiunturale, ma grazie al forte aumento degli introiti fiscali e all'ampiezza delle spese all'estero, i bilanci delle amministrazioni hanno contribuito a riassorbire le liquidità interne in una misura ancora più forte che nell'anno precedente. Negli altri paesi membri, in particolare in Francia e in Belgio, non è stato necessario adottare una politica finanziaria intesa a frenare la congiuntura; in Italia è stato anzi possibile continuare ad applicare in materia di bilancio una politica d'espansione ».

Ogni paese, dunque, agisce per suo conto: la Commissione non fa che consigliare, esattamente come faceva l'O.E.C.E.: « La

Commissione della C.E.E. ha sottolineato a più riprese che una migliore utilizzazione delle riserve di sviluppo rappresentate dalle eccedenze delle bilance dei pagamenti, consentirebbe di evitare il pericolo di squilibri fra la domanda e l'offerta globale. Essa ha altresì richiamato l'attenzione non soltanto sulla possibilità di compensare le troppo elevate eccedenze della bilancia dei pagamenti correnti mediante una intensificazione delle esportazioni di capitali — tal mezzo ha del resto un effetto soltanto ristretto sulla congiuntura — ma anche sul fatto che una modifica delle correnti di scambio con l'estero di beni e di servizi, contribuirebbe in maniera rapida ed efficace all'equilibrio interno. A tal proposito la Commissione ha insistito sull'importanza di una politica commerciale liberale e si è rallegrata per le nuove misure di liberalizzazione delle importazioni che sono state prese da alcuni stati membri».

D'altra parte, se qualcuno degli stati membri prende delle decisioni unilaterali e senza consultare nessuno, non resta che fingere che tutto fosse stato concertato in precedenza: «Si è constatato che la Repubblica Federale di Germania registrava permanentemente eccedenze assai elevate nella sua bilancia dei pagamenti. Non soltanto tale situazione provocava sfavorevoli conseguenze nella ripartizione delle liquidità internazionali, ma, a causa delle sue ripercussioni sul mercato interno, ostacolava la politica di stabilizzazione dei prezzi. In mancanza di una rivalutazione del marco ci si poteva attendere che l'adattamento si realizzasse grazie ad un sensibile aumento dei prezzi e dei costi tedeschi, e la Commissione ha espressamente richiamato l'attenzione delle autorità tedesche su tale eventualità. In effetti il governo federale ha deciso il 4 marzo 1961 di rivalutare il marco del 5%. I Paesi Bassi l'hanno seguito il 6 marzo, rivalutando nella stessa proporzione il fiorino. Tale paese, infatti, registrava anch'esso, in maniera permanente, un'eccedenza della sua bilancia dei pagamenti e si trovava, come la Repubblica Federale di Germania, nella necessità di ritornare ad un migliore equilibrio dei pagamenti con l'estero, onde mantenere la stabilità dei prezzi».

La Commissione ha delle idee precise e interessanti (le proposte ragionevoli, delle quali parlavamo poco sopra) riguardo «alla instaurazione di un mercato comune per il petrolio greggio ed i prodotti derivati dalla raffinazione. In realtà tale obiettivo è ancora lontano. Gli scambi fra i paesi membri si riferiscono ancora a quantitativi limitati e tra i diversi mercati esistono disparità di prezzo che negli ultimi anni hanno manifestato tendenza ad accentuarsi. Dinanzi alla nuova situazione creata dalla sempre crescente disponibilità di petrolio greggio nelle diverse regioni del mondo e dal ribasso dei noli — fattori che hanno determinato una decisiva riduzione dei prezzi dei prodotti petroliferi — i vari governi hanno reagito molto diversamente. I governi dei paesi che producono soltanto quantità limitate di carbone cercano di far beneficiare

completamente gli acquirenti del ribasso dei prezzi; gli altri governi invece cercano di limitare i riflessi politici e sociali che tale ribasso rischia di avere sulla loro industria carbonifera. Se i notevoli scarti già osservati fra i prezzi dell'olio combustibile nei vari paesi della Comunità dovessero mantenersi o aggravarsi, sarebbe indubbiamente assai difficile porre termine al frazionamento del mercato dei prodotti energetici. Si comprenderà tutta la gravità di questa situazione ove si tenga presente la funzione esercitata dal prezzo dell'energia in taluni importanti settori dello sviluppo economico. In determinate industrie ne risulterebbe una distorsione dei costi che potrebbe compromettere la piena attuazione del mercato comune nel suo complesso. La Commissione europea è stata quindi indotta a studiare il coordinamento delle politiche petrolifere nei paesi della Comunità». E che cosa ha fatto in particolare? Ha inviato un certo numero di questionari ai governi! E non abbiamo bisogno di ricordare che spesso, anche quando ha presentato delle proposte più precise, come nel caso dell'agricoltura, l'onnipotente volontà dei governi o di un governo ha fermato tutto.

Lo statuto europeo dei minatori. — Se si tiene conto di questa completa impotenza degli «Esecutivi» si comprende la strana procedura che si è immaginata per quello che è stato pomposamente chiamato lo «Statuto europeo dei minatori». Si tratta, in due parole, come si legge nel rapporto della commissione sociale dell'A.P.E., della «stabilità della manodopera nelle miniere di carbone. Per raggiungere questo obiettivo, è necessario far sì che i minatori godano di condizioni di vita e di lavoro corrispondenti alle dure caratteristiche della loro professione e alle necessità della economia e della produzione carboniera. Sul piano comunitario, sarebbe utile armonizzare queste condizioni di vita e di lavoro, nel quadro di uno statuto europeo del minatore». Questo statuto, sempre secondo la commissione sociale dell'A.P.E., dovrebbe fondarsi inoltre sui seguenti principii: «a) livello salariale medio superiore a quello delle altre categorie professionali; b) garanzia di reddito mensile od annuo minimo, qualunque sia la situazione dell'industria carboniera; c) orario di lavoro ridotto rispetto agli altri settori professionali; d) garanzia della massima sicurezza possibile; e) garanzia di un'effettiva stabilità dell'occupazione».

Tutto questo è molto ragionevole e degno di approvazione. Ebbene, ha forse l'Assemblea elaborato un progetto di legge in proposito, o ha almeno invitato l'Alta Autorità ad occuparsene? No; essa si è affidata agli interessi e alle forze costituite: «l'Assemblea Parlamentare Europea considera che il mezzo più adeguato per pervenire all'elaborazione di questo statuto consista in regolari e periodiche riunioni della Commissione mista che riunisce i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro dell'insieme dell'industria carboniera della Comunità. Tale Commissione mista

verrebbe incaricata di elaborare delle convenzioni fondamentali sulle condizioni di lavoro e di vita dei minatori della Comunità».

Il rapporto della Commissione dell'Euratom. — *Vogliamo ancora accennare al rapporto della Commissione della C.E.E.A. Qui non dobbiamo neppure sfogliare le pagine del rapporto per dimostrare la nostra tesi: dal momento stesso della sua nascita, dal momento in cui i governi hanno rinunciato a fare dell'Euratom un organo politico, incaricato del problema degli investimenti, di una industrializzazione atomica comune nei 6 paesi, questo organismo ha cessato di essere quello che all'inizio si era sperato (una Autorità comunitaria, anche se nel senso limitato in cui lo sono la C.E.C.A. o la C.E.E.) ed è diventato un'Agenzia internazionale per l'energia atomica, come lo sono le altre agenzie atomiche esistenti presso l'O.E.C.E. o a Vienna. Nel rapporto si può al massimo trovare una conferma di questa realtà.*

Innanzitutto del fatto che la C.E.E.A. non ha alcuna competenza reale nello sviluppo dell'industria atomica dei diversi paesi: il rapporto si limita a fare un elenco (esattamente, ancora una volta, come il rapporto di una qualsiasi altra Agenzia internazionale) dei progressi, più o meno rapidi, realizzati nei vari Paesi membri (si veda la prima parte del III capitolo « Industria ed economia »). Secondariamente, del fatto — che i federalisti avevano da tempo denunciato — che la vera funzione dell'Euratom in questo campo è soprattutto quella di compiere gli studi e le ricerche non redditizie, a livello comunitario e pubblico, per permettere più facilmente ai grandi monopoli di sfruttare in proprio i vantaggi e gli utili che derivano da quelle ricerche. Il rapporto l'ammette in una maniera quasi ingenua: « Se da una parte il ricorso all'energia nucleare rappresenta un mezzo del futuro, indispensabile per far fronte all'aumento dei fabbisogni energetici, dall'altra, le centrali nucleari potranno assumere il loro compito nelle condizioni richieste di continuità, sicurezza e pieno valore economico soltanto quando la loro costruzione sarà fondata su un potenziale industriale adeguato. Per promuovere in conformità dei suoi compiti lo sviluppo di questo potenziale industriale e accelerare in tal modo l'avvento alla concorrenza dell'energia nucleare, la Comunità deve contribuire a creare le competenze indispensabili, favorendo la costruzione di reattori di potenza, su scala industriale. Soltanto nel quadro di una simile esperienza sul piano della tecnologia e dell'adattamento industriale: a) le industrie potranno affrontare e risolvere i problemi connessi alla fabbricazione di tutti gli elementi di cui si compongono i reattori o che verranno da questi utilizzati; b) gli architetti ingegneri potranno familiarizzarsi con i problemi di progettazione dei reattori e di gestione dei cantieri di costruzione; c) potranno essere create ex novo o sviluppate industrie per prodotti o servizi specificamente nucleari; d) i gerenti di centrali

elettriche potranno acquistare esperienza nell'avviamento e nell'esercizio delle centrali nucleari; e) potranno essere costituiti gruppi competenti di personale specializzato per seguire i vari sviluppi della tecnica nucleare.

Soltanto l'esperienza acquisita nella costruzione di centrali a grandezza reale consentirà di mettere in evidenza i problemi tecnologici nelle loro vere proporzioni e rapporti, di verificare i risultati delle ricerche precedenti e di operare in condizioni che rispondano alle esigenze della pratica della produzione di energia. Nelle attuali circostanze la sola iniziativa dei produttori di elettricità non potrebbe certo condurre ad un numero di realizzazioni concrete sufficiente per una discreta esperienza e gli sforzi delle industrie della Comunità mancherebbero senza dubbio di coordinazione. Per tali ragioni si rivela indispensabile un'azione della Comunità tendente a promuovere la costruzione di reattori di potenza; tale azione dovrà cercare di: a) dare impulso ad un minimo ragionevole di realizzazioni nei paesi della Comunità; b) suscitare l'interesse del maggior numero possibile di costruttori e gerenti, grazie ad una vasta diffusione delle cognizioni acquisite; c) promuovere la costruzione di tipi di reattori diversi, promettenti dal punto di vista tecnologico ed economico ».

E l'on. Battistini, parlando a nome del gruppo democristiano, l'ha affermato in un modo altrettanto chiaro, nella sessione dell'A.P.E. del mese di giugno: « L'attività sempre più importante dell'Euratom — ha dichiarato — consiste nella ricerca del perfezionamento dei mezzi tecnici che dovranno permettere che l'energia nucleare possa concorrere a prezzi competitivi con l'energia tradizionale ».

Ci sono, senza dubbio, dei lati positivi della Comunità atomica, come la Protezione Sanitaria o il Controllo di Sicurezza. Ma se tutto si riduce a questo, valeva proprio la pena di edificare una « Comunità Supernazionale », con Consiglio dei Ministri, Esecutivo, Assemblea, Corte? Una struttura ben più modesta, come quella di una qualunque organizzazione internazionale, sarebbe stata largamente sufficiente.

a.c.b.

I problemi dell'azione

LA CRISI DI ORIENTAMENTO POLITICO DEL FEDERALISMO EUROPEO *

MARIO ALBERTINI

Pubblichiamo queste note, nonostante il loro carattere occasionale di riflessioni rivolte ad amici, per partecipare alla discussione sulla crisi di orientamento politico del federalismo europeo, ormai ammessa apertamente. Con il primo scritto, indipendente dagli altri, intendiamo fornire il quadro concettuale nel quale stanno le note in questione

* In breve, per i lettori che non conoscono la storia dell'europeismo nel dopoguerra: 1) Ci sono molte organizzazioni politiche che hanno come fine l'unità europea: il *Movimento Europeo*, unione di associazioni e di personalità; l'*Union Pan-Européenne* di Coudenhove Kalergi, incontro di aristocratici e politici arrivati più che vera e propria associazione; i movimenti basati su partiti politici nazionali come le *Nouvelles Equipes Internationales*, democratico-cristiano, e il *Movimento Socialista per gli Stati Uniti d'Europa*; un movimento non ideologico, basato su libere adesioni individuali, il *Movimento Federalista Europeo* (M.F.E., ex-U.E.F. *Unione Europea dei Federalisti*); l'A.E.F., nata nel 1956 da una scissione dell'U. E. F.; il *Congresso del Popolo Europeo*, inizialmente concepito come una azione dell'U.E.F. (l'elezione da parte di tutti i cittadini di delegati del « popolo europeo » reclamanti la costituente). Esistono inoltre organizzazioni di altro genere come la L.E.C.E., basata su operatori economici, il *Consiglio dei Comuni d'Europa*, basato sugli amministratori comunali, molti istituti con etichetta culturale o accademica ecc. (l'elenco non è completo). Bisogna osservare che l'unico movimento che dipende dagli iscritti, e non come gli altri da governi, partiti, forze economiche, singole personalità, ed ha pertanto vita propria, anche se difficile, è il M.F.E. Bisogna anche osservare che attualmente tutte queste organizzazioni sono declinanti o in crisi. 2) Il M.F.E. ha cambiato nome in occasione di un cambiamento di struttura. Quando si chiamava U.E.F. era una « internazionale » di movimenti nazionali « sovrani » (esistenti a proprio titolo con proprio congresso politico). Ora esso è un movimento unitario, supernazionale, con congresso politico a livello europeo (l'unico d'Europa). 3) Il fine ultimo del M.F.E. è la costituente europea. In passato esso appoggiò, sia pure criticando molte

1. — SIGNIFICATO DELL'ESPRESSIONE « COSTRUZIONE DELL'UNITÀ EUROPEA » **

... penso che valga la pena di dedicare un po' di attenzione ad uno dei due aspetti del tema del Convegno che ci riunisce, e precisamente a quello indicato dall'espressione « costruzione della unità europea ». Se questo aspetto rimane nell'ombra, rimane anche nell'ombra, o per lo meno non risulta pienamente illuminato, il tema del Convegno. Naturalmente dieci minuti sono pochi, quindi dovrò limitarmi ad un esame schematico.

In linea pregiudiziale bisogna chiarire il significato di *unità* e *divisione* nel contesto che ci interessa, quello della costruzione dell'unità politica dell'Europa. A questo scopo basta ricordare una verità tanto banale quanto generalmente misconosciuta: per quanto riguarda l'essenziale, il supremo potere di decisione, c'è divisione sino al livello confederale. Sino al livello confederale gli stati mantengono la sovranità assoluta, cioè non riconoscono un superiore centro di decisioni politiche, e perciò dividono le popolazioni sottoposte. Istituzionalmente c'è unità solo quando si raggiunge il livello federale, cioè quando si possono prendere in modo autonomo decisioni che valgano per tutti. In ogni altro caso, vale a dire in tutte le associazioni di stati nelle quali manca il potere dell'associazione in quanto tale, c'è divisione. La distinzione tra unità o divisione non sta dunque nell'assenza o nella presenza di una associazione qualunque, ma nel carattere federale o non federale dell'associazione. Gli stati, non potendo vivere isolati, presentano quasi sempre fenomeni di associazione, ma tali fenomeni non impediscono profonde divisioni e grandi contrasti salvo che nel caso della cessione di parte della sovranità all'associazione.

Se l'unità è la federazione, il problema indicato dall'espressione « costruzione dell'unità europea » diventa quello della costruzione dell'unità federale dell'Europa. Si tratta, in sostanza, di vedere come si possa giungere ad una federazione. In prima approssima-

impostazioni ufficiali, la politica europeistica dei governi, vale a dire si comportò come un insieme di gruppi di pressione nazionali. Dopo la caduta della C.E.D. una corrente del Movimento si schierò per il mantenimento di tale strategia, un'altra corrente sostenne che si dovevano gettare le basi di una opposizione di regime. Questa corrente si basa, oltre che su ragioni teoriche, su valutazioni storiche: alcuni affermano che la restituzione della sovranità, in particolare militare, alla Germania occidentale avrebbe reso impossibile la cessione spontanea di sovranità da parte dei governi degli stati (prima possibile come alternativa alla sovranità tedesca), ed altri affermano che, dopo il 1954, il nazionalismo avrebbe ripreso il sopravvento sull'europeismo nei partiti politici.

** Si tratta di un intervento al Convegno internazionale su « Collettività locali e costruzione dell'unità europea » promosso dall'I.S.A.P. e tenuto a Torino e a Stresa dal 14 al 18 maggio di quest'anno.

zione si può dire che la nostra epoca è quella di questo processo, in altri termini che noi stessi lo stiamo vivendo, che ne siamo gli attori: fatto che comporta la possibilità dell'esperienza diretta ma anche quella dell'errore, dello scambiare i nostri desideri per la realtà. In effetti il rischio dell'errore sta già nell'attribuire il carattere di « processo » alla cosiddetta integrazione europea, a questi fatti di cui abbiamo esperienza. Un « processo », normalmente, è qualche cosa che raggiunge la sua meta se non viene arrestato da fattori perturbanti. Attribuendo il carattere di « processo » alla evoluzione politica in corso, noi rischiamo pertanto di pensarla come un cammino già iniziato verso la federazione, come un cammino che sarà certamente percorso salvo, appunto, l'intervento di fattori perturbanti.

Orbene, a mio parere qualche cosa di simile ad un « processo » verso l'unità è effettivamente in corso in Europa, ma nessuno può dire per ora se tale processo si compirà oppure no. In questo dopoguerra molte persone si sono messe in mente che si possa passare da un regime di stati sovrani ad una organizzazione federale con una evoluzione continua nella quale, come momenti di tale evoluzione, come stazioni di passaggio, ci siano istituzioni confederali. Ma, a questo proposito, bisogna dire che gli esempi storici ci lasciano dubbiosi sulla solidità di questa opinione. Ci sono state situazioni storiche nelle quali si è data la sequenza cronologica: *regime internazionale di stati sovrani — confederazione — stato federale*. E ci sono state invece delle situazioni storiche nelle quali un regime di stati sovrani ha raggiunto lo stadio confederale ma non ha dato luogo alla nascita di uno stato federale. Se si analizzano questi fatti storici, se si cerca di trovare negli esempi conosciuti la logica politica di situazioni di tal genere, si costata che spesso le confederazioni vennero istituite allo scopo di difendere l'indipendenza degli stati associati; il che mostra che molte volte la storia ci ha dato in realtà l'esempio di confederazioni che sono state istituite non allo scopo di conseguire l'unità ma a quello di mantenere la divisione¹.

(¹) Prima di pubblicare questa nota ci è capitata sotto gli occhi la seguente dichiarazione di Debré: « *Le gouvernement 'veut l'Europe', car il est nécessaire, dans le monde d'aujourd'hui, que les nations européennes prennent conscience non seulement de leur valeur, voire de leur puissance, mais aussi du fait que, faute d'étroite solidarité entre elles, le risque est grand pour toutes en général, et pour chacune en particulier, de perdre l'indépendance. Certes, l'économie est importante, mais l'économie peut se contenter de bons traités de commerce complétés par des accords sur les investissements, voire la répartition des marchés. La vraie nécessité est ailleurs: elle est de marquer, face aux problèmes fondamentaux de l'indépendance politique des nations, de la liberté des citoyens et aussi de l'influence européenne dans le monde, la nécessité de l'union, expression d'une profonde solidarité politique* » (« Le Monde », 26 settembre 1961. Sottolineature nostre). Il caso è palese. Debré è nazionalista, vuole l'indipendenza della Francia. Ma governando si è accorto che la Francia può mantenerla

Mi spiego meglio: stati particolarmente deboli, che non siano in grado di assicurare convenientemente la loro difesa e di provvedere efficacemente allo sviluppo economico, possono associarsi confederalmente proprio per raggiungere tali risultati senza cedere la sovranità. Questa è, secondo alcuni storici, l'interpretazione che si può dare dello *Zollverein*. Alcuni storici ritengono che lo *Zollverein*, pur essendo implicato in un processo storico a lungo termine il cui stadio finale è rappresentato dallo stato tedesco, venne accettato dai deboli stati regionali esclusivamente allo scopo di conservare la propria esistenza come stati indipendenti, impensabile ormai in altri termini.

Sia questo esempio, sia la logica politica messa in evidenza, provano in ogni modo che il passaggio della confederazione alla federazione non è affatto un processo automatico. Per fatti di questo genere si può dunque usare la parola « processo » solo nel senso di *processo dialettico*, cioè di corso storico nel quale il risultato dipende da elementi in contrasto. Ne consegue che la sequenza cronologica: *regime internazionale di stati sovrani — confederazione — stato federale* non è spiegabile come una semplice serie progressiva, nella quale un passo, la confederazione, renderebbe possibile l'altro, la federazione. Come pensare allora questo passaggio? In altri termini, come pensare la parola « costruzione » nella frase « costruzione dell'unità europea »? La somiglianza, veramente singolare, di alcuni aspetti dell'unificazione italiana con aspetti analoghi dell'attuale processo di unificazione dell'Europa può servire da utile introduzione per rispondere a questa domanda. I cosiddetti moderati italiani, vale a dire la classe politica dominante negli stati regionali italiani, dal 1831, e più decisamente dagli anni precedenti il '48, sino al 1859, pensarono esclusivamente all'unificazione economica e a mezzi confederali, esattamente come fanno ora i governanti degli stati della Europa occidentale.

L'effettivo bisogno dell'unità italiana aveva messo i moderati di fronte al problema della creazione di uno stato nuovo, lo stato unitario italiano. Ma essi erano la classe dirigente di alcuni fra i vecchi stati regionali, essi erano praticamente i detentori di quelle sovranità che si trattava di togliere di mezzo. Per questa ragione, anzi, per questa contraddizione, essi pensavano l'unificazione italiana nei termini « realistici » della confederazione e della lega

solo collaborando strettamente con gli stati vicini. Di qui il suo confederalismo che, essendo animato da un forte incentivo politico, è più e meno dell'europesismo governativo tradizionale (Comunità). Che ciò sia contraddittorio è un'altra questione, che dipende dal fatto che Debré, come ogni confederalista, vuole due cose opposte: l'unità, per salvare la Francia, e la divisione, per mantenerla (come nazione sovrana). In questa occasione Debré ribadì del resto la sua avversione alla *supranationalité* (la vera realtà dell'Europa sarebbero le « nazioni ») e al governo federale (l'unico fondamento solido del potere sarebbero le « nazioni »).

doganale e non in quelli, mazziniani, della lotta politica per la fondazione dello stato nuovo. La forza delle cose portò allo stato nuovo, ma i moderati non avrebbero potuto programmarlo: non è facile che i detentori di un potere si proponessero un obiettivo tale da mettere in gioco tutte le posizioni di potere.

Il caso italiano mostra come, in situazioni nelle quali il bisogno d'unità è grave e sentito, sorgano idee confederali. Ma il caso italiano mostra anche, e ciò è molto più interessante, come si possa passare da una situazione di divisione statale ad una situazione di unità statale. Sino all'ultimo, sia progettando, sia conducendo con Napoleone III la guerra contro l'Austria, Cavour pensò solo al Regno dell'Alta Italia e alla Confederazione italiana. Ma le cose impongono la loro logica agli uomini. Con la guerra e le sue conseguenze tutti gli stati italiani entrarono in crisi. L'unità italiana (lo stato italiano) nacque come la risposta a tale crisi.

Più precisamente, come la risposta ad una somma di crisi di potere, quelle prodottesi nei vecchi stati, ivi compreso lo stesso Piemonte che, in quanto tale, non avrebbe più potuto mantenersi, come Vittorio Emanuele II aveva ben compreso. L'insegnamento del caso italiano sembra in definitiva questo: tra un sistema di stati sovrani ed uno stato nuovo — che sia federale o no è un'altra questione — non c'è, come stazione di passaggio, la confederazione. C'è la crisi di potere dei vecchi stati. Ciò conferma un dato che risulta immediatamente evidente sul piano giuridico-istituzionale. Su questo piano non c'è infatti, tra un sistema di stati sovrani ed uno stato, federale o no, che li sostituisca, passaggio confederale ma salto, una rivoluzione, vale a dire un fatto che soltanto una crisi di potere può rendere possibile².

Se *unità* significa federazione, e *costruzione* crisi dei vecchi poteri e fondazione di uno stato nuovo, la frase « costruzione della unità europea », cioè uno dei due aspetti del nostro tema, riguarda la lotta per la fondazione dello stato federale europeo (uno *stato-nazione Europa*, per la forza delle nazioni tradizionali, non sem-

(2) In questo quadro si pone un aspetto decisivo del problema della direzione politica della lotta federalista. Abbiamo detto che il « processo » *regime internazionale di stati sovrani-confederazione-regime federale* è dialettico, cioè composto da elementi in contrasto. E' importante notare che il contrasto è più forte nella coppia *confederazione-regime federale* che in quella *regime internazionale di stati sovrani-confederazione* non solo perché la prima alternativa è di comunità e regime e la seconda soltanto di governo (collaborazione o rivalità con i vicini), ma anche perché sul piano della lotta politica un forte bisogno di unità tende a portare i nazionalisti sul piano confederale, e coloro che nel loro animo hanno già superato la divisione su quello federale. A ciò corrisponde un dato strategico. Il contrasto *federalisti-confederalisti* indebolisce gli stati sovrani, quello *nazionalisti allo stato puro-puro-confederalisti* invece li rafforza. Il primo infatti divide il campo unitario, indispensabile al potere data la necessità confederale, mentre il secondo lo unifica perché la polemica contro i nazionalisti allo stato puro finisce per avvicinare federalisti e confederalisti.

bra possibile); riguarda cioè un processo che si compirà soltanto se ci saranno uomini disposti a sfruttare l'occasione di una crisi di potere di uno stato che abbia ripercussioni gravi negli altri, e che renda possibile la sostituzione rivoluzionaria dell'attuale regime di stati sovrani con un regime federale.

A giudicare le cose con questo punto di vista, che cosa si può dire che stia accadendo oggi in Europa? Non sempre si ha nozione esatta dello stato del problema europeo, oltre che per le ragioni dette prima, anche perché la lotta dei partiti si svolge ancora completamente nel quadro degli stati nazionali, nei quadri nazionali, e quindi sono nazionali il punto di vista e il linguaggio con i quali i dati politici vengono pensati e comunicati alla opinione pubblica. Ciò induce i più a pensare che il regime politico sia ancora quello nazionale allo stato, per così dire, puro. In realtà, dalla istituzione della C.E.C.A. in poi, noi viviamo già in una situazione confederale. Anche se il distacco esistente tra la rappresentazione della realtà e la realtà fa sì che molti si propongano come obiettivo la confederazione, vale dire un grado che è già stato raggiunto, lo stato dei fatti è questo. C'è una unità europea di fatto, non irreversibile, che si manifesta nelle sue sovrastrutture giuridiche: le cosiddette *Comunità europee*.

Di solito si pensa che questa situazione sia l'effetto della buona volontà degli europeisti: Monnet, Schuman, De Gasperi, Adenauer. Ma la causa è più profonda, è qualcosa che potremmo chiamare l'eclisse di fatto delle sovranità nazionali. I governi dell'Europa occidentale non sono più in grado di fare una vera e propria politica nazionale: una politica italiana in Italia, francese in Francia e così via. Quando ciò si poteva e perciò si doveva fare, ogni stato europeo guarniva i confini contro il vicino e cercava continuamente di aumentare la propria e diminuire l'altrui potenza. Entro certi termini in quell'epoca l'indirizzo della vita civile dipendeva in Francia dalla lotta politica francese, in Italia dalla lotta politica italiana e via dicendo. Quel tempo è trascorso. L'indirizzo della vita civile in Francia, in Italia e nel resto d'Europa dipende ormai, più che dai fattori politici interni, dall'unità europea di fatto e dai suoi rapporti con gli U.S.A. La difesa degli italiani non si fa più nel quadro italiano con un esercito italiano ma nel quadro atlantico con un esercito di coalizione. Il compito supremo della politica, che è quello di decidere il destino della comunità, non sta più nelle mani dei vecchi stati nazionali.

Questo è il fattore dell'europeismo. Del resto l'Europa dei Sei è più pronunziata delle altre Europe, comprendenti la Gran Bretagna, proprio perché l'eclisse della sovranità statale è più forte sul continente che in Gran Bretagna. Indubbiamente l'Europa occidentale sta ora rispetto al sistema mondiale degli stati in una situazione analoga a quelle della Germania e dell'Italia rispetto al sistema europeo prima della loro unificazione. Come allora il bisogno di unità in Germania e in Italia conferì grande importanza ai pro-

blemi tedesco e italiano, così ora in Europa il bisogno d'unità fa del problema europeo, nonostante le incertezze degli uomini, uno dei massimi problemi della nostra epoca.

Questo è lo stato dei fatti. Il problema europeo, come ho detto, si trova ormai ad uno stadio avanzato. L'Europa occidentale è già allo stadio confederale, vale a dire il bisogno d'unità ha già investito, anche se in modo confuso, l'opinione pubblica e la classe politica al potere negli stati. Per giungere alla meta, per dare carattere irreversibile all'attuale unità europea di fatto e disporre degli immensi vantaggi civili e morali di una unità stabile e profonda, resta dunque da compiere ancora soltanto il passo decisivo: la fondazione dello stato federale. Si tratta di eliminare la sovranità assoluta degli stati, di riconoscere il potere costituente del popolo europeo. Si tratta di abbattere il vecchio regime degli stati nazionali e di sostituirlo con un regime federale. Resta da fare, insomma, il passo rivoluzionario.

Per quanto riguarda il tema del nostro convegno, si tratta allora di vedere quale rapporto ci possa essere tra le collettività locali e tale impresa rivoluzionaria. Orbene, basta tener presente che l'unità di fatto, l'unità confederale, non si traduce né in un realistico stato di coscienza dell'opinione pubblica, né in uno spostamento della lotta politica dai piani nazionali a quello europeo, per comprendere che la costituente europea, se vedrà la luce del giorno, non avrà solo il carattere emozionante delle grandi imprese politiche, ma anche quello sorprendente delle cose nuove che giungono imprevedute. Non occorre dimostrare che non ci può essere alcun rapporto specifico tra un evento di questo genere e ciò che nominiamo con il termine « collettività locali » nel senso giuridico-amministrativo del termine. Mi pare pertanto che questa sommaria analisi confermi il chiarimento decisivo contenuto nella relazione del prof. Leoni.

Resta ancora da stabilire, sempre sulla traccia della relazione del prof. Leoni, quale possa essere il rapporto tra gli eventi che ho cercato di individuare e ciò che nominiamo con il termine « collettività locali » nel senso sociologico del termine. In questo caso viene in evidenza il fatto che le grandi correnti dell'opinione pubblica si esprimono anche attraverso le comunità naturali, spontanee: le collettività locali. In questo caso non si parla di enti amministrativi, ma dei lionesi, dei milanesi e via dicendo. E' evidente che tali individui sarebbero coinvolti in un moto costituente europeo. Ma basta por mente alla grandiosità di tale evento ed alla eccezionalità del suo postulato, la crisi di potere, e basta tener presenti le profonde passioni che lo accompagnerebbero, per stabilire che, anche da questo punto di vista, la relazione tra collettività locali e unificazione dell'Europa non potrebbe essere molto importante. Gli individui di cui parliamo sarebbero infatti coinvolti in tale moto non come milanesi, lionesi e così via ma come europei. Se un fatto di questo genere si verificherà

in Europa esso non potrà che avere, anche psicologicamente, la dimensione dell'Europa: in quei giorni nascerebbe infatti il popolo federale europeo, vale a dire un dato politico assolutamente diverso da quelli che si formano e si esauriscono nell'ambito delle collettività locali.

2. — ASPETTI TECNICI DELLA CRISI DEL FEDERALISMO EUROPEO *

Innanzitutto, bisogna partire da alcuni dati di fatto: né il Congresso del Popolo Europeo, né il Movimento Federalista Europeo unificato, supranazionale, hanno dato i frutti sperati³. Comincio con qualche osservazione sul C.P.E. Si poteva pensarlo: a) *come un mezzo di contatto tra i federalisti come classe politica nuova, europea e le loro città* (io diedi sempre questa interpretazione e cercai di mostrarne le conseguenze), b) *come una formula suscitatrice di energie politiche*. L'esperienza ha confermato che il C.P.E. è la prima, non la seconda, cosa. Infatti: a) è andato politicamente bene dove c'era un precedente accumulo di energie politiche fatto su altre basi, b) è stato in ogni città la copia fedele del federalismo ivi esistente e non l'ha modificato, è servito tanto per fare una lotta contro i poteri esistenti quanto per corteggiarli, c) isolato da un vero e proprio contesto politico, tende a disperdere e a spolitizzare le energie politiche precedentemente accumulate.

E' facile, del resto, spiegare questi fatti: a) il C.P.E. porta al congresso europeo delegati plebiscitati, non delegati scelti da assemblee sulla base delle loro posizioni politiche, b) di conseguenza non seleziona quadri direttivi responsabili ma ammassa dei delegati-spettatori, cui può piacere questo o quell'attore, ma che non ascoltano rapporti e proposte di mozioni come indicazioni politiche la cui scelta, dipendente da ciascuno di loro, imponga effettivamente all'organizzazione una linea politica, c) per questa ragione il C.P.E. fallisce come organo di scelta di una politica e come organo propulsore di reclutamento e selezione di uomini. Esso non stabilisce legami attivi e democratici tra vertici e basi, non mette in rapporto l'organizzazione con la realtà politica, non

* Dicembre 1960

(³) In precedente occasione: « C'è crisi ogni volta che c'è un divario tra la rappresentazione della realtà e la realtà stessa. In ogni altro caso, anche disperato, non c'è crisi perché si sa esattamente che cosa si può fare, o si prende coscienza che un certo tentativo umano non poteva, in quella circostanza, riuscire... Se la situazione politica ci rende possibile una forza X e noi ci battiamo per la forza 2X o 3X, entriamo in crisi. Se ci battiamo invece per la forza X, la superiamo... Noi ci siamo battuti, in settori decisivi dell'organizzazione, per un potere finanziario e di opinione pubblica (CPE) superiore a quello che possiamo avere attualmente. Da ciò la crisi... ».

individua una linea di sviluppo. Esso crea invece un riferimento illusorio tra il « popolo europeo » come oppositore e la politica dei governi nazionali, riferimento illusorio perché una minoranza attiva dal carattere « popolo europeo » non esiste ancora. In effetti la voce del congresso rimane inascoltata e le sue deliberazioni non divengono parti effettive del dibattito politico generale.

Per finire, un dato storico. Il C.P.E. non fu pensato, all'origine, come una organizzazione ma come una azione. Esso diventò una organizzazione solo perché la vecchia Unione Europea dei Federalisti non l'accettò come azione. Orbene, non si può trasformare un accidente storico in una struttura permanente senza fare un esame della sua funzionalità. Il C.P.E. è stato accettato dal nuovo M.F.E., vale a dire ha perso la ragione storica della sua esistenza come organizzazione separata. In effetti sembra utile come azione, come un mezzo di una organizzazione, non come una organizzazione separata con propri organi direttivi.

Qualche considerazione sul M.F.E. Non è diventato europeo. Non ha unificato a livello europeo il dibattito politico, e quindi nemmeno la direzione, lo stato d'animo, le comunicazioni. Perciò è europeo solo sulla carta, non nei fatti. In realtà nella vita concreta delle sezioni la modificazione non è stata avvertita. Rispetto al passato ci sono cose cadute (le vecchie organizzazioni nazionali « sovrane »), non ancora una efficace sostituzione europea. Le *Commissioni nazionali* tendono a mantenere l'iniziativa politica nel campo nazionale; il M.F.E., d'altra parte, non è capace di trasferirla nel campo europeo perché il suo congresso, eletto con elezioni di secondo grado, è statico e non dinamico. Le elezioni di secondo grado rendono facile la conservazione del potere, difficile il suo passaggio di mano e quindi immobilizzano le organizzazioni: nel nostro caso immobilizzano una organizzazione che ha bisogno di trasformarsi, che se non passa da una somma di esperienze nazionali ad una autentica esperienza europea non conta nulla e non può vivere.

Ci sono solo perdite e nessun guadagno nella *routine* attuale perché non solo non c'è la struttura del congresso europeo, ma non c'è più nemmeno quella del congresso politico democratico, non c'è più seria lotta per il potere nel federalismo. Una organizzazione è dinamica quando incanala: a) stimoli ad acquistare il potere nelle assemblee delle sezioni locali, e quindi al proselitismo e alla formazione dei quadri; b) stimoli al raggruppamento politico dei quadri per imporre all'organizzazione mediante i congressi una linea d'azione, c) stimoli a mantenere il potere al centro e alla periferia mediante l'espansione e non l'immobilismo, d) comunicazioni quasi spontanee - dal centro di potere, attraverso le sue articolazioni, sino a quasi tutti gli associati - sullo stato dell'organizzazione, le sue tensioni, la lotta per mantenere, cambiare, estendere il potere ecc. Ciò richiede, oltre al resto, il filo continuo tra i soci e la *leadership* costituito dalle elezioni di primo grado.

Quando questo filo non c'è, o viene interrotto, gli stimoli in questione si atrofizzano, le comunicazioni si arrestano, il potere si conserva con il congelamento dei dirigenti, non con la lotta politica.

A questo punto si può porre la questione della decadenza del settore italiano del MFE. Questa decadenza è la conseguenza della distruzione degli stimoli politici. Per arrestarla, bisogna ricostruire questi stimoli e non vitalizzare (in qual modo?) la *Commissione nazionale*⁴, cioè proprio uno dei fattori che hanno distrutto stimoli politici, o quanto meno spolticizzato le sezioni. Naturalmente, il problema del rimedio non sta nel quadro nazionale ma in quello europeo. Quanto ho detto sin qui basta per una prima valutazione. Nel quadro europeo c'è lo sdoppiamento del centro di potere e delle sue articolazioni: sdoppiamento CPE-MFE, sdoppiamento europeo-nazionale. A quale organo si guarderà dunque per conquistare il potere, per imporre al federalismo una linea di azione? A nessun organo, perché questo organo non esiste. Nessun congresso è responsabile, così in nessun luogo si formano più problemi di responsabilità, di guida, di potere. Lungo tutte le arterie del federalismo non si formano più raggruppamenti su linee direttive, su pensieri concreti, su questioni serie di potere. Tutti vanno in cerca di qualche cosa che nessuno può trovare sinché c'è dispersione di potere (vale per noi ciò che vale per l'Europa: chi conserva stoltamente, chi vuol cambiare e non sa che). Da ciò la crisi di orientamento. Da ciò, se non si provvedere in tempo, la minaccia di atrofia, di inaridimento. Con queste strutture il federalismo va morendo.

Il guaio non sta nel fatto che il MFE non sa ancora fare una politica veramente autonoma; il rimedio non sta nella conquista affrettata di un centro di potere (quale? Se si piglia uno, scappa l'altro). Il MFE italiano del 1955 non sapeva fare questa politica, ma alcuni si proposero di trasformarlo, di renderlo autonomo: la cosa era vitale e riuscì (mentre non riuscì, e ci costò la perdita dei tedeschi, il tentativo di imporre all'UEF quello che non sapeva fare il MFE italiano, che compì solo nel 1958, dopo molto

(⁴) In precedente occasione: « La *Commissione nazionale* è un organo spurio che o non serve a nulla perché non ha né compiti politici né compiti organizzativi, o se viene presa sul serio reintroduce una *leadership* e una canalizzazione organizzativa di carattere nazionale... Il nostro dispositivo d'azione, apparentemente perfetto, si sviluppa in realtà con una lentezza tale da squalificare una linea politica che ha come postulato la disponibilità di una forza autonoma. E' questa debolezza che dà fiato alle *Commissioni nazionali*, che ci danno l'illusione di far politica mentre ci trastulliamo... Questa situazione riguarda però cose gravi: tanto l'incanalamento europeo oppure nazionale del nuovo MFE quanto la creazione di abitudini di lavoro utile oppure la moltiplicazione di organi e comitati che elaborano giudizi politici che nessuno ascolta, o direttive d'azione che nessuno applica ».

lavoro e molte lotte, la trasformazione graduale da movimento di comodo — uomini di partito europeisti, incentivi nazionali — in movimento federalista e autonomo). Il rimedio sta nel fare su scala europea quello che fu fatto su scala italiana tra il 1955 ed il 1958. Ciò richiede: una sola organizzazione, un solo congresso, unità delle articolazioni, canali diretti dalle sezioni al congresso (che non si capisca questo è strano: diciamo che l'Europa, senza un potere federale unitario, non può fare una politica europea, e non pensiamo che anche i federalisti abbiano bisogno della stessa cosa, di una sola organizzazione per fare una lotta europea).

Dopo queste premesse, si può arrivare al cuore del problema. Siamo di fronte al fine politico più difficile: la fondazione di uno stato nuovo su un'area nuova. Persa l'occasione tedesca del dopoguerra, per affrontarlo dobbiamo impiegare il mezzo più difficile: un movimento politico da fondare *ex-novo*. Se non ci eleviamo a queste altezze le nostre prese di posizione politica diventano puro verbalismo, delle pretese da radicali. Non siamo certo di fronte al problema di mantenere, o organizzare, quel che c'è; ma di fronte a quello di fare coincidere i comportamenti politici superiori — moralmente e culturalmente — con la lotta per l'Europa. Qui sta l'unica possibilità. Il tentativo si potrebbe fare (una prova fu quella del Nord-Italia). Ma questo è un altro discorso, che dovrebbe articolarsi su questi punti: a) esistenza — spontanea — dell'europeismo diffuso e di quello organizzato; b) possibilità di tentare l'egemonia del secondo, e di creare un canale col primo (CPE), canale da sfruttare per imporre la costituente all'ora X (esistenza di incentivi politici e di problemi di potere)⁶; c) bisogno di uomini che restino in campo sacrificando tempo e denaro, che sappiano agire nell'ambito di un piccolo potere con pochissimi mezzi (egemonia europeismo organizzato), che trovino pertanto

(⁶) Recentemente qualcuno tra noi ha negato che la prima forza sociale disponibile per la lotta federalista sia l'europeismo. La negazione è straordinaria. Sganciata dall'europeismo diffuso, cioè dalla sua base sociale, la politica federalista salirebbe al cielo come una mongolfiera senza ormeggi. Si dice che tanto l'europeismo organizzabile, quanto quello diffuso, sarebbero deboli o reazionari. Se il primo fosse tale per essenza non ci sarebbe più nulla da fare, nemmeno la lotta europea contro l'europeismo. Il fatto è che l'europeismo organizzato non è dappertutto debole o reazionario. Ciò mostra che dipende dagli uomini il farne una cosa o l'altra, come cento e più anni fa dipendeva dagli uomini l'averne una forma « utopistica » o « scientifica » di socialismo. Quanto al secondo, esso è una forza sociale spontanea priva di direzione politica autonoma (per la debolezza del primo nel quadro europeo). Questo basta per dire che non si può giudicarlo né debole né forte, né reazionario né progressista. Si tratta infatti di una forza non ancora sperimentata, non ancora portata sul terreno politico per se stessa (è certo che l'europeismo governativo sfrutta quello diffuso, ma si tratta appunto di uno sfruttamento, come quello che forme fasciste o utopiste hanno potuto fare della classe operaia quando essa si è trovata senza direzione politica autonoma).

l'incentivo dell'azione nella moralità e nella cultura⁶; d) possibilità di trovarli vista la crisi delle ideologie e dello stesso pensiero politico, crisi che possono trovare risposte solo in esperienze politiche più razionali di quelle del passato (l'esperienza europea può essere tale), e) una linea politica (relativa allo stato dell'organizzazione) misurata esattamente sul potere possibile, e capace di reclutare, organizzare o influenzare gli individui sopradefiniti, oltre agli europeisti disponibili. Questi punti comportano, naturalmente, elementi extra-politici (la cultura, la moralità, l'europeismo diffuso), ma questo non esclude la politicità del compito. Tutte le correnti politiche portano ad emergenza politica un contenuto sociale.

3. — ASPETTI POLITICI DELLA CRISI DEL FEDERALISMO EUROPEO *

La nostra politica si basa da tempo su giudizi che comportano aperture nazionali: a Sartre e ai « 121 », ai dirigenti delle cosiddette *Comunità europee*, ad alcuni deputati italiani in quanto presentatori di una fantomatica mozione federalista al parlamento

(⁶) In altre occasioni: « Dobbiamo considerare preminente il lavoro culturale. Ci vuole una dottrina per mostrare quale sia il nostro nemico e perché esso sia da abbattere. Una dottrina permanente. Senza dottrina si possono fare colpi di mano, politiche carbonare, imprese a breve termine, ma non imprese a lungo termine che devono tenere sul campo per molto tempo molti uomini senza casse per pagarli o ricompensarli e senza la prospettiva del successo vicino... Sinché la gente pensa che il male è il capitalismo, il totalitarismo comunista, l'anticristo, la reazione naturale — la ricevibilità di parole d'ordine — sarà dei socialisti, dei democratici, dei cristiani... Ci vuole una teoria soddisfacente dello stato nazionale, un fondamento solido per la nostra pretesa di dichiararlo illegittimo, di rifiutare il lealismo. Il socialismo ha cominciato dalla negazione del capitalismo (ed ebbe forza pari alla validità, all'ampiezza e alla profondità della critica), e così ha fatto il liberalismo nelle sue varie accezioni contro il feudalesimo e le sue sopravvivenze, il nazionalismo contro l'Europa anazionale e via dicendo. La svolta dal regime degli stati nazionali a quello federale è impossibile senza una profonda negazione del nazionalismo (= stato nazionale) in tutti i campi dove esso ha esteso la sua influenza. Non ci sarebbero mai le truppe per l'assalto. Al proposito io non ho dubbi. Bisogna mettere in piedi una opposizione di regime, ed una opposizione di regime si fonda soltanto su una profonda negazione — che per il suo carattere, per il fatto stesso che nega una situazione di potere che ha prodotto una cultura, non può che avere carattere culturale — su una profonda negazione del regime esistente. Bisogna davvero dimostrare che la nazione è un idolo. Non basta dirlo. Bisogna dirlo in modo tale che i migliori, e poi gli altri, si convincano che è un idolo, che non va servito. Sino a che non ci si giunga la nostra opposizione resta velleitaria, noi « non stiamo per noi medesimi », la nostra forza è zero.

* Marzo 1961

(Del Bo, La Malfa, Ferrarotti), all'*équipe* di Kennedy, persino ai candidati « federalisti » delle elezioni amministrative di Milano. O questi giudizi sono dati a vanvera, o bisogna dar per buona l'ipotesi della possibilità di convergenze nel presente ciclo politico tra il corso della politica dei partiti o gruppi nazionali e il nostro obiettivo.

In effetti questi giudizi sembrano talvolta solo piccole astuzie tattiche, tal'altra il prodotto del desiderio di anticipazione dell'ora X, della lotta finale: si punta alla fine del '59 sulla Germania, a mezzo del '60 sulla Francia di Jeanson e di Sartre, poi sugli U.S.A. di Kennedy... In ogni modo con questi giudizi, che trascurano il nesso di tattica e strategia o traggono disordinate deduzioni dai dati confederali della situazione di potere europea, si ricercano, e si mettono in evidenza, le convergenze invece delle divergenze tra la politica federalista ed alcune politiche di partiti o gruppi nazionali.

La nostra politica pretende da tempo di ottenere risultati europei reclutando la sua forza nei campi nazionali. In effetti con il C.P.E. essa chiede il voto ai cittadini, e, con questo voto, organizza una pressione sui deputati mediante l'invio pubblico di cartoline (« operazione bancarella ») perché essi assumano l'impegno di sostenere in parlamento la costituente europea. Come se il « popolo europeo » esistesse già, e non fosse invece il traguardo di una lotta politica autonoma, si pensa che, così agendo, da ogni elezione nasca un rafforzamento del movimento tale da poterne fare un'altra con un numero maggiore di voti e così di seguito sino alla vittoria. C'è in realtà una complicazione. Si tiene conto del fatto che i deputati possano non tener fede al loro impegno, ma ci si propone in tal caso di smascherarli presso i loro elettori come traditori e così, alla lunga, di costringerli con la paura. Ma si tratta proprio di una complicazione, di un calcolo sbagliato. Nel clima di una elezione nazionale questa accusa cadrebbe nel vuoto: in politica si smaschera con la forza, non con il rimprovero d'aver detto le bugie (le menzogne dei candidati, del resto, non stupiscono più nessuno). In ogni modo la sostanza politica di questa azione è la seguente: qualunque sia la riserva mentale dei federalisti nell'eseguirli, l'opinione pubblica e il mondo politico non possono che prendere atto del fatto che i federalisti chiedono la costituente al parlamento, e precisamente ai deputati « buoni » del parlamento. Il che equivale a dire che anche i federalisti diffondono l'idea secondo la quale l'Europa la faranno, se bene indirizzati, i partiti. In sostanza questa politica non cerca di far emergere una forza europea — l'incipiente « popolo europeo » — contro tutte le forze nazionali, ma si illude di mettere delle parti nazionali (i deputati buoni ed i loro sostenitori) contro altre parti nazionali (i deputati cattivi e il loro seguito). Vale per questa azione quanto si è detto sopra dei giudizi politici: o questa azione è fatta a vanvera, è una azione cieca, o bisogna dar per buona l'ipotesi che le forze nazio-

nali possono fare l'Europa, che si tratta di indirizzarle, che la nostra politica è quella del suggerimento.

Orbene, c'è una flagrante contraddizione tra il giudizio sul quale fondammo il « nuovo corso » federalista alla fine del 1954 e le aperture nazionali. Basammo infatti il « nuovo corso » sulla convinzione che, compiutosi con la caduta della C.E.D. un ben determinato ciclo politico, in quello nuovo non ci sarebbe più stata la possibilità di attendersi dai governi nazionali l'unificazione federale dell'Europa. Di conseguenza o quel giudizio generale non vale più, o questi giudizi particolari, queste ricerche di convergenze tra il corso della politica nazionale e quello federalista, non sono che accettazioni di punti di vista nazionali con un travestimento verbale europeo. Considerazioni analoghe possono farsi per la contraddizione tra l'idea della creazione di una forza europea — correlato della constatazione che quelle nazionali non servono per l'iniziativa europea — e la pratica del suggerimento. La creazione di una forza europea comporta la contestazione dell'incapacità dei partiti di risolvere il problema politico (che nella nostra ipotesi è quello europeo); il suggerimento (il lodare il deputato buono e il rimproverare quello cattivo) comporta il riconoscimento della capacità delle forze nazionali, se bene indirizzate, di risolverlo. Naturalmente questa contraddizione finisce per investire tutti gli aspetti della politica federalista: si denuncia l'illegittimità dello stato nazionale, si rifiuta il lealismo nazionale, si propone una nuova legittimità (*popolo europeo*), e poi si chiede alle forze che stanno mantenendo gli stati denunciati come illegittimi l'instaurazione della nuova legittimità. In effetti senza opposizione di regime il rifiuto del lealismo nazionale si riduce ad una pura pretesa verbale, ad uno dei tanti radicalismi inutili il cui scopo non è quello di cambiare il mondo ma di placare la coscienza di quelli che non sanno mutarlo.

Queste contraddizioni sono insieme tanto grandi ed evidenti che diventa strano il fatto stesso che si siano verificate. Si comincia a comprendere questa stranezza se ci si chiede: di chi è questa politica? quale congresso l'ha stabilita? Sappiamo che non l'ha stabilita alcun congresso, che non l'ha nemmeno formulata qualche minoranza congressuale. Sappiamo che è venuta fuori da sé, dal gruppo locale più ricco e consistente, e si è diffusa a macchia d'olio. Ciò è accaduto perché abbiamo agito attraverso due organizzazioni « sovrane » (MFE e CPE) senza ricordarci di applicare a noi stessi la concezione che applichiamo agli stati (tanti stati, tante politiche « europee », cioè nessuna politica dell'Europa). Due organizzazioni con proprio congresso vuol dire due politiche cioè, se il problema è uno, nessuna politica. Nessuna politica fissata da un congresso, nessuna politica democratica, e quindi l'emergere di fatto della politica del gruppo locale più forte ma incapace, proprio per la natura egemonica e sezionale della sua politica, di mantenere nella pratica il punto di vista teorico (nel fatto il raf-

forzamento lombardo del CPE e la pressione sul parlamento italiano hanno fatto completamente dimenticare le preoccupazioni iniziali per la debolezza o addirittura la quasi inesistenza dello stesso CPE in Francia e Germania). Si comprende del tutto questa stranezza se si tiene presente che in tal modo alla nozione del carattere rivoluzionario del fine si è sovrapposta l'esperienza moderata dei mezzi (fraseologia rivoluzionaria, condotta moderata). Anche a questo proposito abbiamo dimenticato di applicare a noi stessi una concezione che applichiamo ai militanti dei partiti nazionali. Abbiamo detto loro che la struttura organizzativa e la procedura della condotta politica determinano il punto di vista concreto indipendentemente dalla ideologia e dalla fraseologia. Abbiamo detto loro che essi pensano che l'unica lotta reale sia quella nazionale solo perché militano in un partito nazionale. E poi ci siamo lasciati andare ad una politica basata su due congressi senza pensare che ciò avrebbe determinato due punti di vista e poi, data l'unità del problema, l'indefinita moltiplicazione dei punti di vista. Ne sono venuti fuori, naturalmente, irresponsabilità arbitrio e casualità. I partiti non hanno più alcuna visione strategica perché agiscono nei quadri nazionali, cioè sotto il livello delle decisioni reali che sono costituite dai compromessi in sede europea ed atlantica. I federalisti hanno perso la loro visione strategica perché non agiscono in alcun quadro e così il loro pensiero, privo di alcun riferimento, vaga indefinitivamente.

4. — CARATTERE DI UNA AZIONE POLITICA PER LA COSTITUENTE *

Il primo dato da chiarire è questo: in quale situazione di potere è possibile la decisione di convocare la costituente?

La costituente europea implica non solo un mutamento di governo, non solo un mutamento di regime in uno stato, ma addirittura la caduta di parecchi stati e la nascita di uno stato nuovo su un'area nuova. La decisione di convocare la costituente ha pertanto carattere rivoluzionario, e sembrerebbe possibile solo in una situazione nella quale la crisi irreversibile degli stati del continente, la loro decadenza storica, dia luogo ad una grave crisi come collasso del potere in uno stato, crisi sfruttabile in questo e negli altri per l'alternativa europea (per *altri* intendo un numero sufficiente: Francia-Germania-Italia con qualunque contorno). Una situazione, in altri termini, nella quale la classe politica al governo in uno degli stati non sappia tenere il potere (come i democratici francesi il 13 maggio) ed il fatto sia sufficientemente grave, ed abbia caratteri tali, da consentire ad una minoranza rivo-

* Giugno 1961, in risposta ad un questionario sulle « prospettive a lungo termine di un'azione politica per la costituente europea ».

luzionaria di sfruttarlo anche negli altri paesi per imporre la costituente.

Se ciò è vero, il problema delle *prospettive a lungo termine di un'azione politica per la costituente europea* è quello delle prospettive a lungo termine di una opposizione non solo di governo, non solo di regime, ma di « comunità ». Di una opposizione che abbia il coraggio di rifiutare le comunità nazionali esistenti (francese, italiana, tedesca, ecc.) in quanto esse non permettono più di stabilire in modo autonomo l'indirizzo della vita civile, e si proponga di sostituirle con una comunità pluralistica (federale) europea. In una breve risposta non è facile dire se si tratta di una azione possibile. Si tratta di dare una risposta a queste tre questioni:

1) Che cosa è il problema dell'unità europea? A mio parere è il problema stesso della situazione nella quale viviamo. Noi viviamo già nella confederazione europea, nell'unità europea di fatto, basata sull'eclisse delle sovranità nazionali, sulla necessità per gli stati europei di collaborare strettamente nel campo politico ed economico. Ciò basta per dire che esiste la base reale di una lotta per una unità istituzionale.

2) E' possibile la crisi di potere? A mio parere sì. La storia costituzionale europea mostra che le crisi di potere sono la normalità, non l'eccezione. In particolare, il fatto che viviamo in una situazione confederale determina una contraddizione tra la struttura del potere politico (nazionale) e la situazione di potere (europea) — una specie di distacco tra il *paese reale*, europeo, e i *paesi legali*, nazionali — che contiene già, come termine finale, la crisi. Tuttavia, mentre la confederazione è un fatto, la crisi « europea » — crisi entro un tempo utile e su terreno europeo — è una possibilità che si verificherà o meno a seconda della capacità degli uomini di provocarla.

3) E' possibile una « opposizione di comunità »? A mio parere sì. Ma è difficilissima. La sua sede sociologica non sta in una classe, in interessi circoscritti e ben raggruppati socialmente, sta nell'insieme degli individui sensibili al distacco tra i valori e la pratica, e comporta una lotta politica diretta da, e suscitante una, cultura che metta in luce il fatto che tale distacco non dipende dalle classiche antinomie *libertà-dittatura*, *capitalismo-socialismo* e così via, ma su quella *nazionalismo-federalismo*. Non si può tuttavia dare un'idea di questa possibilità in breve, si può dire solo che questa possibilità è reale se è vero che i fatti del nostro tempo sono mistificati dall'ideologia nazionale.

Ciò detto, il problema delle prospettive a breve termine si presenta come quello di determinare fatti politici e culturali che generino la sfiducia nella nazione, che accentuino il distacco tra la pratica politica nazionale e quella europea, tra i giudizi politici forniti dal punto di vista nazionale e quelli forniti dal punto di vista europeo, in sostanza come quello della fuoruscita progressiva

di elementi della classe politica (soprattutto di quella in formazione) dal campo nazionale.

5. — PROGRAMMA MASSIMO E PROGRAMMA MINIMO *

Per intervenire in un equilibrio politico bisogna esserci realmente, esserci con una forza. Dicemmo, infatti, che la nostra politica avrebbe dovuto essere quella della creazione di una forza. Ma molti non si sono resi conto del significato di questa affermazione. Molti non hanno capito che una politica di questo genere non si può fare nel contesto politico generale (che riguarda l'impiego di forze già sviluppate) ma solo in un contesto politico speciale. Così è nato un dibattito che non riesce a prendere in esame la situazione dei federalisti, e finisce, spesso senza che chi discute se ne accorga, in una discussione fra coloro che sostengono l'europeismo verbale di alcuni governi e coloro che combattono il nazionalismo verbale di altri governi: ovviamente questo dibattito è sterile e fuorviante. Fuorviante perché mantiene il nostro pensiero nel campo nazionale. Non si può infatti sortirne se si pretende di riferire *tout court* il M.F.E. alla situazione globale. In tale quadro esistono solo forze nazionali, quindi sono possibili solo risultati nazionali, quindi le posizioni federaliste, persino quella della costituente (come è accaduto con Del Bo e La Malfa), si riducono a coperture di fini nazionali. Non a caso la stessa « sinistra » federalista ha finito con lo scivolare su posizioni strutturalmente nazionali (partito federalista elettorale, ricerca di alleanze con gruppi delle sinistre nazionali, o di appoggi nell'ambito dei poteri nazionali: petizioni parlamentari, *flirts* con le cosiddette « Comunità », suggerimenti ai governi...). Ed è sterile perché spinge il M.F.E. ad impegnarsi in un campo nel quale esso non ha alcuna influenza. Ci fa agire nel vuoto, ci fa agire come se fossimo già una forza quando, per definizione, non lo siamo.

Si esce da queste contraddizioni se si tiene presente che tutte le forze nuove debbono trovare il loro terreno di crescita, devono passare attraverso una problematica che, nel caso del socialismo, venne chiamata del *programma massimo* e del *programma minimo*. Il *programma massimo* definisce: a) che cosa fare con tanto potere quanto basta per la soluzione (costituente, federazione), b) carattere ed interlocutori della situazione globale di potere nella quale fare questa azione (crisi di potere, interlocutori i governi sull'orlo del crollo e noi come direzione politica delle masse popolari divenute attive e disponibili). Il *programma minimo* definisce: a) che cosa fare con pochissimo, poco ecc. potere, b) settori particolari della situazione globale di potere nei quali tale pochissimo, poco ecc. potere conti già qualche cosa, interlocutori noi con questo potere e gli altri influenti nello stesso campo.

* Settembre 1961

Naturalmente un *programma minimo* non può esistere senza quello massimo che lo orienta, ma la politicità concreta investe solo ciò che si può volere *hic et nunc*, e quindi il *programma massimo* solo quando, essendo sufficiente il nostro potere, potremo volere davvero la costituente, cioè accelerare, far esplodere sul nostro terreno e sfruttare la crisi di potere (opposizione di regime). Ne segue che tutto ciò che è connesso con « che fare finale » e « situazione globale di potere » è per noi, oggi, un problema di dottrina politica, non di azione immediata. L'evoluzione generale del mondo ci riguarda solo culturalmente e moralmente. Dobbiamo comprenderla, giudicarla, condannarla ma non possiamo ancora, in questo ambito, dare battaglia. Del resto se diciamo: « Bene il governo X », « Male il governo Y », « Il potere al popolo europeo » e via dicendo, non guadagniamo nulla, nessuno ci ascolta. Siamo troppo deboli per questo. Al contrario se, nell'ambito della classe politica e culturale (soprattutto in formazione), noi riusciamo a dimostrare: a) che qualunque politica nazionale è subordinata a una strategia che la trascende, è una semplice manifestazione del processo di decomposizione politica dell'Europa, b) che coloro che fanno o sostengono qualunque politica nazionale non se ne accorgono perché sono in stato di *transe* ideologica nazionale (sono automistificati), noi guadagniamo qualche cosa togliendolo agli altri. Queste osservazioni mostrano che il *programma massimo*, pur essendo cosa del futuro come lotta per il potere, è cosa del presente come capacità culturale concreta (la cultura di coloro che vogliono conoscere il mondo per mutarlo). Il *programma massimo*, che ci ridurrebbe a dei Don Chisciotte se volessimo applicarlo oggi, ci deve impegnare subito come fatto di cultura, e ci può rafforzare tanto più quanto più è profonda la nostra visione attiva del mondo.

Naturalmente per noi è già una responsabilità politica il *programma minimo*, il che fare con pochissimo potere; ed è già un riferimento politico il quadro nel quale questo pochissimo potere conta già qualche cosa. Questo quadro, lo si voglia o no, è quello dell'europeismo organizzabile, e più direttamente quello del M.F.E. In realtà se noi diciamo: « Il M.F.E. deve fare questo o quello », mutiamo un poco il mondo e ci occupiamo delle cose che ci riguardano. Mentre nel contesto globale non riusciremmo nemmeno ad agganciare il nemico ed a disturbarlo, nel nostro spazio politico, nel settore dell'europeismo, possiamo già sconfiggere il nemico che sta nel nostro stesso animo, nelle stesse nostre fila. In questo settore possiamo fare bene o male, perdere o vincere, assolvere le nostre responsabilità o tradirle. Qui possiamo selezionare gli uomini con i quali avanzare, le idee con le quali conoscere il mondo, gli atteggiamenti con i quali cambiarlo ogni volta di quel tanto che è possibile.

Orbene, è evidente, anche se pochi ci pensano, che ci rafforzerebbe una politica che spingesse Genova, Milano, Torino, Lione

nella stessa direzione. E' evidente che ci rafforzerebbe ancor di più una politica che spingesse nella stessa direzione, oltre questi gruppi forti, i gruppi deboli. Ma non basta. Dato il diseguale sviluppo del M.F.E. in Europa, e i suoi grandi vuoti territoriali (quasi tutta la Germania), noi potremo dire che stiamo costruendo una forza solo se sapremo fare una politica che spinga nella stessa direzione, oltre questi gruppi forti e deboli, gli individui dispersi ed isolati, aiutandoli a costituire dei gruppi. Sembra strano che si debba rammentare che l'unità è forza, la divisione debolezza. Eppure anche a noi tocca ora fare esperienza di questo fatto. Vale la pena di osservare che:

1) Se nella dimensione del sociale c'è un movimento nuovo, esso diventa una forza con l'unificazione. Orbene il promuovere, il mantenere e l'accrescere l'unità è impresa politica, è cosa che dipende dallo stabilimento di una relazione tra tali nuovi comportamenti umani e lo *status* del potere.

2) Per quanto ci riguarda, nella dimensione del sociale c'è per noi, in primo luogo, l'europeismo. L'unificazione dell'europeismo organizzabile dipende da noi. Se sapremo unificarlo otterremo una influenza sull'europeismo diffuso, e con essa potremo allora estendere l'azione al secondo settore disponibile per la lotta federalista, quello dell'inquietudine democratica, che oggi ci volta le spalle perché non aspetta da noi un discorso sui vantaggi della unità europea ma la dimostrazione che ci si può battere realmente per la costituente, che una forza politica supranazionale può agire. Si tratta di raggiungere, al limite, l'unità dell'opposizione democratica a livello europeo, unità nella quale si può scorgere sin da oggi il modo con il quale i federalisti potrebbero stabilire una relazione tra la loro lotta, la crisi di potere e la convocazione della costituente.

Non è possibile analizzare in breve queste osservazioni generali. Però si può mostrare che il criterio dell'unità è quello in grado di farci scegliere, ad ogni livello d'azione, l'azione giusta. In effetti a qualunque livello d'azione, dal più semplice gesto di propaganda, all'impostazione di una azione comune, alla presa di posizione sui grandi problemi politici, ci sono evidentemente dei gesti, delle azioni, dei giudizi che ci dividono e dei gesti, delle azioni e dei giudizi che ci uniscono. E' evidente che quelli che ci dividono ci ributtano nei campi nazionali, che quelli che ci uniscono ci aprono quello europeo. Ed è evidente un'altra cosa. Nel contesto del problema europeo ogni divisione è una nazionalizzazione, ogni unificazione un trasformare il nazionale in europeo. L'unità non si raggiunge, infatti, in qualunque modo. A livello degli stati, è la federazione; a livello del *programma massimo* è la costituente; a livello di quello *minimo*, un movimento supranazionale che sappia unificare l'europeismo organizzabile (vale a dire trasferire gli europeisti dai quadri nazionali a quello europeo); a livello della propaganda più semplice, un gesto che un europeo

possa fare sapendo che lo stesso gesto si fa in tutta Europa (come la raccolta di firme in crescendo, verso una maggioranza, per la costituente)⁷.

Del resto, noi siamo prossimi ad una scadenza: il Congresso di Lione. Ed a Lione bisognerà far nascere uno stato d'animo che mobiliti le energie dei federalisti verso il rafforzamento dei gruppi più deboli e l'aiuto agli individui dispersi ed isolati. Solo la parola d'ordine dell'unità può tenere tutto il fronte in movimento nella giusta direzione, può arrestare la crisi del federalismo e rimetterlo in marcia. Raggiunto, con l'organizzazione supranazionale, il campo europeo dopo un oscuro cammino nelle paludi nazionali, abbiamo avuto una battuta d'arresto di fronte al compito che ha visto cadere i liberali, i democratici, i socialisti: l'azione politica supranazionale⁸. La parola d'ordine dell'unità, che per la prima volta nella storia d'Europa è possibile applicare ad una organizzazione democratica supranazionale, può rimetterci in cammino, non più per uscire dalle nazioni ma per marciare finalmente verso il potere politico europeo.

(⁷) Solo a questo punto si può impostare seriamente il problema del partito federalista elettorale. Ed a questo punto si vede che esso dividerebbe i federalisti nei singoli campi nazionali, fatto che permette forse anche di capire che non si può lottare per un potere senza servirlo, che non è possibile conquistare un potere nazionale senza nazionalizzarsi. Il partito è una cattiva risposta ad un problema reale: che cosa fare di fronte alle elezioni nazionali. Il criterio dell'unità ci dà la risposta giusta: astensione. L'astensione è una negazione del potere nazionale, negazione che ci mantiene nel campo europeo, e traduce in fatto politico concreto la rivolta del cittadino democratico ingannato perché ha diritto di voto solo al livello nazionale dove si risolvono soltanto questioni di rivalità tra fazioni, mentre non può votare al livello europeo, dove si compiono le scelte decisive. Naturalmente l'astensione attiva è un atteggiamento da valutare politicamente, da assumere quando ci può giovare, cioè quando saremo vicini alla azione del tipo *programma massimo*.

(⁸) Giunti allo scoperto non potremo più avanzare con una bandiera incerta e con un ordine di marcia copiato dai partiti nazionali. Bisognerà definire il Movimento per quel che vale il suo compito, dargli la sua bandiera, e dargli anche l'ordine di marcia, le strutture, con il quale possa avanzare. Di recente il Comitato Centrale ha stabilito a maggioranza che il prossimo congresso di Lione non potrà occuparsi della questione della riforma degli statuti. Ma il problema si porrà egualmente, se il M.F.E. vivrà. La bandiera, la definizione, deve includere ogni idea, ogni sentimento che il federalismo metta in gioco. Il movimento deve valere non per un territorio, ma per la storia futura del mondo. A mio parere bisognerà lasciar cadere il termine «europeo» nel nome del Movimento, e definirlo all'incirca così: «Il Movimento Federalista è l'organizzazione unitaria supranazionale della lotta contro la sovranità assoluta degli stati, radice dell'ingiustizia sociale internazionale e della guerra come mezzo ultimo di direzione politica dell'umanità. Il suo scopo finale è l'unificazione federale del mondo, la sua strategia la fondazione di federazioni regionali e la loro estensione. L'ordine di marcia, le strutture, dovranno tener conto di ciò che dobbiamo effettivamente organizzare. Si tratta di definire le regole per la selezione dei dirigenti, per l'adesione dei soci, per la vita delle sezioni, per la formazione dei congressi in modo tale che le nostre istituzioni reclusive e selezionino davvero una forza adatta ad affrontare il nostro compito.

I documenti

A PROPOSITO DELLA MORTE DI HAMMARSKJOELD

Hammarskjöld è morto in guerra. Una piccola guerra che l'O.N.U. stava perdendo contro lo stato, se così si può chiamarlo, più vile del mondo, il Katanga. Quando la Società delle Nazioni fallì, i politici «realistici», che si occupano ancora del disarmo generale, stabilirono che essa era fallita perché gli U.S.A. non l'avevano sostenuta e così via. In realtà la S.d.N. aveva lo stesso difetto dell'O.N.U.: pretendeva di dirigere il mondo lasciando tutto il potere agli stati. Sin da allora chi usava la ragione sapeva che la S.d.N. non sarebbe riuscita ed era anche in grado di prevedere eventi come quelli che hanno cagionato la morte di Hammarskjöld. In effetti una organizzazione per la pace di stati sovrani se uno stato si ribella ha una sola possibilità: fare la guerra, un'altra «guerra per la pace», come sempre.

*Noi pensiamo che sia giusto commemorare il generoso, ma utopista, Hammarskjöld con lo studio dei mezzi che si devono impiegare se si vuole davvero realizzare la pace fra gli uomini. A questo scopo, e a titolo di introduzione, pubblichiamo i capitoli VIII e IX del volume *Pacifism ist not enough nor patriotism either* di Lord Lothian, edito a Oxford nel 1935.*

VIII

Torniamo ora a ciò che accadde dopo il 1918. Durante la guerra gruppi di intellettuali nelle nazioni alleate, e in particolar modo in Gran Bretagna, Stati Uniti e Francia, ricercando le ragioni della catastrofe che si era abbattuta sulla civiltà ed il relativo rimedio, erano giunti alla conclusione che la causa principale era l'anarchia internazionale. Essi compresero che in un mondo senza governo — come quello prima del 1914 — la guerra è inevitabile e destinata a costituirne un dato cronico — specialmente in un'epoca in cui il progresso scientifico diminuiva di ora in ora le distanze spaziali e temporali — e che l'unico rimedio era quel-

lo di porre fine all'anarchia creando una ordinata società mondiale basata sul regno del diritto.

Il risultato di queste speculazioni, trasfuse dagli statisti e dai politici nel progetto considerato a quel tempo praticamente attuabile, fu l'accordo per la Società delle Nazioni. L'accordo creò una Assemblea che avrebbe dovuto accogliere rappresentanti di tutti gli stati del mondo, e che avrebbe dovuto riunirsi a Ginevra una volta all'anno per discutere i problemi internazionali del momento, ed affiancò all'Assemblea, come organi esecutivi, un Consiglio, che avrebbe dovuto riunirsi non meno di quattro volte all'anno, ed un Segretariato permanente. La funzione principale di questi organismi era quella di prendere in esame le dispute che minacciassero di condurre ad una guerra, e di promuovere una soluzione equa con mezzi pacifici. Tutti i membri si impegnarono a sottoporre qualsiasi controversia alla Corte Internazionale, ad arbitrati o a inchieste da parte del Consiglio o della Assemblea della Società (con relativo rapporto da rendersi entro sei mesi), e di astenersi dal ricorso alla guerra per i tre mesi successivi alla sentenza, decisione o rapporto. L'accordo disponeva inoltre che la Assemblea avrebbe avuto il diritto — a sensi dell'art. XIX — di raccomandare la revisione di trattati divenuti inapplicabili o che dessero luogo ad una situazione internazionale la cui permanenza potesse mettere in pericolo la pace nel mondo, e — a sensi dell'art. XVI — che i membri avevano il dovere di intervenire insieme — si tratta delle cosiddette sanzioni — contro ogni stato, membro o no della Società, che avesse fatto ricorso alla guerra senza prima tentare le procedure pacifiche disposte dal trattato. Uno dei compiti fondamentali della Società, riconosciuto necessario alla sua efficacia, era quello di promuovere in una certa misura il disarmo generale.

E' importante notare che il Trattato non vietò del tutto il ricorso alla guerra, ma lo vietò soltanto prima che fossero tentate le procedure pacifiche stabilite dal trattato stesso. La rinuncia totale alla guerra come strumento di politica, che è spesso erroneamente attribuita al Trattato, fu inserita solo nel patto Kellogg, del 1928.

Si può dire che questo nobile ideale sia riuscito a realizzare le speranze dei suoi promotori? La Società delle Nazioni per la prima volta ha permesso a milioni di persone di rendersi conto che è possibile porre fine alla guerra e di sostituirvi la giustizia come principio direttivo degli affari mondiali. Essa ha svolto un ammirevole lavoro nella composizione di controversie di importanza secondaria e nell'impulso dato a riforme di carattere non politico. Essa ha dato ai piccoli stati un posto nel consesso dell'umanità. Essa ha costituito un utile punto focale per l'opinione pubblica mondiale. Ciò che forse è ancor più importante, la sua esistenza e la sua azione hanno rotto l'incantesimo dei nazionalismi isolati ed hanno incominciato a far pensare dovunque moltitudini

di persone in termini mondiali e non puramente nazionali. La sua creazione indubbiamente è stata una pietra miliare nella storia del mondo. Ma non occorrono certo fini argomentazioni per dimostrare che essa ha mancato i suoi obiettivi principali. Non è riuscita ad assicurarsi l'adesione di tutti gli stati. Non è riuscita a distruggere il nazionalismo economico ed a diminuire le tariffe e le restrizioni che hanno causato disoccupazione dovunque e distrutto la democrazia in molti paesi. Non è riuscita ad attuare il disarmo generale. Non è riuscita ad attuare la revisione dei trattati di pace se non in particolari di importanza secondaria e transitoria. Non è riuscita a mobilitare quel tipo di forza che l'avrebbe resa capace di costringere una grande potenza ad attenersi alla condotta desiderata dall'opinione pubblica mondiale. Oggi la politica internazionale viene discussa sempre meno nel merito, in termini di ragione o di torto, giustizia o ingiustizia, ma sempre più in termini di potere, prestigio e sicurezza in caso di guerra. Qual'è il motivo di tutto ciò? Che cosa ha distrutto così inesorabilmente l'efficacia della Società delle Nazioni e sta conducendo spietatamente il mondo verso il riarmo, verso un protezionismo sempre crescente, verso la povertà e la disoccupazione, verso la politica di potenza e la guerra?

La risposta è semplicissima. Non si tratta della malvagità dell'una o dell'altra nazione. Non si tratta di una generale cattiva volontà internazionale. Questi fattori esistono. Ma ciò che li rende attivi, e che è più importante di tutto il resto, è il fatto che il Trattato, come il patto Kellogg, è costruito sulle fondamenta della sovranità degli stati firmatari. La sovranità statale è la crepa profonda che mina l'edificio del Trattato. Perché il mantenimento della sovranità dello stato in effetti perpetua l'anarchia e perciò, malgrado tutte le nostre speranze e le nostre professioni di fede, tende decisamente a distruggere gli effetti delle altre disposizioni del Trattato e a lasciare via libera ai mali ai quali l'anarchia inevitabilmente conduce. La sovranità dello stato nazionale è stata la causa principale del fallimento della Società delle Nazioni e del movimento pacifista post-bellico, come fu la causa prima della Guerra Mondiale e sarà la causa che scatenerà la prossima guerra, se non la mitigheremo in tempo.

Voi potete rispondere giustamente che nient'altro era possibile, che l'idea che gli stati, nel 1918 o oggi, fossero o siano pronti a rinunciare alla loro indipendenza sovrana è assurda, e che noi dobbiamo porci di fronte al mondo come esso è veramente. Non voglio affatto negare tutto ciò. Sono stato alla Conferenza della Pace e so che nient'altro era possibile. Ma questo non diminuisce minimamente la verità di ciò che sto tentando di dimostrarvi oggi — e cioè che la Società delle Nazioni non può salvarci dalla guerra e che noi non potremo mai sfuggire ad essa finché continueremo a costruire sulla sovranità dello stato nazionale.

Fino a che il movimento per la pace non comprende questo

fatto basilare e non basa su di esso la sua politica a lungo termine, esso militerà nelle file dei seguaci di Sisifo. Ogni qualvolta riuscirà, con un immenso, e sacrosanto sforzo, a spingere il macigno della sovranità nazionale vicino al culmine della collina della cooperazione internazionale, questo sfuggirà al suo controllo e precipiterà a valle schiacciando i suoi capi e, dietro a loro, i loro seguaci.

IX

Tentiamo ora di dare a queste affermazioni una giustificazione teorica. Vi sono quattro ragioni principali per cui la Società delle Nazioni, o qualsiasi altro sistema basato su di un accordo di stati sovrani, è condannato prima o dopo a fallire e ricondurre il mondo all'anarchia e alla guerra, come tutti i sistemi di questo tipo hanno fatto fin dal tempo della confederazione di Delo, colla Confederazione Americana dal 1781 al 1789, colla Società delle Nazioni oggi e forse domani col *Commonwealth* britannico.

La prima è costituita dal fatto che ogni stato membro della Società tende inevitabilmente a considerare ogni problema dal proprio punto di vista e non da quello generale. Non esiste alcun organismo che si incarichi di prendere in considerazione gli interessi collettivi. Ogni rappresentante nel Consiglio o nell'Assemblea è, in ultima analisi, il delegato del suo stato, da esso controllato e verso di esso responsabile. Quindi ogni problema importante tende ad essere considerato come un conflitto di punti di vista nazionali. Il Consiglio e l'Assemblea sono, nella loro essenza, delle conferenze diplomatiche. Così la Società delle Nazioni ha fatto ben poco per creare un patriottismo europeo o mondiale. Il patriottismo statale è più forte oggi che nel 1920.

La seconda ragione è che né il Consiglio né l'Assemblea possono esercitare alcun potere reale. A termini dell'atto costitutivo esso non può disporre di proprie risorse finanziarie né esigere l'obbedienza di un solo cittadino. Per i suoi mezzi finanziari e militari l'organizzazione deve dipendere dalle sovvenzioni e dai contingenti degli stati sovrani. Se questi sono negati essa non ha alcun potere. Se vi è un conflitto di opinioni tra la Società ed uno qualsiasi degli stati membri, l'obbedienza del cittadino è dovuta allo stato e non alla Società. L'esperienza è univoca nel dimostrare che in tutte le Leghe e Confederazioni, le unità sovrane che le compongono non agiscono mai insieme. Ciò può accadere a causa di loro difficoltà interne, o perché essi non approvano la politica decisa dall'organismo internazionale, o perché i loro interessi nazionali sono estranei alla stessa. Non appena si manifesta la insubordinazione di un membro importante, gli altri seguono il suo esempio. Nessuna lega di stati sovrani può prendere decisioni a maggioranza. Un accordo sui problemi più delicati è in genere impossibile da raggiungere, e non possono essere intraprese azioni

decise per il timore di provocare una secessione. La Società delle Nazioni pertanto è un organismo incapace di prendere decisioni e non in grado di assumere responsabilità. Le sue riunioni possono avere un peso morale. Essa può dare un'espressione all'opinione pubblica mondiale. Ma non ha alcun attributo di potere, né esecutivo, né legislativo, né giudiziario.

La terza ragione è che né il Consiglio né l'Assemblea possono revisionare trattati, modificare tariffe o altri impedimenti al commercio o influire in qualsiasi senso sulla struttura politica del mondo se non col consenso liberamente prestato dallo o dagli stati immediatamente interessati. Tale consenso, nelle questioni importanti, essa non è mai in grado di ottenere. E non è in grado di ottenerlo non solo perché gli stati sovrani trovano difficile non comportarsi egoisticamente, ma perché in un mondo di sovranità nazionali, la loro politica è inevitabilmente condizionata dalle esigenze della sicurezza. Le considerazioni morali sono messe da parte dalle considerazioni strategiche. E' questa la ragione per cui il disarmo è impossibile in un sistema di questo tipo. Il disarmo può essere possibile in un periodo in cui tutti gli stati di una zona sono soddisfatti dello *status quo*: è impossibile dove vi sono nazioni insoddisfatte e non esistono prospettive di ottenere un rimedio con mezzi pacifici.

La quarta ed ultima ragione per cui lo strumento della Società delle Nazioni non può porre fine alla guerra è che la sola arma che essa può usare per produrre mutamenti o per impedire ad altre nazioni di tentare di farlo coll'aggressione, è la guerra o la minaccia della guerra. Quando la Società può mobilitare preponderanti mezzi finanziari e militari, le sanzioni possono essere efficaci senza il ricorso alla guerra. Ma se non si riesce a giungere ad una preponderanza schiacciante, le sanzioni rischiano di non far altro che trasformare un conflitto locale in una guerra mondiale. Mr. Baldwin, parlando alla Camera dei Comuni nel luglio 1934, disse: «Non esiste sanzione la quale si proponga di funzionare che non significhi guerra; o, in altre parole, se voi volete adottare una sanzione, preparatevi per la guerra». Fare uso di sanzioni significa coartare uno stato contro la sua volontà, e ciò significa guerra, se il potere o i poteri in questione resistono. In altre parole, lo strumento della Società delle Nazioni è in ultima analisi la guerra. La Società delle Nazioni non è un sistema di pace. E' solo un sistema che serve per rendere la guerra uno strumento di politica collettiva anziché nazionale.

Fu questo fatto fondamentale che costrinse la Convenzione di Filadelfia nel 1786 a giungere alla conclusione che la federazione rappresentava l'unica soluzione ai problemi che si presentavano alle tredici colonie americane, resesi indipendenti colla rivoluzione. Si capì che non solo il Governo Federale non poteva funzionare se doveva dipendere dall'appoggio volontario degli stati, ma che, anche se esso avesse avuto la facoltà di impartir loro ordini, l'unico

mezzo con il quale esso avrebbe potuto costringerli ad obbedire sarebbe stata la guerra. L'essenza del sistema federale, l'unico vero sistema pacifico, è la divisione del potere di governo tra due organismi, ognuno dei quali è responsabile verso il popolo per l'esercizio del potere nella sua sfera, e nessuno dei quali ha potere sull'altro o è responsabile verso di esso.

Tutto è esattamente uguale nel più vasto orizzonte mondiale. Non si può fondare un sistema per garantire la pace sulla base della coazione esercitata da alcuni stati su altri, perché ciò significherebbe costruire un sistema per la garanzia della pace sulle fondamenta della guerra. La sola base per un sistema pacifico consiste nel mettere insieme le singole sovranità per fini supernazionali, cioè nella creazione di una comune nazionalità, al di sopra delle diverse nazionalità locali ma completamente separata da esse. Per porre termine alla guerra il principio dello stato — lo strumento della pace — deve essere applicato su scala mondiale. Dobbiamo realizzare un'unione costituzionale di stati nazionali con un governo in grado di considerare i problemi mondiali dal punto di vista del benessere generale, che abbia la facoltà di legiferare sulla questioni di comune interesse, che disponga del supremo potere dello stato di imporre l'obbedienza alla legge, nella propria sfera supernazionale, non ai governi ma ai cittadini, e che in questa sfera possa reclamare l'obbedienza e il lealismo di ogni individuo.

Il pacifista può sacrificare la sua vita pur di non uccidere dei suoi fratelli. Egli avrà fatto ben poco per porre fine alla guerra. L'entusiasta della Società delle Nazioni può impegnarsi in nome della sicurezza collettiva ad imporre sanzioni e ad entrare in guerra contro gli aggressori in qualsiasi parte del mondo. Egli avrà fatto ben poco per porre fine alla guerra. Egli potrà forse combattere guerre migliori, più sagge, di quanto non abbiano fatto gli stati nazionali, ma sempre guerre saranno: e in più egli correrà il rischio di trasformare ogni conflitto locale in una guerra mondiale. L'isolazionista può sperare di sfuggire alla guerra. Ma non vi riuscirà perché ogni guerra tende a divenire una guerra mondiale e a mettere così in pericolo la sicurezza del suo stato costringendolo a schierarsi da una delle due parti. Non vi è nessuna possibilità di porre termine alla guerra e di stabilire un regime di pace e di libertà sulla terra, se non mediante la creazione di una vera Federazione (non una lega) di Nazioni. Questa è la verità fondamentale che vorrei capissero coloro che vogliono essere pacifisti e realisti ad un tempo. Soltanto allora cominceremo ad avanzare, per quanto lentamente, verso la nostra vera meta.

MODULO PER IL REFERENDUM

1) E' DISPOSTO AD ABBONARSI ANCHE SE LA RIVISTA USCIRA' SOLO IN FRANCESE? SI ☐ NO ☐

2) SA SUGGERIRE I MEZZI PER AUMENTARE LE ENTRATE DI 1.250.000 LIRE O SOMME SIMILI? SI ¹ ☐ NO ☐

In caso positivo ritiene meglio:

- a) una edizione francese ed una italiana si ☐ no ☐
b) una edizione francese ed una inglese ² si ☐ no ☐

3) APPROVA LA PROPOSTA DELLA REDAZIONE DI FARE UNA SOLA EDIZIONE FRANCESE? SI ☐ NO ☐

In caso positivo propone che l'abbonamenti costi:

- a) 1000 lire in Italia, 10 NF in Francia e somme analoghe negli altri paesi si ☐ no ☐
b) 1500 lire in Italia, 15 NF in Francia e somme analoghe negli altri paesi si ☐ no ☐
c) approva in ogni modo il progetto dell'abbonamento doppio? si ☐ no ☐

SPAZIO PER LE COMUNICAZIONI DEL LETTORE ³

NOME E INDIRIZZO

(¹) Se si, indicarli nello spazio per le comunicazioni del lettore, nel quale si prega di riportare ogni altro suggerimento.

(²) Nel 1963, perché la redazione non può affrontare subito tale compito.

(³) Coloro che fossero disposti ad assumere l'incarico di *Amico de Il Federalista* col compito di diffondere la rivista nella propria città e di organizzare il dibattito politico-culturale, dallo stadio della discussione fra amici a quello dell'attività di un circolo, sono pregati di comunicarlo.

MODULO PER IL REFERENDUM

1) E' DISPOSTO AD ABBONARSI ANCHE SE LA RIVISTA USCIRA' SOLO IN FRANCESE? SI ☐ NO ☐

2) SA SUGGERIRE I MEZZI PER AUMENTARE LE ENTRATE DI 1.250.000 LIRE O SOMME SIMILI? SI ¹ ☐ NO ☐

In caso positivo ritiene meglio:

- a) una edizione francese ed una italiana si ☐ no ☐
b) una edizione francese ed una inglese ² si ☐ no ☐

3) APPROVA LA PROPOSTA DELLA REDAZIONE DI FARE UNA SOLA EDIZIONE FRANCESE? SI ☐ NO ☐

In caso positivo propone che l'abbonamenti costi:

- a) 1000 lire in Italia, 10 NF in Francia e somme analoghe negli altri paesi si ☐ no ☐
b) 1500 lire in Italia, 15 NF in Francia e somme analoghe negli altri paesi si ☐ no ☐
c) approva in ogni modo il progetto dell'abbonamento doppio? si ☐ no ☐

SPAZIO PER LE COMUNICAZIONI DEL LETTORE ³

NOME E INDIRIZZO

(¹) Se si, indicarli nello spazio per le comunicazioni del lettore, nel quale si prega di riportare ogni altro suggerimento.

(²) Nel 1963, perché la redazione non può affrontare subito tale compito.

(³) Coloro che fossero disposti ad assumere l'incarico di *Amico de Il Federalista* col compito di diffondere la rivista nella propria città e di organizzare il dibattito politico-culturale, dallo stadio della discussione fra amici a quello dell'attività di un circolo, sono pregati di comunicarlo.

La macchina per cucire
più desiderata nel mondo
la macchina per cucire
preferita da milioni di donne
in 115 Paesi
dei 5 Continenti è la
Supernova Automatica Ultra
il capolavoro della

NECCHI

un gioiello
di perfezione tecnica
e di perfezione
estetica

automatica

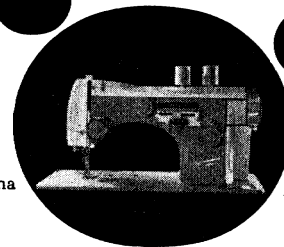
elegante

precisa

semplice

completa

la macchina per cucire italiana



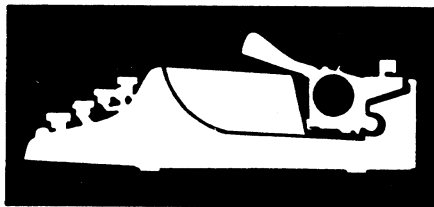
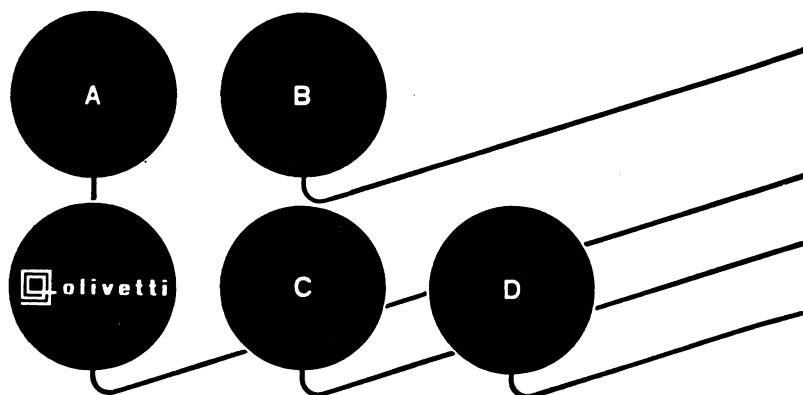
più venduta nel mondo

Olivetti Lettera 22

PROVARE UNA PORTATILE VUOL DIRE

osservare le dimensioni e il peso
saggiare la scorrevolezza del carrello
sentire come scattano i suoi tasti
contare il numero dei suoi servizi
assicurarsi se è robusta o no
analizzare la chiarezza dei segni
verificare l'allineamento delle righe
controllare se scrive anche inclinata
guardare se le copie sono nitide
sperimentare tutti i suoi comandi
vedere se entra ed esce facilmente
dalla sua valigetta, **domandare**
quanto costa - e alla fine

ACQUISTARE UNA LETTERA 22



Prezzo lire **42.000** + I.G.E.