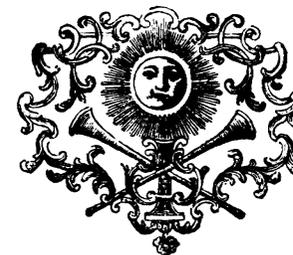


# IL FEDERALISTA

rivista di politica

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

Hamilton, The Federalist



---

ANNO XXXI, 1989, NUMERO 2

# IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Direttore:* Mario Albertini

*Il Federalista* è stato fondato a Milano nel 1959 da un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e attualmente viene pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici del CESFER, Centro studi sul federalismo, il regionalismo e l'unità europea di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Comunità europea lire 25.000; altri paesi lire 35.000 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

---

**ANNO XXXI, 1989, NUMERO 2**

## INDICE

<i>La perestrojka e il comunismo</i>	pag.	87
JOHN PINDER, <i>Il federalismo in Gran Bretagna e in Italia: i radicali e la tradizione liberale inglese</i>	»	92
NOTE		
<i>Un precedente storico di grande importanza</i> (Luigi V. Majocchi)	»	119
L'AZIONE FEDERALISTA		
<i>Proposta di Tesi per il XIV Congresso nazionale del MFE</i>	»	125
TRENT'ANNI FA		
<i>Esame tecnico della lotta per l'Europa</i>	»	138
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO		
<i>John Robert Seeley</i> (a cura di Luigi V. Majocchi)	»	164

*La perestrojka e il comunismo*

*Nei quotidiani dibattiti tra politici, politologi e giornalisti sul significato della perestrojka, sul bilancio dell'esperienza del cosiddetto socialismo reale, sul senso storico della rivoluzione d'Ottobre e sulla crisi di identità dei partiti comunisti dell'Europa occidentale, e in particolare del Partito Comunista Italiano, l'errore più grave che viene comunemente commesso è quello di credere che l'avvento di Gorbaciov segni non soltanto la fine, ma anche il fallimento, dell'esperienza comunista. Che l'avvento di Gorbaciov segni la fine dell'esperienza comunista è un fatto. Vero è che la conclusione positiva dell'impresa titanica del leader sovietico è tutt'altro che scontata. Ma è anche certo che, se anche essa dovesse interrompersi, la situazione che si verrebbe a determinare in Unione Sovietica, nei paesi dell'Europa dell'Est e nei rapporti tra l'una e gli altri sarebbe qualitativamente diversa da quella che esisteva prima dell'inizio dell'esperienza di Gorbaciov. La perestrojka è ormai entrata nella storia, affermando i valori della libertà e della democrazia con una nettezza che nessuna violenza reazionaria potrà cancellare. La fase comunista della storia del mondo è quindi irreversibilmente conclusa. Questa affermazione vale anche per i paesi che, come la DDR, la Cecoslovacchia e la Romania, rifiutano il modello della perestrojka. E vale in prospettiva anche per la Cina, un paese che non è ancora maturo per l'inaugurazione di un'esperienza liberal-democratica, ma che è stato ormai irrimediabilmente contagiato dai valori che la definiscono.*

*Ma tutto ciò non significa che l'esperienza comunista si debba considerare fallita. Al contrario, come è vero per ogni grande trasformazione politico-sociale, la fine del comunismo è il risultato della sua affermazione storica.*

*Per industrializzare la sua economia e per modernizzare la sua società, l'Unione Sovietica (diverso dovrebbe essere il discorso per esperienze non autonome come quelle di alcuni paesi dell'Europa*

orientale) è stata costretta dalle circostanze a seguire un percorso storico del tutto diverso da quello seguito dai paesi dell'Europa occidentale. Qui le fondamenta dell'ancien régime erano state scosse dalla nascente borghesia mercantile, finanziaria e industriale con le grandi rivoluzioni liberali della fine del diciottesimo secolo. Nell'ultimo quarto del diciannovesimo secolo il liberalismo, dopo aver portato a compimento anche la sua fase democratica, si dimostrò tuttavia incapace di fornire da solo gli orientamenti ideologici e il quadro istituzionale necessari per dare ai problemi posti dall'evoluzione storica, intesa nel senso concreto di evoluzione del modo di produrre, una risposta che consentisse il proseguimento del processo di emancipazione umana iniziato con la rivoluzione francese. Sopravvenne allora la fase socialista della storia dell'Europa occidentale (una fase che negli Stati Uniti si è manifestata soltanto in modo incompiuto). Ma il socialismo in Europa non ha certo soppresso, anzi ha conservato, le idee e le istituzioni della fase liberal-democratica, anche se, nella polarizzazione esasperata della lotta di classe, liberalismo e socialismo sono stati per lo più percepiti da coloro che in quella lotta erano coinvolti come due visioni opposte del mondo e della storia. In realtà l'emergenza del socialismo in Europa occidentale alla fine del diciannovesimo secolo non è stata il segno del fallimento del liberalismo, ma del fatto che esso aveva realizzato i suoi obiettivi essenziali, e che quindi aveva esaurito la sua funzione e creato le condizioni per il suo superamento (nel senso storico del termine, che implica la conservazione di un'esperienza in un quadro globale più avanzato).

In Unione Sovietica (e in parte dell'Europa orientale) invece il fatto che l'«antico regime» sia stato messo in discussione ben più di un secolo dopo e che con lo stesso ritardo si sia posto il problema dello sviluppo industriale imponeva tempi più rapidi per la necessaria accumulazione del capitale, che il meccanismo del mercato ed una borghesia numericamente e culturalmente debole non sarebbero stati in grado di garantire. D'altro canto, questa stessa borghesia non avrebbe potuto presentarsi alla ribalta della storia sovietica come classe universale, come aveva fatto centotrent'anni prima la borghesia francese, perché questo suo ruolo era stato ormai messo in questione dal proletariato dell'Europa occidentale. Si trattava quindi di incominciare dal socialismo. Il comunismo, nella sua espressione storicamente predominante, quella sovietica, è stato appunto la rivoluzione socialista senza alle spalle la fase liberal-democratica.

In Russia e in alcuni paesi dell'Europa orientale esso ha abbattuto i

regimi feudali che lo hanno preceduto, ha sconfitto l'analfabetismo, ha realizzato le prime fasi del processo di industrializzazione, ha creato condizioni di vita umane e moderne per milioni di donne e di uomini che il regime zarista condannava alla miseria e al lavoro servile. Certo esso è stato ben lontano dal realizzare tutte le sue promesse iniziali, e i paesi del socialismo reale sono oggi carichi di problemi e di contraddizioni, così come lo erano i paesi dell'Europa occidentale alla fine dell'Ottocento, allorché le insufficienze storiche del liberalismo incominciarono ad apparire insopportabili ed i movimenti socialisti a diffondersi e a rafforzarsi. E' anche vero che le conquiste del comunismo hanno avuto un costo spaventoso in termini di libertà e di vite umane, così come spaventoso era stato ancora una volta il costo della fase liberale del processo di industrializzazione in Europa occidentale (anche se le atrocità dello stalinismo ci sembrano più orribili perché ci sono più vicine nel tempo). La storia ha un volto tragico, e lo ha mostrato in modo crudo in entrambi i casi. Stabilire quale dei due processi abbia avuto il costo più elevato è probabilmente impossibile, e la conta dei morti può servire soltanto gli interessi di una propaganda di parte. Altrettanto difficile è stabilire quanta parte dei costi dei due processi avrebbe potuto essere evitata. Certo, la direzione di fondo del corso storico è razionale, e se non lo fosse non avrebbe alcun senso proporsi di interpretarne le fasi e gli svolgimenti. Ma esso ha come attori gli uomini, che spesso non comprendono i fini che contribuiscono a realizzare, o li comprendono in modo incerto e confuso, e sono ancora violenti e crudeli. Non si può chiedere quindi che ogni risultato di un processo che avanza per tentativi ed errori sia conseguito ai costi più bassi. Anche un giudizio morale su figure come quella di Stalin non può essere dato a cuor leggero, approfittando della nostra condizione di privilegiati, che vivono in una regione del mondo prospera, democratica e pacifica. In realtà, un'opera gigantesca come la sua non avrebbe potuto essere compiuta che da un uomo tragicamente spietato.

Ciò che è rilevante per orientarci nella realtà di oggi è comunque prendere coscienza del fatto che, nell'Unione Sovietica e nell'Europa dell'Est, come è avvenuto per il liberalismo nell'Europa occidentale dell'Ottocento, è stato proprio il progresso reso possibile dall'affermazione del comunismo a porre con urgenza indilazionabile i problemi che erano stati trascurati nella fase dell'industrializzazione forzata e che possono essere affrontati con successo soltanto con una svolta liberal-democratica.

La verità è che il processo di emancipazione umana deve obbligato-

riamente passare sia per la fase liberal-democratica che per quella socialista, quale che sia il loro ordine di successione. Per questo oggi la svolta liberale all'Est non ha il senso di una negazione semplice del comunismo, cioè di una pura e semplice confessione della bancarotta di un modello politico-sociale, ma è l'unico mezzo per salvaguardarne le conquiste. Come è vero che un insuccesso della perestrojka non porterebbe al ripristino del comunismo brezneviano, così è vero che il suo successo non comporterebbe la cancellazione di settant'anni di storia. Soltanto un cieco potrebbe pensare che la perestrojka sopprimerà in Unione Sovietica le conquiste dello Stato sociale e porterà all'instaurazione di un capitalismo come quello dell'Europa dell'Ottocento o anche soltanto come quello — più umano, ma sempre brutale — dell'America di oggi. L'Europa dell'Est e quella dell'Ovest si stanno invece indirizzando verso un'idea comune di società, ispirata ai valori della libertà e della solidarietà, nella quale l'idea di mercato tende ad identificarsi con quella di pianificazione democratica.

Si tratta certo di un ideale ancora lontano, e rispetto alla cui realizzazione l'URSS e l'Europa orientale hanno ancora qualche decennio di ritardo rispetto all'Europa occidentale. Ma la direzione di marcia è la stessa.

Oggi il più grave degli errori sarebbe quindi quello di considerare Gorbaciov come l'affossatore del comunismo e la rivoluzione d'Ottobre come una rivoluzione abortita. E' vero il contrario. Gorbaciov è il salvatore del comunismo, anche perché la sua opera dimostra che il comunismo è stato in grado di creare nel suo seno le forze capaci di comprenderne i limiti storici e di avviarne il processo di superamento. E la rivoluzione d'Ottobre deve ormai essere acquisita dalla cultura politica (non da una cultura politica di parte) come una delle grandi tappe del processo di emancipazione umana. Al di là delle diversità dei percorsi storici e della diversa cadenza dei ritmi evolutivi, tutti gli Stati industrializzati del mondo stanno diventando nella sostanza delle Repubbliche nel senso kantiano del termine, cioè delle costituzioni civili nelle quali la convivenza tra gli uomini è fondata sull'affermazione dei valori della libertà, dell'uguaglianza e della giustizia. E, se essi non verranno meno alle loro responsabilità, il processo finirà inevitabilmente per coinvolgere tutte le regioni della Terra.

E' questa la condizione perché si possa avviare il processo di unificazione federale del genere umano. Peraltro il rapporto di condizionamento tra il processo di affermazione dei valori della libertà, dell'uguaglianza e della giustizia e quello dell'unificazione mondiale è reciproco.

L'iniziativa della perestrojka non avrebbe potuto essere concepita e prendere corpo se l'Unione Sovietica non fosse già stata di fatto inserita nel mercato mondiale e confrontata, grazie all'interdipendenza crescente e alla sempre più intensa circolazione degli uomini, delle immagini e delle notizie, ai modelli di convivenza dell'Occidente. Né potrà avere successo se l'Occidente industrializzato — e in particolare l'Europa occidentale, nella quale sono mature le condizioni di un'Unione federale che serva da esempio al resto del mondo — non aiuterà Gorbaciov con una politica di collaborazione e di integrazione anche istituzionale nel quadro dell'ONU e della erigenda «Casa Comune».

L'Occidente — e l'Europa occidentale in particolare — si trova di fronte ad una scelta assai netta: o continuare, anche se in forme attenuate, sui binari della tradizionale politica di potenza, mascherata dall'ideologia della contrapposizione tra comunismo e democrazia, con il risultato di rischiare l'arresto del processo di democratizzazione ad Est, di bloccare il processo di sviluppo del Terzo mondo nella morsa di un ricostituito equilibrio bipolare e di far rinascere lo spettro della guerra nucleare; o riconoscere che ormai il problema primario, dal quale dipende la sopravvivenza dell'umanità, è quello della realizzazione dell'unificazione mondiale attraverso le strade parallele del rafforzamento dell'ONU e delle unificazioni regionali. In questa prospettiva la contrapposizione tra comunismo e democrazia appare storicamente superata e si profila come strategica quella tra federalismo e nazionalismo. E quest'ultimo resta ovunque il nemico da sconfiggere perché è la risposta reazionaria ai grandi processi di trasformazione in corso nell'Unione Sovietica, in Europa e nel mondo intero.

Il Federalista

## Il federalismo in Gran Bretagna e in Italia: i radicali e la tradizione liberale inglese

JOHN PINDER

*L'Italia: i pionieri del federalismo e la tradizione liberale.*

Nel 1918 apparvero sul *Corriere della Sera* due lunghi articoli sotto forma di lettera, firmati «Junius» (1), nei quali si sosteneva che il dogma della sovranità era la causa delle guerre e andava perciò abolito. Al posto di quell'alleanza, o confederazione, che sarebbe stata la Società delle Nazioni sarebbe stato necessario uno Stato federale, con un suo esercito, un suo sistema fiscale e una sua amministrazione, il quale esercitasse i suoi poteri attraverso un rapporto diretto con i cittadini, come negli Stati Uniti d'America. Alla letteratura pangermanica, con la sua enfasi sul protezionismo e sulla supremazia dello Stato, «Junius» contrapponeva la tradizione liberale anglosassone, precorrendo così i federalisti britannici che non molto tempo dopo avrebbero basato le loro proposte su analoghe critiche alla Società delle Nazioni.

«Junius» era in realtà Luigi Einaudi, l'eminente economista liberale piemontese che sarebbe divenuto il primo Presidente della Repubblica italiana dopo la seconda guerra mondiale. Quando Einaudi scrisse il primo dei due articoli, Attilio Cabiati, un altro economista liberale suo intimo amico (2), stava già lavorando con Giovanni Agnelli, il fondatore della Fiat, ad un volume pure pubblicato nel 1918 con il titolo *Federazione europea o Lega delle Nazioni?* (3), nel quale veniva espressa la medesima idea, anche se con maggiore precisione e approfondimento. Mentre Einaudi non era del tutto chiaro a proposito dell'estensione dell'unione, essi proponevano senza possibilità di equivoci una Federazione europea, le cui istituzioni dovevano comprendere un Congresso, un governo e una Corte federali, per gestire in comune la politica estera, la difesa, la politica finanziaria e la politica commerciale, mentre le altre competenze sarebbero state riservate ai singoli Stati membri. Agnelli e

Cabiati precorrevano così molta della letteratura federalista inglese dei due successivi decenni. Ciò è meno sorprendente di quanto possa apparire, se si tien conto che il libro era ispirato alla cultura politica della quale gli Inglesi si nutrivano. Il volume mostra una profonda conoscenza della letteratura politica ed economica della tradizione liberale inglese. Nell'elenco delle «venticinque principali opere consultate», ben ventuno sono inglesi. Quando gli autori si riferiscono ad altre scuole di pensiero, è generalmente per criticarle per la loro glorificazione dello Stato e per la tendenza a sostenere, in tal modo, un sistema che conduce alla guerra (4). Di ciò rimproveravano Bismarck, Treitschke e von Bülow, ed erano ugualmente critici nei confronti del concetto francese di unità nazionale, che portava alla supremazia della volontà collettiva, in contrasto con il concetto inglese di libertà che procurava benefici per tutti indistintamente (5).

I due autori seguono Locke nel contrapporre il principio liberale, che sancisce i diritti dei cittadini, al principio legitimista di difesa dei diritti del sovrano (6). Essi citano l'affermazione di Acton, secondo il quale la miglior garanzia di libertà è uno Stato plurinazionale (7). Quando sottolineano che una Società delle Nazioni non è sufficiente, perché Stati indipendenti possono pur sempre farsi guerra l'un l'altro, essi citano le conclusioni di Sidgwick circa la necessità di un governo federale per attuare il predominio del diritto in Europa (8). A proposito degli orrori della guerra moderna, e quindi della inattuabilità della sovranità assoluta, essi si rifanno ad un articolo di H. G. Wells; e citano diffusamente Robertson per evidenziare i vantaggi economici che deriverebbero dalla divisione del lavoro all'interno di una federazione (9).

Agnelli e Cabiati trovavano nella storia del XIX secolo i fondamenti di una tradizione italiana liberale e federalista. Contrariamente alla unificazione della Germania, attuata mediante una guerra di aggressione mirante alla supremazia della Prussia, l'unità d'Italia era il risultato di una guerra di liberazione e per i carbonari il sovvertimento del dominio austriaco era volto ad ottenere non solo tale unità ma anche riforme politiche (10). Se fossero stati meno impregnati di letteratura liberale inglese, i due autori avrebbero potuto dimostrare come Carlo Cattaneo avesse chiaramente esposto l'idea del federalismo e della sua forma istituzionale, che esalta la libertà attraverso la limitazione dei poteri ad ogni livello di governo (11). Cattaneo aveva applicato l'idea federalista sia ai rapporti tra i popoli che costituiscono una nazione, sia, al di là della nazione, ad una federazione internazionale, spiegando che le due forme di unità non sono in conflitto poiché entrambe si fondano su un unico

principio: la libertà (12). Egli tentava in tal modo di conciliare le istanze di libertà e di unità sia nell'ambito italiano che in quello europeo, indicando la Svizzera e gli Stati Uniti quali modelli per gli Stati Uniti d'Europa (13).

Anche Mazzini faceva spesso riferimento all'ideale dell'unità europea, ma non approfondì mai il concetto. Per lui, la priorità assoluta era l'unificazione dell'Italia (14). I mazziniani di questo secolo ne hanno seguito le tracce sostenendo l'idea dell'unità d'Europa, ma alcuni sono rimasti legati allo Stato nazionale ed hanno perciò trovato difficile inquadrare nei loro schemi mentali il concetto di una Europa federale. Un esempio ne fu il giovane, brillante torinese Piero Gobetti, che vedeva le nazioni come «fraterne, ma sovrane e armate» (15) e che recensì criticamente il volume di Agnelli e Cabiati sostenendo che i popoli non avrebbero mai «rinunciato alla loro storia... (né) cercato il Nirvana in una unità fittizia» (16).

#### *Attacchi dall'estrema destra e dall'estrema sinistra.*

Anche Gramsci attaccò Agnelli e Cabiati, ma per motivi che avevano poco a che vedere con il contenuto del libro che, del resto, sembrava egli avesse frainteso (17). Non vi era comunque alcuna possibilità che i comunisti approvassero le proposte dei federalisti, dato che Lenin aveva proclamato la priorità della lotta di classe e della vittoria del proletariato attraverso la rivoluzione. La fede dei comunisti nella volontà collettiva e, con l'affermarsi dello stalinismo, nel potere dello Stato, contribuiva a rendere la loro ideologia incompatibile con il principio liberale del governo limitato, sul quale si fondavano le proposte dei federalisti. A quei tempi, i liberali come Einaudi vedevano nei marxisti i maggiori nemici dell'ordine liberale, e la sua recensione del libro di Agnelli e Cabiati dimostra che egli sottovalutava l'opposizione nazionalista a tali piani per salvaguardare la pace (18). Ben presto, tuttavia, Mussolini si sarebbe rivelato un nemico mortale dei principî sia liberali che federalisti. Mussolini non credeva nella «utilità della pace permanente» e proclamava la nobiltà della guerra (19). Giovanni Gentile, il maggiore teorico accademico del fascismo, diede a quest'ultimo l'eterea impronta neo hegeliana del suo «attualismo» (20). Persino quando la realtà della guerra si dimostrò meno nobile di quanto essi non avessero sperato, ed alcuni tra i fascisti furono attratti dall'idea di una Europa unita, la loro visione assolutista dello Stato rendeva loro difficile accogliere i concetti federalisti (21).

Il problema immediato, dopo la marcia su Roma di Mussolini nell'ottobre 1923, non fu tuttavia l'incompatibilità di principio tra il fascismo ed il federalismo, ma la soppressione della libertà operata da un regime violento e autoritario. I fascisti perseguitavano coloro che si battevano per una Italia democratica, e assassinavano i *leaders* di quelle tendenze politiche che avrebbero poi prodotto la maggior parte dei federalisti impegnati. Le opere pionieristiche di Agnelli, Cabiati ed Einaudi sparirono e il pensiero federalista continuò a svilupparsi nell'esilio e nella clandestinità. A questo punto, l'attenzione va spostata sulla Gran Bretagna, dove i federalisti rimasero liberi di esprimere le loro idee.

#### *I federalisti inglesi e la tradizione liberale.*

Philip Kerr, più tardi Lord Lothian, fu il segretario privato di Lloyd George, quando questi era primo ministro durante la prima guerra mondiale e successivamente alla Conferenza di pace. Ciò lo portò a riflettere profondamente sul problema della pace e della guerra; e un breve periodo all'*Institute of Politics* di Williamstown gli consentì poi di elaborare un'analisi federalista, basata sulla premessa che la sovranità assoluta conduce alla guerra, e di concludere che la salvaguardia della pace richiede la creazione di una federazione internazionale, destinata a diventare, alla fine del processo, una federazione mondiale (22). Egli sviluppò queste idee in numerose pubblicazioni nel corso dei successivi dieci anni, fino al 1935, quando diede alle stampe *Pacifism is not enough (nor patriotism either)* (23), considerato ancor oggi da molti federalisti uno dei loro testi fondamentali (24).

L'interesse di Lothian per il federalismo risaliva al 1905, quando egli si unì ad altri giovani coetanei di Oxford che lavoravano al *Kindergarten* di Milner, cercando di riconciliare gli *Afrikaner* in una unione sudafricana relativamente liberale, dopo la guerra dei Boeri (25). Uno di quei giovani era Lionel Curtis, che avrebbe condiviso con Lothian un impegno federalista durato tutta la vita. Lo stimolo venne dall'esigenza di concepire una costituzione che riunisse le quattro colonie sudafricane esistenti, il che li indusse ad uno studio accurato di *The Federalist* e della fondazione degli Stati Uniti (26). Dopo che il loro piano di una costituzione federale venne accantonato in favore di uno Stato unitario, essi fecero ritorno a Londra e fondarono la rivista trimestrale *The Round Table*, che dal 1910 diffuse le idee federaliste, con particolare riferimento al *Commonwealth*.

Curtis, un difensore appassionato della federazione del *Common-*

*wealth*, nel 1917 pubblicò sull'argomento un volume, ampiamente citato da Agnelli e Cabiati, per sottolineare il suo appoggio ai principi della responsabilità del potere politico e dello Stato di diritto. Curtis pensava che la missione del *Commonwealth* fosse di aumentare il numero di cittadini capaci di far parte di un sistema politico fondato sulla responsabilità e di estendere a tutti costoro il controllo delle funzioni supreme di governo (28). Più tardi, verso la metà degli anni '30, egli avrebbe scritto la sua opera maggiore, *Civitas Dei*, nella quale ipotizzava che il processo di costituzione di una federazione mondiale avrebbe avuto inizio dagli Stati con maggiore esperienza di autogoverno, il che implicitamente significava una *leadership* anglo-americana (29).

Lothian fu più rapido di Curtis nel comprendere che gli altri paesi del *Commonwealth* non si sarebbero federati con la Gran Bretagna e nel rivolgere il suo interesse, dopo Versailles, all'idea di una federazione internazionale più vasta. In *Pacifism is not enough* la sua critica della Società delle Nazioni e il suo concetto di federazione erano simili a quelli di Einaudi, Agnelli e Cabiati. Ma a differenza di essi, come d'altra parte suggeriva anche il titolo, egli si opponeva in particolare alle tendenze pacifiste che si erano largamente diffuse in Inghilterra attorno alla metà degli anni '30. Tipico dell'ingenuo idealismo allora prevalente era il suggerimento di Gilbert Murray, per molti anni presidente della *League of Nations Union*, che i governi avrebbero dovuto preservare la pace mondiale operando di concerto al fine di tradurre in pratica le raccomandazioni di un Consiglio composto da saggi di tutto il mondo (30). Lothian controbatteva con vigore che la legge, per essere efficace, deve poter venire applicata e che, non essendo la federazione mondiale ancora attuabile, al fine di applicare tale principio era necessario che si federasse un gruppo di democrazie. Benché Lothian si fosse dimesso dalla sua carica di ministro liberale nel governo nazionale su una questione economica, quando nell'Accordo di Ottawa del 1932 venne inserita la clausola della Preferenza imperiale, egli non era certo un economista, e toccò a un altro insigne liberale esporre gli argomenti economici fondamentali a favore di una federazione: si trattava di Lionel (più tardi Lord) Robbins, che aveva avuto una cattedra alla *London School of Economics* nel 1929, quando aveva da poco passato la trentina. Egli enunciò le sue idee in due libri, anch'essi tuttora considerati in Italia tra i classici della letteratura federalista, basati su testi di conferenze che il professor Rappard lo aveva invitato a tenere all'*Institut de Hautes Etudes Internationales* di Ginevra (31).

Il primo volume, *Economic Planning and International Order*, pub-

blicato nel 1937, metteva in relazione la divisione del lavoro con la necessità di un ordine giuridico assistito da un potere capace di farlo valere. Tale struttura politica esisteva all'interno degli Stati nazionali, ma non tra di essi. La mancata comprensione di questo fatto aveva rappresentato il maggiore difetto del liberalismo del XIX secolo: il sistema internazionale che esso immaginava era stato «non liberale ma anarchico» (32). L'opera proseguiva rovesciando la tesi marxista del «prima di tutto il socialismo», sostenendo al contrario che la pianificazione centralizzata socialista aveva molte più probabilità di provocare guerre di quante non ne avesse il capitalismo, in quanto faceva di ogni conflitto di interessi di natura economica una questione di politica nazionale. L'autore propugnava la federazione in generale, ma non indicava chi dovesse federarsi o quando. Tuttavia, nell'estate del 1939, a Robbins erano ormai chiare sia l'urgenza che la composizione della federazione che egli auspicava. In *The Economic Causes of War*, la cui parte finale, completata alcuni giorni dopo lo scoppio della seconda guerra mondiale, si intitolava «Gli Stati Uniti d'Europa», egli insisteva che «se non distruggeremo lo Stato sovrano, lo Stato sovrano distruggerà noi»; e concludeva che, siccome una federazione mondiale non sarebbe stata attuabile ancora per lungo tempo e poiché «almeno nella nostra generazione» gli Stati Uniti non sarebbero stati pronti a federarsi con altri popoli, era necessario creare una Federazione europea, da istituire dopo aver rovesciato il nazismo e che comprendesse anche una Germania divenuta democratica dopo la guerra (33).

Con i loro tre volumi, Lothian e Robbins portarono a compimento quello che avevano iniziato Einaudi, Agnelli e Cabiati: essi fornirono una solida struttura liberale al pensiero federalista. Benché sia Lothian che Robbins fossero Liberali con la 'L' maiuscola, le loro idee erano utilizzabili dai liberali con la 'l' minuscola. Entrambi scrissero volumetti per *Federal Union*, un movimento fondato nel 1939, e le loro opere sono sempre state, e sono tuttora, largamente studiate, citate e ristampate dai federalisti italiani (34).

L'influenza dei libri di Curtis è stata meno duratura, forse perché egli concentrò le sue riflessioni su un Impero che stava per scomparire. Gli riuscì, tuttavia, nel 1912 di persuadere il giovane Winston Churchill a farsi interprete della causa di un Regno Unito federale, causa poi sostenuta anche da Lloyd George e Austen Chamberlain, e che ebbe una posizione di rilievo nelle trattative del 1918, come strumento per negoziare il problema irlandese (35). L'idea federalista, che Churchill aveva visto non solo come possibilità di risolvere un problema interno, ma

anche come un passo verso una più ampia federazione del *Commonwealth*, giocò probabilmente un ruolo quando nel 1930 egli parlò di «legami federali» in un articolo intitolato «Gli Stati Uniti d'Europa», tema che avrebbe ripreso nel suo famoso discorso di Zurigo del settembre 1946, che lanciò il movimento post-bellico per l'unità europea (36). Ma anche se i conservatori avrebbero poi avuto la loro parte in *Federal Union* — e uno dei suoi primi *leaders* fu un membro conservatore del Parlamento, figlio di un ex primo ministro (37) —, il loro ruolo nell'elaborazione delle idee e della letteratura tra le due guerre fu solo secondario. Il merito per le opere più importanti va ai liberali, con contributi significativi dei socialisti.

#### *Socialisti riformisti e marxisti in Gran Bretagna.*

In questo periodo, i socialisti inglesi non marxisti erano in gran parte favorevoli all'idea federale. H. N. Brailsford, Kingsley Martin, Bertrand Russell, Leonard Woolf e H. G. Wells sostenevano tutti la federazione e influenzarono i fondatori di *Federal Union* (38). R. H. Tawney considerava la sovranità nazionale, accanto al capitalismo, come uno dei due grandi mali del tempo (39). G. D. H. Cole era anch'egli favorevole (40). E tra coloro che sarebbero diventati i *leaders* dei laburisti dopo la guerra, Bevin auspicava gli Stati Uniti d'Europa e Attlee scriveva che «l'Europa deve federarsi, o è destinata a perire» (41).

Per i socialisti riformisti in Gran Bretagna, l'idea federale era evidentemente parte della cultura politica dell'epoca. Ma gran parte delle prove di ciò si ritrovano sotto forma di brevi riferimenti in opere il cui tema principale era un altro. Tra i socialisti l'eccezione fu Laski, che dedicò una parte notevole dei suoi scritti all'argomento, a partire dal 1917. Nel suo *Studies in the Problem of Sovereignty* pubblicato in quell'anno, egli manifestò la sua opposizione alla visione monistica dello Stato e la sua preferenza per «un paese dove la sovranità sia distribuita» (42). In *A Grammar of Politics*, edito per la prima volta nel 1925, Laski incluse un capitolo sul «carattere federale dell'autorità» nel quale scriveva che «poiché la società è federale, deve essere federale anche l'autorità» (43). Questo principio doveva applicarsi sia al di fuori che entro lo Stato nazionale. Egli opponeva all'«accidente storico di Stati separati» il «fatto scientifico dell'interdipendenza mondiale» e dichiarava che «lo Stato sovrano assoluto e indipendente» era «incompatibile con gli interessi dell'umanità» (44). Dunque, verso la metà degli anni '20, sembrava che Laski dovesse precedere Lothian e Robbins nell'elaborazione delle idee

federaliste. Ma, al contrario, egli avrebbe poi abbracciato la convinzione marxista che innanzitutto andava «distrutta la struttura di classe della società». Era il capitalismo, non lo Stato nazionale, che era «radicato in un sistema che fa del potere il criterio del diritto, e della guerra l'espressione estrema del potere». Dati i rapporti di classe propri del capitalismo, era «impossibile realizzare l'ideale di una comunità internazionale efficiente». Doveva venire abbandonata l'ideologia liberale, espressione di questo sistema economico ormai condannato: la teoria marxiana dello Stato «teneva il campo»(45). Come i marxisti italiani, Laski accantonò ogni pensiero costruttivo sull'ordine internazionale in attesa che venisse rovesciato il capitalismo e i socialisti inglesi persero il loro più brillante pioniere del federalismo. Furono socialisti come Brailsford, Mackay e Wootton, meno noti dal punto di vista accademico ma più lungimiranti dal punto di vista politico, a dare i contributi successivi al pensiero federalista, operando nella convinzione che il peggior nemico del socialismo fosse la guerra, e che le radici della guerra si trovassero non nel capitalismo ma nella sovranità dello Stato nazionale (46).

#### *La creazione di Federal Union.*

Dunque, nel 1938 era già disponibile, per chiunque sapesse leggere l'inglese, una vasta letteratura sul federalismo. Dalla prima guerra mondiale vi erano state le opere di Lothian e Curtis, le prime opere di Laski e il primo dei due volumi di Lionel Robbins, nonché frequenti riferimenti in altre opere. A ciò si aggiungeva la letteratura precedente, parte della quale era stata citata da Einaudi, Agnelli e Cabiati: gli scritti sul federalismo di Acton, J. S. Mill e Sidgwick; *The Federalist* di Hamilton, Jay e Madison; il monumentale *The American Commonwealth* di Bryce; il capitolo di Dicey, «Parliamentary Sovereignty and Federalism», nel suo classico volume *Introduction to the Law of the Constitution*; e scritti di Freeman, Seeley e altri su determinate federazioni o sull'idea degli Stati Uniti d'Europa (47). Perciò non mancavano conoscenza e teorie sul federalismo. Ciò che fino ad allora era mancato era lo stimolo ad applicarle a un progetto politico in Europa e in un ambito più vasto. Fu dopo Monaco che tre giovani, Charles Kimber, Patrick Ransome e Derek Rawnsley, decisero di fondare in Gran Bretagna un movimento federalista che chiamarono *Federal Union* (48). Ben presto ebbero il sostegno attivo di Lothian e Curtis, di Wickham Steed, un ex redattore di *The Times*, e di Barbara Wootton, allora lettrice alla *London University* e successivamente *leader* del partito laburista alla Camera dei Lords. Si

unirono poi accademici illustri quali Beveridge, Robbins, Jennings e Joad e politici emergenti quali il deputato Richard Law e R. W. G. Mackay. Seguì un'ondata di opuscoli e pubblicazioni, molti di autori famosi. L'uscita nel marzo del 1939 di *Union Now* di Clarence Streit (49) aveva dato grande impulso all'idea di una federazione delle democrazie, Stati Uniti compresi. Ma con l'inizio della guerra in Europa, unito al persistente isolamento americano, *Federal Union* si concentrò sull'idea di una Federazione europea promossa da Gran Bretagna e Francia, alla quale si sarebbe unita una Germania divenuta democratica dopo la guerra, in seguito al crollo del nazismo. Vi fu un forte sostegno da parte di *The Times*, *The Guardian* e *New Statesman*. Le adesioni raggiunsero in breve quota diecimila. L'Arcivescovo di York disse che «lo schema dell'unione federale aveva esercitato uno stupefacente richiamo sull'animo degli Inglesi» (50).

L'entusiasmo venne spento dalla caduta della Francia. Il punto culminante era stato rappresentato dal clima nel quale il governo inglese non aveva esitato ad offrire alla Francia un'unione indissolubile. Ma il governo francese aveva rifiutato l'offerta scegliendo la capitolazione e la Gran Bretagna si volse perciò agli Stati Uniti. In Inghilterra, la letteratura federalista e i passati successi di *Federal Union* caddero vittime di un'amnesia collettiva. E fu nel poco promettente terreno dei campi di prigionia di Mussolini che le idee dei federalisti inglesi avrebbero attecchito ed avrebbero iniziato la loro crescita più prepotente.

#### ITALIA: IDEE FEDERALISTE ALL'OPPOSIZIONE E IN ESILIO

Mentre i federalisti inglesi sviluppavano e diffondevano le loro idee con tanto sorprendente successo nel fertile contesto della tradizione liberale, le forze politiche che avrebbero portato avanti tali idee con successo ancora maggiore nell'Italia del dopoguerra erano schiacciate tra due mortali oppositori del pensiero liberale: i fascisti, che idolatravano lo Stato nazionale autoritario e i marxisti, che rifiutavano di discuterne la riforma, almeno fino al termine della lotta di classe. Inoltre, il timore di una vittoria comunista fu uno dei motivi che spinsero molti rappresentanti dell'*establishment* a sostenere, o quantomeno a tollerare, i fascisti, rendendo in tal modo ancora più angusto lo spazio per il federalismo democratico in gestazione. Pio XI fu tra coloro che espressero le loro simpatie al regime, ed egli senza dubbio rifletteva un'opinione assai diffusa tra il clero quando esprese la sua repulsione non solo nei confronti dei socialisti, ma anche della scuola liberale che diceva essere

formata da «uomini per i quali le leggi e le regole... sono feticci» (51). Fortunatamente per il futuro della democrazia italiana, tuttavia, vi erano anche cattolici politicamente attivi che erano molto più favorevoli ai principi del liberalismo costituzionale; tra questi, Don Sturzo, un prete di famiglia aristocratica siciliana che nel 1919 fondò il partito popolare italiano, e il suo braccio destro, Alcide De Gasperi, un avvocato di Trento che, come primo ministro dopo la seconda guerra mondiale, avrebbe giocato un ruolo decisivo nella fondazione della Comunità europea.

#### *I cattolici: Don Sturzo e De Gasperi.*

Don Sturzo si oppose al fascismo e nel 1923 spinse il Congresso del PPI a condannare il regime (52). Alcuni mesi più tardi, gli squadristi di Mussolini uccisero Don Minzoni, un prete politicamente impegnato. Poco dopo Don Sturzo andò in esilio a Londra, fino al 1940, e poi a New York, fino al suo ritorno in Italia nel 1946.

Nel primo discorso in esilio, nel marzo del 1925, Don Sturzo affermò che era un dovere combattere il concetto che lo Stato nazionale è il solo Dio (53). Ma ciò non lo condusse direttamente al federalismo. Il suo impegno, come quello dei suoi amici social-riformisti (tra i quali vi era Sidney Webb), fu piuttosto rivolto all'internazionalismo in generale e alla Società delle Nazioni in particolare (54). Nel 1929 si esprime a favore dell'unione e contro la sovranità nazionale, ma non vedeva una distinzione netta tra una federazione come quella degli USA e una associazione internazionale come il *Commonwealth* (55). Nell'aprile del 1940, tuttavia, egli si unì a *Federal Union* nel considerare la Gran Bretagna e la Francia come «il nucleo di una futura federazione» che avrebbe dovuto, egli sosteneva, essere basata su principi etici e politici che escludessero le dittature sia di destra che di sinistra (56). Don Sturzo era certamente in stretto contatto con i dirigenti di *Federal Union*: aveva lavorato infatti con Wickham Steed verso la fine degli anni '30 per la promozione del Comitato britannico per la pace civile e religiosa in Spagna (57).

I cattolici italiani erano, come osservava Spinelli, meno attaccati all'idea dello Stato nazionale di quanto non lo fossero stati i liberali mazziniani (58). Una volta convinti, come lo era Don Sturzo, della necessità di aderire ai principi costituzionali liberali e sensibilizzati, come egli ovviamente lo fu a Londra, dall'analisi federalista del sistema internazionale, essi erano pronti a sposare la causa federalista. Dopo il suo rientro in Italia alla fine della guerra, Don Sturzo avrebbe manifestato il suo sostegno al Movimento federalista europeo, sostenendo che «noi

federalisti vogliamo federazioni solide come gli USA o la Svizzera, non blande associazioni internazionali, e dobbiamo affrettarci a realizzarle» (59).

La scena politica alla quale fece ritorno Don Sturzo era dominata da De Gasperi. Dopo aver sostituito come segretario generale del PPI Don Sturzo, allora in carcere per un breve periodo, e poi in una sorta di esilio in Vaticano dal 1929, De Gasperi sarebbe stato primo ministro dal 1945 al 1953, nella sua qualità di *leader* dei democristiani, che da allora sono sempre stati al governo. Quando la Democrazia Cristiana fu fondata nel 1943 per succedere al PPI, il suo programma politico, attribuibile in larga misura a De Gasperi, auspicava semplicemente un «sistema internazionale più efficiente», con disarmo, stabilità monetaria e meno protezionismo (60). L'influenza federalista, già significativa tra i democristiani nell'Italia del Nord (61), era destinata tuttavia a rafforzarsi di lì a poco attraverso la fondazione del MFE che aveva, come vedremo, le sue radici nel pensiero federalista britannico; e, sicuramente incoraggiato dall'esempio del suo mentore, Don Sturzo, De Gasperi operò rapidamente la transizione alla politica federalista che sostenne apertamente la costituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio e che, con l'iniziativa di Spinelli, sarebbe stata fondamentale nella stesura del Trattato per una Comunità economica europea, che fu quasi sul punto di dar vita ad una Federazione europea (62).

#### *Socialisti riformisti.*

Per oltre mezzo secolo dopo la rivoluzione russa il contributo dei socialisti italiani al pensiero e all'azione federalisti fu compromesso dal dogma massimalista che la guerra tra gli Stati nazionali era semplicemente un aspetto della lotta di classe: era necessario completare la «trasformazione sociale» prima che si potesse pensare ad una riforma delle relazioni tra gli Stati. Il nucleo dei massimalisti era rappresentato dal partito comunista, fondato nel 1921. Ma la loro influenza negativa fu rafforzata dall'azione di quei socialisti, capeggiati da Pietro Nenni, i quali ritenevano di assoluta priorità l'unità con il partito comunista e che perciò rifiutarono di appoggiare le idee federaliste fin verso la fine degli anni '50.

I massimalisti erano tuttavia contrastati dai revisionisti, uno dei quali era il *leader* socialista Filippo Turati. Da giovane, Turati era stato influenzato dall'ala federalista del pensiero risorgimentale. Nel 1880 egli aveva appoggiato l'idea di Stati Uniti d'Europa sul modello americano;

e un decennio più tardi avrebbe elogiato il Cattaneo per la sua fede in quell'idea (63). Benché dovesse poi conoscere una fase marxista tra il 1890 e il 1900, rimase sempre aperto ad altre correnti di opinione, ad esempio invitando Einaudi e Cabiani a contribuire alla sua rivista *Critica sociale*, proprio in quel periodo. Questa sua apertura lo portò, dopo la prima guerra mondiale, quando tanti si stavano arenando sugli scogli dei dogmi massimalisti, a riconoscere la necessità di rivedere «la nostra ideologia superata» alla luce dell'esperienza; e un elemento importante di questo ripensamento fu il riconoscere che il capitalismo non era la sola causa della guerra (64).

Non molto tempo dopo che il maggiore tra i revisionisti, Giacomo Matteotti, venne assassinato per aver attaccato la violenza fascista e le frodi elettorali, Turati fuggì in esilio a Parigi, aiutato nella fuga da Carlo Rosselli e Ferruccio Parri, due liberal-socialisti che avrebbero avuto un ruolo importante nel federalismo italiano (65). Egli sarebbe presto tornato al suo passato sostegno in favore di una federazione — gli Stati Uniti d'Europa — come aspirazione suprema delle democrazie, dotata, come gli Stati Uniti, di potere sufficiente a mantenere la pace tra gli Stati membri, e, più in là nel tempo, di una federazione tra gli USA e gli Stati Uniti d'Europa (66). Al quarto Congresso dell'Internazionale socialista a Vienna nel 1931 egli spiegò come l'esperienza del 1914-18 gli avesse insegnato quanto la guerra danneggia i socialisti, che devono perciò considerare la federazione come una condizione del socialismo e non il contrario, come sostenevano i massimalisti (67). Egli in tal modo anticipava la posizione assunta in Gran Bretagna dai socialisti federalisti quali, ad esempio, Mackay e Wootton, e si poneva in contrasto con l'analisi sempre più marxista di Laski. Ma l'anno successivo Turati sarebbe morto, e Nenni spinse la maggior parte dei socialisti alla collaborazione con il partito comunista.

Nonostante ciò, una minoranza di revisionisti portò avanti la tradizione federalista italiana. Claudio Treves, che era stato vicino a Turati e, come quest'ultimo, era emigrato a Parigi nel 1926, fu uno di essi, e la sua influenza sopravvisse fino al dopoguerra, quando un suo protetto, Giuseppe Saragat, fondò il partito socialdemocratico, di tendenza europeista. I due figli di Claudio, Paolo e Pietro, trasferitisi a Londra, furono sostenitori della Federazione europea e lavorarono per *Federal Union* prima di far ritorno in Italia alla fine della guerra (68).

Vi erano federalisti anche tra i socialisti che avevano collaborato con i liberal-socialisti che, come vedremo, ebbero un ruolo fondamentale nella nascita del Movimento federalista italiano. Così Andrea Caffi —

che era stato attivo nell'organizzazione più importante dei liberal-socialisti, Giustizia e Libertà (GL), a Parigi verso la metà degli anni '30, e che era passato ai socialisti trasferendosi a Tolosa, dove il partito socialista italiano aveva il suo quartier generale — verso il 1940 incominciò a propagandare da là le sue idee federaliste fondendo, come il proudhoniano Alexandre Marc, le idee di federazione europea e di autonomia locale (69). Quando, dopo la caduta della Francia, la sede del partito socialista venne trasferita a Zurigo al Centro estero socialista di Ignazio Silone, questi inserì le idee federaliste nel programma politico dei socialisti. Essendo stato un *leader* comunista clandestino in Italia, ed essendo stato espulso dal partito comunista poco tempo dopo essere emigrato in Svizzera nel 1930, Silone non poteva certo essere in sintonia con la linea social-comunista di Nenni, e continuò a propagandare il federalismo, usando il motto «Liberare e Federare» per la rivista settimanale del suo Centro. Egli avrebbe poi fornito il suo appoggio al Movimento federalista italiano e, dalla sua posizione privilegiata all'interno del Senato italiano, all'Unione europea dei federalisti, della quale fu eletto presidente nel 1948 (70). Ma le sue idee in quel momento venivano scarsamente recepite dal partito socialista italiano.

Anche il socialista che ebbe il maggior peso nella fondazione del Movimento federalista italiano, Eugenio Colorni, aveva partecipato all'azione di Giustizia e Libertà. Dopo che l'organizzazione di GL in Italia venne soppressa dalla polizia fascista nel 1935, anch'egli passò ai socialisti, divenendo ben presto uno degli esponenti di maggior spicco nel Centro interno socialista. Come Turati, egli era convinto che le posizioni tradizionali dovessero essere riviste, e le ideologie misurate con la realtà (71). Al pari di Turati e di altri revisionisti egli era perciò aperto alle idee federaliste. Ma diversamente da loro, alcuni mesi dopo il suo arresto nel 1938, egli venne inviato al confino nell'isola di Ventotene, dove divenne intimo amico dei fondatori del Movimento federalista. Egli ne influenzò significativamente il pensiero e, a sua volta, maturò il convincimento che dopo la caduta del fascismo l'obiettivo primario fosse la federazione. Nella sua prefazione al documento costitutivo, il *Manifesto di Ventotene*, egli affermò, come Turati, Mackay e Wootton, che la federazione era il *préalable* indispensabile del socialismo (72). Dopo essere fuggito dal confino nel 1943, Colorni collaborò alla fondazione del Movimento federalista e fu a capo di un gruppo di giovani socialisti riformisti a Roma (73). Venne ucciso dalla polizia fascista nel maggio 1944, appena prima della liberazione di Roma.

Nel partito socialista italiano del dopoguerra i riformisti rimasero per

alcuni anni oscurati da coloro che privilegiavano i legami con il partito comunista italiano e l'ideologia della lotta di classe. Ma il seme che era stato gettato da Turati, Treves, Silone, Colorni e altri era destinato a dare i suoi frutti, ciò che avvenne quando Nenni, verso la fine degli anni '50 condusse i socialisti su una posizione dapprima favorevole all'Europa e poi addirittura federalista. Nel frattempo, sarebbero stati i liberal-socialisti a fare l'andatura per il federalismo italiano.

#### *Liberali e liberal-socialisti.*

Dalla presa del potere di Mussolini nel 1922 alla caduta del fascismo nel 1943 Einaudi non pubblicò più nulla sul federalismo. Anzi, la pressione della polizia fascista lo costrinse a chiudere la sua rivista, *La riforma sociale*, che aveva curato dal 1908 (74). Ma benché la sua libertà di espressione fosse soffocata, egli mantenne la sua integrità, e ciò gli consentì di esercitare la sua influenza sui giovani, tra i quali due che avrebbero avuto ruoli importanti nello sviluppo del federalismo italiano: Ernesto Rossi e Carlo Rosselli, il fondatore di Giustizia e Libertà (che avrebbe raccolto attorno a sé tanti padri fondatori del Movimento federalista europeo), il quale descrisse Einaudi come uno dei membri dell'*élite* della generazione precedente che «non aveva perso la fiducia dei giovani» (75).

Nel rispetto di Rosselli per Einaudi era implicita la condanna dei numerosi liberali della medesima generazione che avevano assolto il fascismo come male minore rispetto al comunismo. Ciò, unito alla convinzione che i vecchi liberali non affrontassero i problemi dei lavoratori (76), spinse molti esponenti della nuova generazione verso nuovi gruppi detti liberal-socialisti. Essi erano animati dall'impegno per una costituzione liberale e per le libertà ad essa connesse. Erano contro il dogma di una guerra di classe da combattere e vincere come pregiudiziale alla libertà; ma erano anche contrari al dogma secondo il quale la giustizia sociale discende automaticamente dal *laissez faire* (77). Essi attribuivano valore sia alla giustizia che alla libertà (di qui il nome del gruppo). L'impegno al rispetto dei principi di una costituzione liberale, unito alla determinazione a trovare soluzioni ai problemi del loro tempo, ne faceva il terreno più fertile per la crescita delle idee federaliste.

Giovanni Amendola, un precursore dei liberal-socialisti, nel 1924 fondò una Unione nazionale di forze liberali e democratiche, alla quale aderirono tra gli altri sia Nello Rosselli che Silvio Trentin, i quali sarebbero in seguito divenuti sia liberal-socialisti che federalisti (78). Ma

i fascisti vedevano nei riformisti liberali, come in quelli socialisti, dei pericolosi nemici; per questo mandarono le loro squadre ad aggredire Amendola, come avevano fatto con Matteotti, provocandone la morte nel 1926. La loro azione proseguì con l'assassinio di Nello Rosselli e di suo fratello Carlo nel 1937 in Francia, dove Carlo era stato il principale fondatore di Giustizia e Libertà nel 1929.

I Rosselli avevano molti legami in Gran Bretagna e negli ambienti liberali. Essi avevano ascendenti inglesi e Carlo avrebbe sposato una inglese. Questi, nel 1925, era divenuto assistente di Einaudi all'Università Bocconi di Milano. Come Cabiati, oltre a svolgere tale attività, insegnava all'Istituto Superiore di Commercio a Genova. Stava anche iniziando a rivelare il proprio talento per imprese audaci, che avrebbero contribuito a fare di GL la più importante tra le organizzazioni democratiche antifasciste (79). Con Nello, egli fondò la rivista *Non mollare*, che avrebbe fatto sensazione (e che venne poi precipitosamente chiusa) con la denuncia delle responsabilità fasciste nell'assassinio di Matteotti; uno dei collaboratori del giornale era Rossi, anch'egli vicino ad Einaudi e più tardi co-fondatore del Movimento federalista italiano (80). Dopo aver aiutato Turati a fuggire in Francia, Rosselli fu condannato egli stesso al confino, e nel 1929 compì una spettacolare fuga a Parigi dall'isola di Lipari, dove nel frattempo aveva scritto un volume intitolato *Socialismo liberale*, nel quale propugnava una costituzione liberale, un'economia mista, la giustizia sociale e la pace internazionale (81).

Una volta a Parigi, Carlo non tardò a fondare GL con l'aiuto di Nello, Rossi e Gaetano Salvemini, ormai un vecchio «saggio» del quale Rosselli e Rossi erano i discepoli prediletti (82). Il loro giornale *Quaderni di Giustizia e Libertà*, redatto da Carlo Rosselli e da Caffi, conteneva fin dal primo numero del 1932 un impegno a fondare la Federazione europea, tema questo che doveva periodicamente ricomparire. Anche se la loro analisi del federalismo non era paragonabile per profondità a quella che sarebbe stata di lì a poco enunciata da *Federal Union* in Gran Bretagna, essa era chiaramente in favore di una costituzione federale europea e di un governo europeo capace di far valere un diritto europeo; e sembra che la proposta di una assemblea costituente, più tardi propugnata con forza da Spinelli, fosse stata avanzata per la prima volta nei *Quaderni* (83).

Oltre che per i Rosselli, per Rossi e per Caffi, GL era un punto di riferimento per molti tra i precursori ed i fondatori del Movimento federalista italiano. Uno di questi era Trentin, che scriveva per i *Quaderni*. Egli fondò a Tolosa il gruppo di resistenza *Libérer et Fédérer*, del quale fu membro Alexandre Marc e che pubblicava un giornale dal

medesimo titolo, dal quale Silone trasse il motto per la sua pubblicazione di Zurigo (84). Un altro fu Parri, che sarebbe divenuto il capo della resistenza armata di GL durante la guerra e il primo capo del governo italiano nel periodo post-bellico. Come abbiamo visto, Colorni fece parte di GL prima di unirsi ai socialisti, e incontrò Carlo Rosselli nel corso di una visita a Parigi nel 1937 (85). Tra i molti altri fondatori del Movimento federalista che furono attivi nel movimento di Giustizia e Libertà o nella formazione che gli succedette, il Partito d'Azione, ricordiamo Aldo Garosci, Ada Gobetti, Manlio Rossi Doria, Leo Valiani e Franco Venturi.

Nel frattempo, un altro gruppo liberal-socialista era stato fondato ad opera di Guido Calogero, professore di filosofia alla Scuola Normale Superiore di Pisa. Il primo manifesto del gruppo, redatto verso la fine degli anni '30 e distribuito clandestinamente nel 1940, sosteneva la necessità del disarmo, di una Federazione europea, di organismi giuridici e di strumenti atti ad applicare il diritto internazionale (86). Nel complesso, la loro politica era simile a quella di GL e tra il 1940 e il 1943 i due gruppi si fusero per formare il Partito d'Azione, i cui membri, oltre a fornire con Parri il primo capo del governo repubblicano, produssero i migliori rappresentanti del pensiero e dell'azione federalista (87). I più eminenti furono Rossi e Spinelli, che si sarebbero incontrati, assieme a Colorni, al confino di Ventotene nel 1939 (88).

#### IL MANIFESTO DI VENTOTENE

Altiero Spinelli reagì al fascismo divenendo un giovane militante comunista, fu condannato a dieci anni di carcere nel 1927 e rimase al confino fino alla liberazione nel 1943. Dal 1929 in poi, tuttavia, quella fede marxista per la quale aveva subito il carcere incominciò a vacillare. Come avrebbe ricordato più tardi, egli aveva avvertito l'esigenza di una «libertà assoluta» di pensiero, sostenendo il diritto di sottoporre tutto ad una valutazione critica (89). Con il progredire delle sue letture filosofiche, storiche ed economiche, il suo marxismo fu minato dalla sua preferenza per Kant rispetto ad Hegel e per i grandi liberali quali Benedetto Croce e Alfred Marshall (90). Nel 1937 fu espulso dal partito comunista. Ma la sua odissea intellettuale non era diretta ad uno sbocco accademico: egli era convinto che il pensiero dovesse condurre all'azione. «Spinelli», ebbe a dire un compagno transfuga dal partito comunista, «ha la stoffa del fondatore di movimenti»; e il movimento che avrebbe fondato fu la risposta che cercava al problema del collasso dell'Europa, che si avvicinava a grandi passi mentre il fascismo trascinava il continen-

te nella guerra (91).

Il contenuto intellettuale di quella risposta fu profondamente influenzato da Rossi e dal pensiero dei federalisti inglesi. Nel 1930, al suo ritorno in Italia, dopo aver contribuito alla fondazione di GL a Parigi, Rossi venne condannato a venti anni di carcere. Egli era uno dei punti di riferimento principali di GL (92), considerato come un «eroe leggendario», e, dopo il suo arrivo a Ventotene, divenne per Spinelli un «maestro della mente» (93). Egli esercitò un'influenza fondamentale su Spinelli, ancora nella fase di elaborazione del suo pensiero dopo l'abbandono del dogma comunista, e, attraverso Spinelli, sul Movimento federalista italiano.

Tutte le «affinità elettive» di Rossi erano, secondo Spinelli, con l'illuminismo del XVIII secolo, specialmente quello inglese e francese, del quale amava «l'espressione limpida, il ragionamento preciso, il culto della razionalità» (94). La sua «formazione culturale» era quella di «un razionalista, un economista, un liberale, spinto a vedere nell'Inghilterra l'ispirazione in ultima istanza di tutto il movimento europeo verso l'economia aperta di mercato, verso la libertà, la democrazia parlamentare, le riforme sociali» (95). Questo ultimo punto fu una sorpresa per Spinelli, che non apparteneva alla categoria di quegli ex-marxisti che fuggono al polo opposto del liberalismo del *laissez faire* e che pensava che Rossi fosse un conservatore in questioni economiche e sociali. Al contrario, Spinelli lo trovò occupato a lavorare su «idee innovative» riguardanti l'inserimento di alcuni elementi collettivisti nell'economia di mercato; e questo a sua volta convinse Spinelli della necessità per l'economia di un quadro di mercato, non di una pianificazione centralizzata (96).

Se le idee dell'economia mista e dello Stato assistenziale distinguevano GL dai vecchi liberali, l'impegno di Rossi sul fronte della costituzione liberale e dell'economia di mercato era in sintonia con quello del suo maestro, Einaudi. Rossi era sempre rimasto vicino ad Einaudi, ed è tra i dieci nomi che ricorrono con maggior frequenza nella sua biografia. Dal carcere rimase in corrispondenza con lui (97). E non sorprende che sia Rossi che Spinelli, nella loro ricerca di soluzioni ai problemi della guerra, delle relazioni tra gli Stati e della Società delle Nazioni abbiano rinvenuto le lettere di «Junius» Einaudi del 1918 in un volume delle sue opere (98). Rossi scrisse ad Einaudi, chiedendogli altro materiale sull'argomento, e questi gli inviò alcuni lavori di federalisti inglesi (99). Tra di essi c'erano sicuramente i due volumi di Robbins, ai quali ho già accennato; questi costituiscono le fonti citate con maggiore frequenza nei due saggi che Spinelli scrisse dopo il *Manifesto di Ventotene*, redatto

congiuntamente da Spinelli e Rossi dopo che ebbero «digerito» i contributi degli autori d'oltre Manica. E un volume di von Hayek, che allora come Robbins insegnava alla *London School of Economics* e collaborava a *Federal Union Research Institute*, vi era citato due volte. Spinelli, anzi, tradusse *Economic Causes of War* di Robbins per la casa editrice Einaudi (100). A quel tempo *Federal Union* aveva già pubblicato volumetti di Beveridge, Brailsford e Lothian, che potrebbero essere arrivati a Ventotene attraverso Einaudi. E durante il soggiorno in Svizzera nel 1943-44 Spinelli ampliò le sue letture di opere di federalisti inglesi e americani, aggiungendovi Layton, Wootton, Streit, Hamilton, Jay e Madison (101). Egli ricordava l'effetto straordinario che a Ventotene avevano esercitato su di lui gli scritti dei federalisti inglesi: «...La loro analisi del perversimento politico ed economico cui porta il nazionalismo, e la loro presentazione ragionata dell'alternativa federale, mi sono rimaste fino ad oggi nella memoria come una rivelazione. Poiché andavo cercando chiarezza e precisione di pensiero, la mia attenzione non fu attratta dal fumoso e contorto federalismo ideologico di tipo proudhoniano o mazziniano, ma dal pensiero pulito e preciso di questi federalisti inglesi, nei cui scritti trovai un metodo assai buono per analizzare la situazione nella quale l'Europa stava precipitando, e per elaborare prospettive alternative» (102).

Nel *Manifesto di Ventotene* del 1941 appaiono chiarissimi i legami di Rossi e Spinelli con il pensiero federalista inglese e con la tradizione liberale di quel paese, da Locke in poi (103). La prima frase afferma che «l'uomo non deve essere un mero strumento altrui, ma un autonomo centro di vita» (104). Il *Manifesto* prosegue poi osservando che la sovranità assoluta dello Stato nazionale conduce alla schiavitù anziché alla libertà dei cittadini. La divisione dell'Europa in Stati nazionali separati viene identificata come il problema di fondo, mentre la soluzione indicata è la Federazione europea, con istituzioni e poteri simili a quelli prospettati da Einaudi e da *Federal Union* (105).

Anche se entrambi gli autori si attribuirono congiuntamente la paternità del testo, nella sezione «Compiti del dopoguerra. La riforma della società» si vede la mano di Rossi, con i suoi riferimenti all'economia mista e allo Stato assistenziale (106). D'altro canto, la passata esperienza di Spinelli nel partito comunista si rifletteva nella netta linea di demarcazione tracciata tra reazionari e progressisti — non, certamente, tra due classi in lotta ma tra coloro per i quali la conquista del potere nazionale è il fine primario della politica e coloro che vedono la creazione di uno Stato federale come il compito essenziale — e nella fondazione di

un gruppo di militanti che si prefiggesse di portare a compimento il compito dei federalisti (107). Spinelli avrebbe più tardi ammesso che la parte sui militanti era scritta in termini «troppo rozzamente leninisti» (108). Ma la netta distinzione tra coloro che volevano una Federazione europea e coloro che la rifiutavano avrebbe segnato per sempre la sua azione politica.

Il *Manifesto* fu distribuito sotto forma di ciclostile nell'Italia continentale a partire dal 1941 e fu poi stampato clandestinamente da Colorni, assieme ad una introduzione di quest'ultimo e a due altri saggi di Spinelli, nel gennaio 1944 (109). Esso è considerato il testo costitutivo del Movimento federalista europeo, fondato nell'agosto del 1943, e una delle fonti più importanti per l'Unione europea dei federalisti, costituita quattro anni dopo.

Spinelli continuò a propagandare l'idea di base, anche dopo che nel febbraio 1984 il Parlamento europeo, grazie soprattutto alla sua iniziativa ed ai suoi sforzi, adottò il progetto di Trattato che istituiva l'Unione europea, che si proponeva di trasformare le istituzioni europee in una struttura federale articolata in un potere legislativo, esecutivo e giudiziario e di estendere le sue competenze fino a comprendervi la moneta, la fiscalità e la politica commerciale, nonché, anche se embrionalmente, la politica di sicurezza; e i federalisti italiani proseguono ora la sua opera.

Il contributo degli scritti dei federalisti inglesi a questa esplosione di attività intellettuale e politica è ben sintetizzato nella citazione latina di Spinelli: «*Habent sua fata libelli*» (I piccoli libri hanno il loro destino) (110).

#### LE RADICI COMUNI DEL FEDERALISMO INGLESE E ITALIANO

E' incredibile quanto rapidamente e con quale forza si sia propagata la scintilla dal polo settentrionale a quello meridionale del federalismo, mentre volgeva al termine il periodo tra le due guerre e nasceva un nuovo conflitto. Lo scopo di questo saggio è stato quello di scoprirne le ragioni.

La letteratura federalista prodotta in Inghilterra tra il 1935 ed il 1940 ad opera di autori quali Beveridge, Curtis, Jennings, Lothian, Mackay, Robbins, Wheare e Wootton, nonché l'azione politica di *Federal Union*, non avrebbero potuto fiorire che in un terreno fertile. E tale terreno, abbiamo visto, era rappresentato tra l'altro dalla tradizione costituzionale liberale ereditata da figure eminenti del XIX secolo quali Acton e Mill, con i loro scritti classici sulla federazione multinazionale, e Bryce e Dicey, con le loro erudite valutazioni del sistema federale negli Stati

Uniti. A loro volta, questi autori si ispiravano ai federalisti americani, in particolare Hamilton, Jay e Madison, la cui filosofia politica discendeva da Locke, Hume e Montesquieu: dal principio liberale della limitazione del potere del sovrano attraverso lo Stato di diritto, i diritti civili e il governo rappresentativo; e dal principio della divisione della sovranità tra i diversi livelli di governo, ispirato al principio liberale della limitazione della sovranità.

La filosofia liberale comprendeva anche il metodo empirico, che giudica idee e ideologie in funzione dei loro risultati concreti e le corregge quando si dimostrano inadeguate. I federalisti si resero conto che la sovranità nazionale era legata alle guerre e all'autarchia economica e modificarono perciò il loro concetto di sovranità in modo da renderlo compatibile con una costituzione federale.

I federalisti si riconoscevano anche in una tradizione radicale di impegno attivo contro i mali della società, il maggiore dei quali era per loro l'anarchia internazionale.

La medesima filosofia era condivisa anche dalla maggior parte di quegli Italiani che tanto entusiasticamente accolsero l'idea di una federazione. Einaudi era impregnato della tradizione liberale, sia costituzionale che economica. Carlo Rosselli e Rossi erano stati i suoi discepoli. Rosselli raccolse attorno a sé in GL molti dei liberal-socialisti radicali che avrebbero contribuito alla fondazione del Movimento federalista. Rossi trasmise la filosofia liberale e le idee dei federalisti inglesi a Spinelli, che le trasmise al Movimento federalista, assieme alle sue posizioni personali sui mezzi da usare per dar vita alla federazione. Gli approcci ai principi liberali e federalisti erano molto diversi a seconda della collocazione delle diverse personalità nello schieramento politico. Ma la coerenza del nucleo duro dei federalisti, a loro volta profondamente influenzati dalle idee federaliste e liberali inglesi, consentì loro di esercitare una diffusa influenza sugli atteggiamenti esistenti in Italia nei confronti del federalismo.

Sia i federalisti inglesi che quelli italiani avevano la «virtù» di Machiavelli: la fedeltà ai principi costituzionali liberali e la ferma volontà di riformare il sistema internazionale alla luce di tali principi. Ma la loro «fortuna» fu mutevole.

Nel periodo tra le due guerre, il fascismo italiano soffocò i principi liberali e esaltò lo Stato nazionale. Il federalismo poté svilupparsi solo clandestinamente o in esilio, mentre in Gran Bretagna i federalisti erano liberi di scrivere e lavorare. Essi avvertivano fortemente la responsabilità di spingere il loro paese, come grande potenza liberale e democratica, ad

agire per il raggiungimento di una pace durevole. E sotto la pressione del conflitto incombente, essi si dedicarono allo sviluppo del federalismo attraverso il pensiero (libri, volumetti, conferenze), l'azione (*Federal Union*) e l'indicazione di un obiettivo (la Federazione europea, inizialmente basata su Gran Bretagna e Francia).

Dopo la guerra, tuttavia, la Gran Bretagna, riacquistata la fiducia nel proprio Stato nazionale, ma persa per il momento quella nei vicini del continente, voltò le spalle all'idea di una Federazione europea, idea che al contrario si stava diffondendo con la rapidità di un baleno negli altri paesi. Dal canto loro, gli Italiani avevano perduto la fiducia nello Stato nazionale. La democrazia liberale si impose. I vicini del continente si stavano accingendo a dar vita ad una Comunità europea che prendesse il posto dell'anarchia che aveva preceduto il conflitto mondiale. Spinelli, che aveva «la stoffa del fondatore di movimenti», indicò le condizioni nelle quali il federalismo italiano avrebbe potuto diventare una forza politica con la quale fare i conti: una grande influenza per trasformare la Comunità in una Unione europea e poi in una Federazione europea.

Da questo scambio di ruoli, la Gran Bretagna è uscita perdente. Ora che la «fortuna» è di nuovo mutata, è troppo attendersi che le riflessioni su questo capitolo della storia stimolino nuovi sforzi a ritrovare la passata «virtù»?

## NOTE

(1) Luigi Einaudi (*Junius*), «La Società delle Nazioni è un ideale possibile?», in *Corriere della Sera*, 5 gennaio 1918 e «Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni», in *Corriere della sera*, 28 dicembre 1918; ristampati in Luigi Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, 1986.

(2) Riccardo Faucci, *Einaudi*, Torino, UTET, 1986, pp. 12-15 e *passim*.

(3) Giovanni Agnelli e Attilio Cabiati, *Federazione europea o Lega delle Nazioni?*, Torino, Bocca, 1918. Il volume venne ristampato verso la fine degli anni '70 (senza data) con il medesimo titolo e nel medesimo formato, ma con una prefazione del senatore Giovanni Agnelli e una introduzione di Sergio Pistone (Torino, Ed. E.T.L.). Un'edizione francese, *Fédération européenne ou ligue des nations?*, è stata pubblicata a Parigi nel 1919.

(4) Agnelli e Cabiati sono stati definiti pionieri nella critica ai teorici della ragion di Stato da Dino Cofrancesco, «Il contributo della Resistenza italiana al dibattito teorico sull'unificazione europea», in Sergio Pistone (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975, pp.

151-2. Tale critica è stata sviluppata come uno degli elementi dell'analisi del federalismo fatta da Pistone ad esempio nella sua introduzione a Sergio Pistone (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo*, Milano, Franco Angeli, 1973.

(5) G. Agnelli e A. Cabiati, *op. cit.*, (n. 3, *supra*), pp. 20-5, 27-9.

(6) *Ibid.*, pp. 11 segg.

(7) *Ibid.*, pp. 8, 74.

(8) *Ibid.*, p. 77. La fonte citata è H. Sidgwick, *The Elements of Politics*.

(9) L'articolo di Wells, citato alle pp. 99-103 del volume di Agnelli e Cabiati, *ibid.*, era tratto dalla *Rassegna italo-britannica*. La citazione di Robertson alle pp. 103-6 era tratta da un articolo pubblicato dal Cobden Club.

(10) G. Agnelli e A. Cabiati, *ibid.*, pp. 20-5.

(11) Vedi Lucio Levi, *Federalismo e integrazione europea*, Palermo, Palumbo, 1978, pp. 21-2. I riferimenti di Levi alle opere del Cattaneo sono tratti da C. Cattaneo (antologia a cura di N. Bobbio), *Stati Uniti d'Italia*, Torino, Chiantore, 1945, pp. 31, 138, 160-1, 185. Vedi anche L. Levi, *Il federalismo*, Milano, Franco Angeli, 1987, pp. 55-7.

(12) Vedi Edmondo Paolini, *L'idea di Europa*, Firenze, La Nuova Italia, 1979, pp. 31-3.

(13) Vedi Sergio Pistone, *L'Italia e l'unità europea*, Torino, Loescher, 1982, pp. 48-52.

(14) Oltre una ventina di riferimenti bibliografici sono riportati in Claudio Pavone, «Il federalismo europeo», in *Libri e riviste*, Roma, numeri XII, XIII, XIV di febbraio, marzo, aprile 1951. Vedi anche E. Paolini, *op. cit.* (n. 12, *supra*), pp. 33-5.

(15) Sergio Pistone, Introduzione alla ristampa di G. Agnelli e A. Cabiati, *op. cit.* (n. 3, *supra*), p. XIX.

(16) Piero Gobetti, «La Società delle Nazioni», in *Energie nuove*, 1-15 gennaio 1919, pp. 65-7, citato in S. Pistone, *ibid.*, pp. XIX, XX (vedi anche la sua nota 22, p. XXXII).

(17) Antonio Gramsci, «Un soviet locale», in *Avanti!*, (edizione torinese), 5 febbraio 1919, citato da S. Pistone, *ibid.*, pp. XX, XXIV.

(18) R. Faucci, *op. cit.* (n. 2, *supra*), pp. 172-3. La rassegna di Einaudi è commentata anche in S. Pistone, *ibid.*, pp. XII, XXI-II.

(19) Citato da Benito Mussolini, «La dottrina del fascismo», cap. 2, in E. Paolini, *op. cit.* (n. 12, *supra*), p. 51.

(20) Charles F. Delzell, *Mussolini's Enemies: The Italian Anti-Fascist Resistance*, Princeton University Press, 1961, p. 88.

(21) Esempi da articoli di Alberto De Stefani e Camillo Pellizzi si ritrovano nel volume a cura di Walter Lippens, *Documents on the History of European Integration, vol. 1: Continental Plans for European Union 1939-1945*, Berlino e New York, de Gruyter, 1985, pp. 187-93; vedi in particolare pp. 189, 193.

(22) Philip Kerr (poi Lord Lothian) e Lionel Curtis, *The Prevention of War*, New Haven, Yale University Press for the Institute of Politics, Williamstown, 1923; e Philip Kerr, «World Problems of Today», in Earl of Birkenhead, General Tasker H. Bliss e Philip Henry Kerr, *Approaches to World Problems*, New Haven, Yale University Press for Institute of Politics, Williamstown, 1924.

(23) The Marquess of Lothian, *Pacifism is not enough (nor patriotism either)*, Londra, Oxford University Press, 1935 (seconda e terza edizione, luglio, ottobre 1941).

(24) Traduzioni dalle opere principali di Lothian sono state pubblicate in Mario Albertini (a cura di), *Il federalismo. Antologia e definizione*, Bologna, Il Mulino, 1979; S. Pistone (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo*, Milano, Franco Angeli, 1973; e Lord Lothian, *Il pacifismo non basta*, Bologna, Il Mulino, 1986. Vedi anche Giulio Guderzo (a cura di), *Lord Lothian. Una vita per la pace*, Firenze, La Nuova Italia, 1986 e in particolare i contributi di Andrea Bosco, Giulio Guderzo e Luigi Vittorio Majocchi.

(25) Vedi J.R.M. Butler, *Lord Lothian (Philip Kerr) 1882-1940*, Londra, Macmillan, 1968, ad esempio p. 28.

(26) Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, *The Federalist or The New Constitution*, pubblicato per la prima volta nel 1787-8. Curtis e Lothian furono anche influenzati da F.S. Oliver, che scrisse *Alexander Hamilton: An Essay on American Union*, Londra, Macmillan, 1906.

(27) G. Agnelli e A. Cabiati, *op. cit.* (n.3, *supra*), pp. 64, 111-6. Il volume di Lionel Curtis era *The Commonwealth of Nations*, Londra, Macmillan, 1917.

(28) L. Curtis, *ibid.*, p. 702-3.

(29) L. Curtis, *Civitas Dei*, Londra, George Allen and Unwin, edizione riveduta, 1950, pp. 655, 714-5, 744 (prima edizione 1934-7).

(30) Gilbert Murray, *The Ordeal of this Generation: The War, the League and the Future*, Londra, George Allen and Unwin, 1929, pp. 190-2, 197.

(31) Rappard avrebbe successivamente aiutato Einaudi dopo la sua fuga dall'Italia in Svizzera nel 1943. Vedi R. Faucci, *op. cit.* (n. 2, *supra*), pp. 316-8.

(32) Lionel Robbins, *Economic Planning and International Order*, Londra, Macmillan, 1937, pp. 240-1. Questo passo è stato citato in termini assai positivi da von Hayek in «The Economic Conditions of Inter-State Federalism», in *New Commonwealth Quarterly*, Settembre 1939; ristampato in F.A. Hayek, *Individualism and Economic Order*, Londra, Routledge and Kegan Paul, 1949, pp. 255-72.

(33) Lionel Robbins, *The Economic Causes of War*, Londra, Jonathan Cape, 1939, pp. 104-9; le citazioni sono dalle pp. 105-6.

(34) Si trattava di: Lord Lothian, *The Ending of Armageddon*, Federal Union, Londra, 1939 e L. Robbins, *Economic Aspects of Federation*, Federal Tracts n. 2, Londra, Macmillan, 1941, ristampato in Patrick Ransome (a cura di), *Studies in Federal Planning*, Londra, Macmillan, 1943. Traduzioni italiane degli scritti di Lothian sono citate al n. 24, *supra*. Per Robbins, comprendono L. Robbins, *Le cause economiche della guerra*, Torino, Einaudi, 1944; L. Robbins, «Aspetti economici della federazione», in *La Federazione europea*, Firenze, La Nuova Italia, 1948; L. Robbins, *L'economia pianificata e l'ordine internazionale*, Milano, Rizzoli, 1948; L. Robbins, *La base economica dei conflitti di classe*, Firenze, La Nuova Italia, 1952; estratti in M. Albertini, *op. cit.* (n. 24, *supra*), in S. Pistone, *op. cit.* (n. 24, *supra*), e L. Robbins, *Il federalismo e l'ordine economico internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1985.

(35) Vedi Michael Burgess, «Empire, Ireland and Europe: A Century of British Federal Ideas», in M. Burgess (a cura di), *Federalism and Federation in Western Europe*, Londra, Croom Helm, 1986, pp. 137-8.

(36) Winston Churchill, «The United States of Europe», in *Saturday Evening Post*, New York, 15 febbraio 1930, ristampato (in inglese) in Roberto Ducci e Bino Olivi (a cura di), *L'Europa incompiuta*, Padova, CEDAM, 1970; vedi in particolare pp. 36-7.

(37) Richard Law, MP, figlio di Bonar Law.

(38) Vedi Sir Charles Kimber, «La nascita di Federal Union», in *Il Federalista*, XXVI (1984), pp. 206 segg.

(39) Nelle conclusioni di R.H. Tawney, *Equality*, Londra, George Allen and Unwin, seconda edizione 1938, citata in R.W.G. Mackay, *Federal Europe*, Londra, Michael Joseph, 1940, p. 139.

(40) Vedi ad esempio il suo volumetto *War Aims*, New Statesman, 1939.

(41) Ernest Bevin, discorso al *Trades Union Congress*, 1927; C.R. Attlee, *Labour's Peace Aims*, Londra, Peace Book Co., 1940, ristampato in C.R. Attlee, Arthur Greenwood e altri, *Labour's Aims in War and Peace*, Londra, Lincolns-Prager, 1940.

(42) Harold J. Laski, *Studies in the Problem of Sovereignty*, New Haven, Yale University Press, e Londra, Oxford University Press, 1917, p. 273.

(43) H.J. Laski, *A Grammar of Politics*, Londra, George Allen and Unwin, 1948 (prima edizione 1925), p. 271.

(44) *Ibid.*, p. 64.

(45) *Ibid.*, Prefazione alla terza edizione, e pp. V, XIII, XXIII.

(46) Vedi ad esempio estratti da Barbara Wootton, *Socialism and Federation*, Federal Tracts n. 6, Londra, Macmillan, 1941 e da R.W.G. Mackay, *op. cit.* (n. 39, *supra*), in Walter Lippens (a cura di), *Documents on the History of European Integration, Vol. 2: Pioneers for European Union in Great Britain and in Exile 1939-1945*, Berlino e New York, de Gruyter, 1986, pp. 138-42.

(47) Lord Acton, *History of Freedom and other Essays*; J.S. Mill, «Of Federal Representative Governments», in *Considerations on Representative Government*, 1861; H. Sidgwick, *The Elements of Politics*; Hamilton, Jay e Madison, *The Federalist*, *cit.* (n.26, *supra*); James Bryce, *The American Commonwealth*, 1888; A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1885; E.A. Freeman, *A History of Federal Government in Greece and Italy*, 1893 (seconda edizione riveduta); J.R. Seeley, «United States of Europe», in *Macmillan's Magazine*, vol. 23, 1871, pp. 441-4; W.T. Stead, *The United States of Europe*, Londra, 1899.

(48) La creazione e il periodo iniziale di *Federal Union* sono descritti in C. Kimber, *op. cit.* (n. 38, *supra*) e in John Pinder, «Federal Union 1939-41», in W. Lippens, *op. cit.* (n. 46, *supra*), pp. 26-34.

(49) Clarence K. Streit, *Union Now: A Proposal for a Federal Union of the Democracies of the North Atlantic*, Londra, Jonathan Cape e New York, Harper, 1939.

(50) *Federal Union News* n. 14, 23 dicembre 1939.

(51) Vedi Luigi Salvatorelli e Giovanni Mira, *Storia del fascismo: l'Italia dal 1919 al 1945*, Roma, 1952, pp. 341, 371, citato in C.F. Delzell, *op. cit.* (n. 20, *supra*), pp. 97, 100.

(52) Vedi C.F. Delzell, *ibid.*, p. 6.

(53) Vedi C.F. Delzell, *ibid.*, p. 48.

(54) Don Sturzo e il PPI avevano sostenuto la Società delle Nazioni fin dalla sua nascita. Vedi Eugenio Guccione, «Il federalismo europeo in Luigi Sturzo», in *Archivio Storico Siciliano*, Serie IV, Vol. IV, 1978, pp. 445-93.

(55) L. Sturzo, *The International Community and the Right of War*, Londra, George Allen and Unwin, 1929, pp. 228 segg. e p. 277. La mancata distinzione tra una struttura federale e un *Commonwealth* non era rara a quel tempo in Gran Bretagna; vedi ad esempio Arnold Toynbee, *World Order or Downfall?*, Londra, BBC, 1930, pp. 34, 36.

(56) L. Sturzo, «Problemi dell'Europa futura», in *Il Mondo*, New York, aprile 1940, estratti riprodotti (in inglese) in W. Lippens, *op. cit.* (n. 46, *supra*), pp. 497-9. E' interessante che il pensiero di Toynbee avesse subito la medesima evoluzione: vedi il suo memorandum non pubblicato «First Thoughts on a Peace Settlement», 26 luglio 1939, Londra, Royal Institute of International Affairs Archives, 9/18 f, p. 7.

(57) C.F. Delzell, *op. cit.* (n. 20, *supra*), p. 162.

(58) Altiero Spinelli, «The Growth of the European Movement since World War II», in C. Grove Haines (a cura di), *European Integration*, Baltimora, The John Hopkins Press, e Londra, Oxford University Press, 1937, pp. 44-5.

(59) Vedi E. Guccione, *op. cit.* (n. 54, *supra*) e Don Sturzo in *Il Popolo*, 29 aprile 1948, ristampato in L. Sturzo, *Politica di questi anni*, vol. I, Bologna, Zanichelli, 1954, pp. 421-4.

(60) C.F. Delzell, *op. cit.* (n. 20, *supra*), p. 217; Sergio Pistone (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975, p. 93; W. Lippens, *op. cit.* (n. 21, *supra*), pp. 503-5.

(61) W. Lippens, *ibid.*, pp. 505-6; S. Pistone, *ibid.*, pp. 94, 134-5.

(62) Vedi Mario Albertini, «La fondazione dello Stato europeo», in Luigi Vittorio Ma-

jocchi e Francesco Rossolillo, *Il Parlamento europeo*, Napoli, Guida, 1979, pp. 163-216. Vedi anche Giulio Andreotti, *De Gasperi e il suo tempo*, Milano, Mondadori, 1956, pp. 313-4. Andreotti, che fu uno dei più stretti collaboratori di De Gasperi, ha proseguito l'opera di promozione dell'idea di Europa federale come Ministro degli Esteri negli anni '80, in particolare sostenendo il Parlamento europeo e il progetto di Trattato per l'Unione europea.

(63) Pier Carlo Masini, «Introduzione», in Filippo Turati, *Per gli Stati Uniti d'Europa* (Lettere, discorsi e scritti raccolti da P. Carlo Masini), Roma, Armando Armando, 1980, p. 14; F. Turati, «La decadenza di un uomo illustre», in *Critica sociale*, 30 novembre 1891, riprodotta in F. Turati, *op. cit.*, pp. 35-7.

(64) P.C. Masini, *ibid.*, pp. 14, 16; F. Turati, discorso tenuto in Parlamento il 29 aprile 1919, riprodotto in F. Turati, *ibid.*, pp. 53-60; e discorso di Turati al Congresso di Roma del PSU, 3 ottobre 1922, citato in P.C. Masini, *ibid.*, p. 19.

(65) C.F. Delzell, *op. cit.* (n. 20, *supra*), pp. 52-4; R. Faucci, *op. cit.* (n. 2, *supra*), p. 223.

(66) Intervista pubblicata da *Le Quotidien*, Parigi, 15 dicembre 1929, vedi F. Turati, *op. cit.* (n. 63, *supra*), pp. 74-9 e S. Pistone, *op. cit.* (n. 60, *supra*), pp. 61-3.

(67) F. Turati, *ibid.*, pp. 80-8.

(68) C.F. Delzell, *op. cit.* (n. 20, *supra*), pp. 9, 22 e *passim*; W. Lippgens, *op. cit.* (n. 46, *supra*), pp. 517-9; F.L. Josephy, documento sulla storia di *Federal Union* 1938-48, dattiloscritto nell'archivio Josephy/*Federal Union* alla *London School of Economics*, pp. 13, 27, 41.

(69) C.F. Delzell, *ibid.*, pp. 78-9, 136; W. Lippgens, *ibid.*, pp. 499-51.

(70) W. Lippgens, *ibid.*, pp. 521-3; S. Pistone, *op. cit.* (n. 60, *supra*), pp. 122-3; A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio: la goccia e la roccia* (pubblicato postumo a cura di Edmondo Paolini), Bologna, Il Mulino, 1987, p. 63.

(71) Leo Solari, *Eugenio Colorni: ieri e oggi*, Venezia, Marsilio, 1980, pp. 46, 189-90.

(72) Eugenio Colorni, «Prefazione» (anonima), in A.S. e E.R., *Problemi della Federazione europea*, Roma, Edizioni del Movimento italiano per la Federazione europea, 1944; ristampato a Bologna, Centro stampa del Movimento federalista europeo, 1972. La «Prefazione» è alle pagine 3-8 della ristampa. E' stato anche ristampato, tra l'altro, in L. Solari, *ibid.*, pp. 129-34 e in Altiero Spinelli, *Il progetto europeo*, Bologna, Il Mulino, 1985, pp. 195-9.

(73) L. Solari, *ibid.*, pp. 63-8.

(74) R. Faucci, *op. cit.* (n. 2, *supra*), pp. 284-5.

(75) *Ibid.*, p. 223.

(76) *Ibid.*, p. 222.

(77) Massimo Salvadori, *Breve storia della Resistenza italiana*, Firenze, Vallecchi, 1974, p. 44.

(78) C.F. Delzell, *op. cit.* (n. 20 *supra*), p. 18.

(79) M. Salvadori, *op. cit.* (n. 77, *supra*), pp. 55.

(80) C.F. Delzell, *op. cit.* (n. 20, *supra*), pp. 30-2.

(81) *Ibid.*, pp. 60 segg. *Socialismo liberale* fu pubblicato a Parigi nel 1930.

(82) *Ibid.*, p. 73; S. Pistone, *op. cit.* (n. 60, *supra*), p. 77.

(83) C.F. Delzell, *ibid.*, p. 79; S. Pistone, *ibid.*, pp. 64-8.

(84) C.F. Delzell, «The European Federalist Movement in Italy: First Phase, 1918-1947», in *Journal of Modern History*, Chicago, 1960, pp. 241-50; W. Lippgens, *op. cit.* (n. 21, *supra*), p. 290; W. Lippgens, *op. cit.* (n. 46, *supra*), p. 494; L. Solari, *op. cit.* (n. 71, *supra*), p. 82.

(85) L. Solari, *ibid.*, p. 190.

(86) C.F. Delzell, *op. cit.* (n. 20, *supra*), p. 80; W. Lippgens, *op. cit.* (n. 21, *supra*), pp. 469-71.

(87) Vedi S. Pistone, *op. cit.* (n. 60, *supra*), pp. 89-93. Per una lista di fonti sui rapporti tra la cultura politica del Partito d'Azione e lo sviluppo del pensiero e dell'attività federalista in Italia, vedi L. Levi e S. Pistone (a cura di), *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, Milano, Franco Angeli, 1973, p. 42.

(88) A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio. Io, Ulisse*, Bologna, Il Mulino, pp. 296, 301.

(89) *Ibid.*, p. 144.

(90) *Ibid.*, p. 165.

(91) *Ibid.*, pp. 146, 281, 315.

(92) C.F. Delzell, *op. cit.* (n. 20, *supra*), p. 60.

(93) A. Spinelli, *op. cit.* (n. 88, *supra*), p. 301.

(94) *Ibid.*, p. 302.

(95) A. Spinelli, *op. cit.* (n. 70, *supra*), p. 40.

(96) A. Spinelli, *op. cit.* (n. 88, *supra*), p. 306.

(97) R. Faucci, *op. cit.* (n. 2, *supra*), p. 318; A. Spinelli, *ibid.*, p. 307.

(98) *Lettere Politiche*, cit. (n. 1, *supra*).

(99) A. Spinelli, *op. cit.* (n. 88, *supra*), p. 307.

(100) A. Spinelli, *loc. cit.* e *op. cit.* (n. 72, *supra*), pp. 201-3. I due volumi di Robbins erano quelli citati ai n. 32 e 35, *supra*; la traduzione di Spinelli era *Le cause economiche della guerra*, citata al n. 34, *supra*. Il volume di von Hayek era *Collectivist Economic Planning*, Londra, Routledge, 1935; per la sua partecipazione all'Istituto di Ricerche di *Federal Union* vedi W. Lippgens, *op. cit.* (n. 46, *supra*), pp. 27, 31-3, 113, 129-34. I due saggi di Spinelli erano «Gli Stati Uniti d'Europa e le varie tendenze politiche» e «Politica marxista e politica federalista», dapprima pubblicati assieme al «Progetto d'un manifesto» (*Manifesto di Ventotene*) e la «Prefazione» di Colorni (n. 72, *supra*), in A.S. e E.R., *Problemi della Federazione europea*; i saggi sono stati ristampati nell'edizione pubblicata a Bologna nel 1972 (n. 72) e in *Il progetto europeo* (n. 72); estratti tradotti in inglese si trovano in W. Lippgens, *op. cit.* (n. 21, *supra*), pp. 484-92.

(101) Vedi «Intervista con Altiero Spinelli», in *Il progetto europeo*, cit. (n. 72, *supra*), pp. 201-13. I volumetti di *Federal Union* disponibili nella metà degli anni '40 comprendevano: Sir William Beveridge, *Peace by Federation?*; H.N. Brailsford, *The Federal Idea* e Lord Lothian, *The Ending of Armageddon*.

(102) A. Spinelli, *op. cit.* (n. 88, *supra*), pp. 307-8.

(103) Il *Manifesto di Ventotene* venne distribuito ciclostilato nell'Italia continentale dal 1941 in poi. La prima edizione stampata apparve, assieme alla «Prefazione» di Colorni (n. 72, *supra*) e ai due saggi di Spinelli (n. 100) in *Problemi della Federazione europea* (n. 72) a Roma nel gennaio 1944, pubblicati clandestinamente da Colorni. Tutti sono reperibili nell'edizione di Bologna del 1972 della pubblicazione originale (n. 72), in *Il progetto europeo* (n. 72) e estratti (in inglese) si trovano in W. Lippgens, *op. cit.* (n. 21), pp. 473-89. Per una nota sulle fonti originali, vedi *Il progetto europeo*, pp. 13-4.

(104) A.S. e E.R., *Problemi della Federazione europea* (edizione di Bologna del 1972, citata al n. 100, *supra*), p. 9; A. Spinelli, *Il progetto europeo*, cit., p. 17; W. Lippgens, *op. cit.*, p. 473.

(105) A.S. e E.R., *Problemi della Federazione europea*, cit., pp. 10, 21, 27; A. Spinelli, *Il progetto europeo*, cit. pp. 18, 28-9, 34; W. Lippgens, *ibid.*, pp. 474, 478-9, 481.

(106) Vedi A. Spinelli, *Il progetto europeo*, cit., pp. 203-4; A. Spinelli, *op. cit.* (n. 88, *supra*), p. 301.

(107) A.S. e E.R., *Problemi della Federazione europea* (edizione di Bologna citata al n. 100, *supra*), pp. 22-3, 28-30; A. Spinelli, *Il progetto europeo*, cit., pp. 30, 35-6; W.

Lipgens, *op. cit.* (n. 21), pp. 479, 482-3.

(108) A. Spinelli, *op. cit.* (n. 88, *supra*), p. 312.

(109) Vedi n. 103, *supra*.

(110) A. Spinelli, *op. cit.* (n. 88, *supra*), p. 307.

## Note

### UN PRECEDENTE STORICO DI GRANDE IMPORTANZA

Il referendum di indirizzo, che si è tenuto in Italia in occasione dell'elezione europea del giugno 1989, ripropone la strada costituente per giungere alla Federazione europea, conferendo al Parlamento europeo il compito di redigere un trattato-costituzione che trasformi la Comunità in una vera Unione europea con un governo democratico ed efficace responsabile di fronte al Parlamento europeo. Questo trattato-costituzione dovrebbe essere trasmesso direttamente per la ratifica agli Stati membri ed entrare in vigore con la sua approvazione da parte di un numero anche limitato di Stati. Con questo atto l'Italia riconquista quel ruolo d'iniziativa sul terreno dell'unificazione politica dell'Europa che ha già svolto con vigore all'epoca di De Gasperi.

Occorre infatti ricordare che, se un mandato costituente verrà effettivamente conferito al Parlamento europeo, non sarà il primo nella storia della costruzione europea. Pochi lo sanno, ma vi è un precedente di grande importanza. Si tratta della decisione presa, il 10 settembre 1952, dai governi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, cioè dalla CECA, la prima forma della Comunità.

Nel testo di quella decisione si diceva: «*Considerato* che l'obiettivo finale dei sei governi è stato e resta quello d'arrivare alla costituzione di una Comunità politica europea la più ampia possibile; *considerato* che, su domanda del governo italiano, è stato inserito nel Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa, firmato il 27 maggio 1952, l'articolo 38 che ha per oggetto quello di conferire all'Assemblea di questa Comunità lo studio per costituire una nuova Assemblea eletta democraticamente sicché la stessa possa costituire un elemento di una più complessa struttura federale o confederale, fondata sul principio della separazione dei poteri e caratterizzata in particolare da un sistema rappresentativo bicamerale; *ricordato* che, nella sua risoluzione n. 14

adottata il 30 maggio 1952, l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa ha chiesto agli Stati membri della Comunità europea di difesa di scegliere, tenendo conto della procedura più rapida, l'Assemblea che sarà incaricata d'elaborare lo statuto di una Comunità politica di carattere sovranazionale, che sia aperta a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa e che offra possibilità di associazione a quanti di questi non aderissero a questa Comunità; *coscienti* che la costituzione di una Comunità politica europea con struttura federale o confederale dipende dalla costituzione di una base comune per lo sviluppo economico e dalla fusione degli interessi essenziali degli Stati membri; *i sei Ministri degli Esteri della Comunità del carbone e dell'acciaio*, riuniti a Lussemburgo il 10 settembre 1952, hanno preso la seguente decisione che tiene conto delle considerazioni precedenti e del loro desiderio di accelerare lo studio del progetto summenzionato, assicurandogli il massimo possibile d'autorità: A) i membri dell'Assemblea della CECA sono invitati, ispirandosi ai principi dell'articolo 38 del Trattato istitutivo della CED e senza pregiudizio per le disposizioni di questo Trattato, a elaborare un progetto di Trattato istitutivo di una Comunità politica europea...; B) l'Assemblea... determinerà le condizioni alle quali alcuni rappresentanti di altri paesi, e in particolare di quelli che sono membri del Consiglio d'Europa, potranno essere associati a questi lavori in qualità d'osservatori; [...] E) i governi dichiarano espressamente di volersi ispirare alle proposte del governo britannico che tendono a stabilire i legami più stretti possibili tra la futura Comunità politica e il Consiglio d'Europa. In vista di ciò, l'elaborazione dello statuto di questa Comunità deve essere intrapresa e compiuta in collegamento permanente con gli organismi del Consiglio d'Europa...».

La situazione era allora assai diversa da quella attuale. Nel cuore della guerra fredda, gli Americani, con la dottrina Truman (11 marzo 1947), avevano preso definitivamente atto che la minaccia alla loro sicurezza e a quella della loro zona d'influenza non proveniva più dalla Germania, ma dall'Unione Sovietica e, con il Piano Marshall (5 giugno 1947), s'erano impegnati con un piano d'aiuti nella ricostruzione dell'Europa occidentale, che costituiva la posta del conflitto di potenza e insieme il fronte più esposto della difesa americana. La ricostruzione economica era la premessa di quella militare e mirava soprattutto a colmare il vuoto di potere nello spazio tedesco che di quel fronte costituiva il bastione più avanzato. La Francia, che non aveva dimenticato le disfatte militari del 1870, della prima e della seconda guerra mondiale, non poteva accettare né l'una né l'altra. E fu in quella situazione che Monnet propose di

fondare la Comunità europea, di devolvere cioè a un'autorità sovranazionale, dotata di istituzioni che avrebbero dovuto prefigurare quelle di una vera e propria «Federazione europea», il controllo del carbone e dell'acciaio, cioè delle fonti principali dell'energia (e quindi dello sviluppo economico) e dell'industria pesante (e quindi della potenza militare). Si trattava in sostanza di rovesciare l'atteggiamento fondamentale degli Europei nei confronti del vicino che, in situazioni d'anarchia internazionale era per antonomasia il nemico potenziale o attuale, e che, nella Comunità, diventava il *partner* naturale e più stretto. Questa concezione, che rivoluzionava il corso degli avvenimenti europei e che spiega il carattere così diverso del secondo dopoguerra rispetto al primo, portò Schuman, il Ministro degli Esteri francese, a proporre il 9 maggio 1950 la fondazione della CECA. A questa proposta aderirono Italia, RFdG, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.

Nell'estate del 1950, lo scoppio della guerra di Corea e l'esigenza di dislocare truppe sul fronte orientale disimpegnandole dallo spazio tedesco, spinsero gli Americani a forzare i tempi per il riarmo della Germania. La reazione della Francia era prevedibile e non tardò a manifestarsi. In quella situazione di *impasse*, Monnet propose ancora una volta la formula comunitaria (Comunità europea di difesa), e Pleven, il 27 ottobre dello stesso anno, la fece propria, trovando l'adesione degli stessi paesi che avevano aderito alla CECA.

Fare un esercito comune, rinviando *sine die* la fondazione dello Stato europeo, cioè del potere democratico capace di controllarlo, non era così facile. Senza Stato europeo, delle due una: o l'esercito europeo, con comando unico ed efficace (e quindi il potere, conferito al Capo di stato maggiore, di dichiarare la guerra, prelevare contingenti militari e imporre, convertire l'economia di pace in economia di guerra, ecc.), e ciò avrebbe significato *de facto* la subordinazione del potere civile (dei sei poteri civili) a quello militare (comune), cioè una forma di governo aberrante rispetto ai principi di legittimità democratica affermati dalla guerra di liberazione; o la supremazia del potere civile sul potere militare, e ciò avrebbe ridotto l'esercito europeo a nient'altro che una tradizionale coalizione di eserciti nazionali, con tutta l'inefficienza e la precarietà che le hanno sempre caratterizzate e che apparivano particolarmente nefaste di fronte alla minaccia staliniana e al minore impegno americano nel teatro europeo. Furono queste le considerazioni che il Movimento federalista europeo, con un memorandum di Altiero Spinelli, portò all'attenzione di De Gasperi nell'estate del 1951 e che indussero quest'ultimo a riconoscere che «dunque, i federalisti avevano ragione» e a

battersi per la fondazione dello Stato europeo. In una storica riunione dei sei Ministri degli Esteri della Comunità, tenutasi a Strasburgo l'11 dicembre 1951, De Gasperi ottenne che nel Trattato CED fosse inserito un articolo — l'articolo 38 — che attribuiva all'Assemblea della CED il compito di studiare le modalità della sua elezione a suffragio universale diretto, i poteri da conferirle e la riforma delle istituzioni («l'organizzazione definitiva che prenderà il posto dell'attuale organizzazione provvisoria dovrà avere un carattere federale o confederale»). Nonostante il compromesso che De Gasperi fu costretto ad accettare (la natura «federale o confederale» delle istituzioni), la decisione affermava inequivocabilmente il principio costituente, cioè il principio democratico: la Comunità politica non poteva che costituirsi mediante il consenso popolare e cioè il voto europeo e il mandato costituente ai rappresentanti del popolo europeo.

Rivelatasi più laboriosa del previsto l'approvazione del Trattato CED e quindi l'attuazione dell'articolo 38, De Gasperi, costituitasi ufficialmente l'Alta Autorità della CECA il 10 agosto 1952 e convocata l'Assemblea per il 10 settembre, ottenne che in quella stessa data si riunisse il Consiglio dei Ministri e le conferisse il mandato previsto dall'articolo 38 del Trattato CED. Ottenuto il mandato, l'Assemblea, divenuta in seguito nota come «Assemblea *ad hoc*», si mise senza indugio al lavoro e, il 10 marzo 1953, consegnò ai sei governi degli Stati membri un progetto di statuto della Comunità politica europea.

Com'è noto, quest'avventura si concluse infelicitemente. Il progetto di statuto venne affidato a una conferenza diplomatica che si protrasse con alterne vicende sino a che, il 30 agosto 1954, la CED cadde di fronte al Parlamento francese e accomunò nel suo destino quello della Comunità politica, con il risultato del riarmo tedesco, pudicamente mascherato dalla fondazione dell'Unione europea occidentale, una coalizione tradizionale di eserciti nazionali, al servizio del protettore d'oltre-Atlantico e, a dispetto di quanti ancor oggi vorrebbero resuscitarla, morta ancor prima di nascere.

Ogni grande lotta, però, non è mai senza risultato. Così, svanita la prospettiva dell'esercito europeo e dello Stato europeo, l'unificazione riprese subito la sua strada imboccando quella assai meno diretta dell'integrazione economica con il progetto del Mercato comune, che era apertamente previsto dallo statuto della Comunità politica e che sopravvisse al suo insuccesso.

Al di là dei suoi esiti, questa vicenda induce ad alcune riflessioni. Quell'iniziativa costituente è da ascrivere all'Italia. Già allora c'era il

problema della Gran Bretagna, ma De Gasperi non si lasciò intimorire da quella difficoltà: i Sei avrebbero continuato sulla strada dell'unificazione, fino alla fondazione della Comunità politica, tenendo costantemente aperta la porta, addirittura invitando tutti i paesi del Consiglio d'Europa, l'istituzione europea che raccoglieva tutti gli Stati europei soggetti alla protezione americana, a inviare osservatori ai lavori costituenti in vista di una loro auspicata e prossima adesione. Non basta. De Gasperi sapeva che in democrazia non è possibile fondare uno Stato senza la partecipazione popolare e si batté perché l'Assemblea della Comunità fosse eletta a suffragio universale diretto e investita del potere costituente. Né lo spaventava il possibile esito confederale, cioè intergovernativo e non democratico, del travaglio costituente, perché sapeva che, avviato il processo di fondazione dello Stato europeo sulla strada maestra della democrazia, la sua conclusione federale, cioè quella che avrebbe posto il potere europeo in relazione con il popolo europeo, era destinata prima o poi a realizzarsi. Chi oggi ritiene che l'atteggiamento preclusivo del Regno Unito e quello incerto di altri Stati membri spaventati dalle conseguenze di una possibile rottura con i britannici costituiscano una difficoltà insormontabile, ha dunque torto. E ha torto ugualmente chi ritiene che l'Italia, mettendosi con il referendum su una linea di collisione con il Regno Unito, persegua una politica velleitaria o addirittura donchisciottesca. In democrazia, la via democratica non è mai velleitaria.

Ma v'è di più. E' vero che quella iniziativa, che, pur nata nel grembo della solidarietà atlantica, aveva oggettivamente il senso di una lotta per l'indipendenza europea e per il superamento dei blocchi, fu possibile di fronte a un problema del tutto eccezionale come quello del riarmo della Germania, un problema di cui è difficile cogliere il carattere cogente solo dimenticando la tragedia della seconda guerra mondiale e l'orrore della violenza nazista. E' vero anche che l'aggressività staliniana aveva provocato in Europa occidentale l'ossessione che Annibale fosse alle porte. E' vero infine che in quella situazione straordinaria l'iniziativa federalista poté avvalersi della statura straordinaria di Spinelli e il fronte dei governi di quella altrettanto straordinaria di De Gasperi. Ma non va neppure dimenticato che tutto ciò avvenne in società europee profondamente lacerate al loro interno dalla miseria del dopoguerra e soprattutto dall'equilibrio bipolare che si rifletteva sugli equilibri politici interni, schierando sul fronte anti-europeo grandi masse popolari organizzate e orientate dai partiti, come quelli comunisti e socialisti, subordinati alla potenza sovietica o, come nel caso della SPD, affascinati dalla sirena del neutralismo e della riunificazione nazionale. Oggi abbiamo alle spalle

trent'anni di mercato comune, una tumultuosa crescita economica che ha praticamente cancellato quelle lacerazioni sociali, l'eurosocialismo prima e l'eurocomunismo poi, il fallimento della cooperazione intergovernativa di fronte allo *shock* petrolifero e al gioco scopertamente imperiale del dollaro, l'elezione diretta del Parlamento europeo, lo SME, il Trattato d'Unione elaborato dal Parlamento europeo, la battaglia per affermarlo, l'Atto Unico, cioè l'impegno a costruire entro il 1993 l'Unione economica, i lavori del Comitato Delors, cioè il tentativo di costruire l'Unione monetaria. E non va soprattutto dimenticato che con il referendum i cittadini di un intero Stato si sono schierati su quella che nel 1952 fu la posizione dei soli federalisti e di De Gasperi. Ciò dovrebbe indurre all'azione anche chi, pur condividendo gli obiettivi dei federalisti, mantiene perplessità sull'esito della lotta da loro proposta. Una lotta che per altro — è bene ribadirlo — per i democratici non ha alternative.

*Luigi V. Majocchi*

## L'azione federalista

### PROPOSTA DI TESI PER IL XIV CONGRESSO NAZIONALE DEL MFE\*

#### *1. Verso un nuovo pensiero.*

Il genere umano si trova di fronte ad una svolta storica di ampiezza inaudita. E' in pericolo la sua stessa sopravvivenza. Gli uomini possono portare ad un livello mai raggiunto la loro libertà, la loro eguaglianza, la loro fraternità, o scomparire. E' ormai necessario un pensiero politico nuovo, che sia dettato dall'esame di questa situazione radicalmente nuova. Più chiaramente: bisogna integrare il pensiero politico tradizionale, che ci consente di analizzare le forme già acquisite di vita sociale, con un pensiero del nostro tempo, che sappia delineare le forme nuove che la vita pubblica deve assumere per fermare la corsa cieca verso l'abisso e ritrovare la capacità di progredire.

L'esigenza di un pensiero nuovo è universalmente ammessa. E' universalmente ammesso, in particolare, che i maggiori problemi di tutti i paesi non hanno più soluzioni nazionali ma solo continentali e mondiali. Ma quando si passa dall'esame dei singoli problemi a quello dell'azione politica nel suo corso e nei suoi progetti, questa visione sovranazionale scompare, e si prendono in considerazione, e si ritengono possibili, solo azioni nazionali condotte con forze nazionali e miranti, al massimo, a compromessi internazionali. A causa di ciò, quando si pensa per agire, cioè si pensa davvero, questi problemi, ivi compreso quello della soprav-

\* Testo presentato da Mario Albertini al XIV Congresso nazionale del Movimento federalista europeo, svoltosi a Roma dal 3 al 5 marzo 1989.

vivenza del genere umano, scompaiono addirittura dal campo visuale, o vengono esaminati con i criteri deformanti della politica estera, cioè con il vecchio pensiero della politica di forza che non consente nemmeno di capire che la loro soluzione esigerebbe la possibilità di deliberazioni comuni da parte di tutte le persone coinvolte nelle stesse vicende, cioè la creazione della democrazia internazionale.

L'Europa e il mondo hanno già conosciuto il significato tragico della mancata comprensione dei termini della situazione storica nella quale stavano operando. Il fascismo, il nazismo, lo stalinismo e la seconda guerra mondiale sono stati proprio le conseguenze dell'aver applicato criteri vecchi, quelli nazionali, a fatti nuovi, che solo a fatica potevano essere costretti entro il quadro puramente nazionale. Ora, noi corriamo un rischio analogo, e di proporzioni ben maggiori. Finalmente si parla della crisi delle ideologie, o, con più precisione, dei limiti delle ideologie tradizionali, dal liberalismo al marxismo; e della impossibilità di acquisire la conoscenza della situazione storica che stiamo vivendo con questi vecchi quadri di riferimento. Ma siamo soltanto a mezza strada perché questa coscienza critica non produce ancora il quadro di riferimento storico necessario per ricostruire il pensiero politico a partire da ciò che è in gioco oggi, e non da ciò che era in gioco nel tempo nel quale si sono formate le vecchie ideologie.

A questo riguardo, tuttavia, si è acceso un barlume. Il vento nuovo della storia, in concreto le conseguenze politiche dello sviluppo tecnologico e della crescente interdipendenza di tutte le azioni umane, ha finalmente investito gli USA e l'URSS, cioè le grandi potenze sulle quali gravano ancora le maggiori responsabilità. Accanto alla concezione della distensione tradizionale si è fatta luce con immagini nette, nel pensiero di Gorbaciov, l'idea di una nuova distensione come pacificazione organizzata del genere umano. Il pensiero si sta così portando sul terreno che deve essere analizzato, e sul quale bisogna agire per risolvere i maggiori problemi dell'umanità, a cominciare da quello ecologico. Va dunque detto, senza badare a chi non crede che la politica possa ritrovare la sua grandezza, che questo terreno è federalistico.

Il problema centrale, quello della pace, al livello cui lo porta Gorbaciov quando afferma che non riguarda la lotta di classe ma l'azione concorde di tutti gli uomini e di tutti i popoli, prefigura uno sviluppo politico che diventa chiaro solo se viene concepito come la lotta per unire politicamente il genere umano con una azione politica progressiva che giunga sino all'attribuzione di un comune potere democratico a tutti gli uomini, considerati come una unità, senza con ciò distruggere i poteri de-

mocratici, esistenti o da creare, a livello nazionale e continentale e ad ogni altro livello autonomo della vita sociale.

Solo con l'idea di questo cammino e con la scienza costituzionale del federalismo — l'allargamento dell'orbita del governo democratico da uno Stato a un insieme di Stati — si può indirizzare gradualmente l'azione di tutti verso la formazione dei nuovi poteri necessari, alla base e al vertice, per risolvere i problemi della sopravvivenza e del progresso del genere umano. Non si tratta di eliminare dalla scena le nazioni, né di annullare le conquiste del grande sviluppo del pensiero politico dal liberalismo al socialismo. Si tratta di unire le nazioni unendo gli uomini, col solo vincolo democratico internazionale possibile, quello federalistico. Si tratta di applicare le ideologie tradizionali alle forme di vita pubblica già sperimentate, e di costruire un mondo nuovo conducendo, con il federalismo come criterio di conoscenza e di azione, la lotta per la democrazia internazionale e la sua graduale estensione a tutto il genere umano. La democratizzazione delle relazioni internazionali o significa questo o non significa nulla.

L'Europa ha, a questo riguardo, una speciale responsabilità perché si trova già al crocevia tra il vecchio mondo delle nazioni armate l'una contro l'altra e il nuovo mondo. Con le dodici nazioni della Comunità, o con le sei che l'hanno fondata più quelle che sono disposte a svilupparla, in Europa si può fare sin da ora la prima esperienza di democrazia internazionale. I cittadini della Comunità hanno già il diritto di voto europeo. Basta dunque rispettare i principi della democrazia, e dare ai cittadini che votano il potere di scegliere la politica della Comunità, per realizzare la prima esperienza storica di libero governo di una società di libere nazioni, ciascuna delle quali possa difendere i suoi interessi con il diritto e non con la forza. L'Europa è, nel contempo, la parte del mondo nella quale, a causa dell'incapacità degli Stati nazionali di difendersi da soli, si sono manifestate, perdurano, e possono essere eliminate solo unendo le nazioni, le conseguenze estreme della politica del passato, la politica di forza. E' in Europa che questa politica ha raggiunto il livello della follia con i piani strategici fondati sulle armi nucleari, con la prospettiva della mutua distruzione assicurata, con i blocchi militari e con la corsa incessante verso armi sempre più distruttive.

In Europa c'è dunque la situazione che può provocare la nascita di un nuovo modo di fare e di pensare la politica. Ma va superata l'ultima insidia, più comune di quanto non si creda, che sta nel riconoscere l'esigenza di un nuovo pensiero, ma non quella di una nuova volontà, restando così confusamente prigionieri, di fronte ad ogni questione di

fatto, dei vecchi riti e delle vecchie formule che l'animo, impreparato, non sa né abbandonare né distruggere. E' questa la situazione nella quale si trovano ancora i partiti, nonostante il riconoscimento della crisi delle ideologie. Per questa ragione il MFE — che è stato fondato da Altiero Spinelli durante la seconda guerra mondiale proprio sulla base della percezione dei limiti storici del liberalismo, della democrazia nazionale e del marxismo — ha deciso di precisare, con il suo XIV Congresso, quali sono le questioni da esaminare, per rendere il pensiero e la volontà capaci di affrontare la sfida del nostro tempo. Su questi temi il MFE svilupperà un dialogo serrato con le forze politiche e sociali, cominciando dalla base, senza desistere sino a che ogni forza non si sia pronunciata.

La prima questione riguarda il modo di concepire l'alternativa. Se con questo termine si intende non il semplice avvicendamento degli uomini o dei partiti al potere, ma l'introduzione del nuovo nel processo storico, allora ciò che va messo a fuoco è il fatto che in Italia, come negli altri paesi della Comunità, l'alternativa politica ha ormai assunto una dimensione europea e mondiale. La seconda questione riguarda la politica europea e il suo rapporto con la politica nazionale. E' una questione che deve essere posta, e deve diventare centrale nel dibattito politico, perché il buongoverno dell'Italia — come degli altri paesi europei — esige non solo una buona politica interna e una buona politica estera, ma anche, e soprattutto, una buona politica europea che sappia servire gli interessi dei cittadini nei due settori fondamentali della difesa e dell'economia, che non possono più essere governati nel teatro nazionale. La terza questione è quale deve essere, *hic et nunc*, la politica europea dell'Italia. Se si tiene presente che l'Italia è il solo paese nel quale tutti i partiti sono favorevoli ad uno sviluppo federale della Comunità, allora è chiaro che l'Italia può e deve contrapporre alla battaglia di retroguardia del governo inglese contro l'apertura delle frontiere, la moneta europea e l'armonizzazione fiscale, una battaglia d'avanguardia per il conferimento di un mandato costituyente al Parlamento europeo; e tenere bene il fronte, per mobilitare le forze europee negli altri paesi, con la tempestiva approvazione in seconda lettura della legge costituzionale per associare alle elezioni europee di giugno un referendum sul mandato costituente. La quarta questione riguarda la collocazione della politica europea nella politica mondiale. Essa può essere descritta distinguendo la distensione tradizionale dalla distensione innovativa, e deve essere messa a fuoco per ciò che è: l'alba di una nuova era, nella quale il compito supremo sarà quello di dare una dimensione mondiale ai valori della libertà, dell'eguaglianza e della fraternità.

## 2. La dimensione europea e mondiale dell'alternativa politica.

L'Italia non ha mai conosciuto in forma compiuta e stabile la funzione dell'alternativa nella sua normale espressione democratica, cioè come esito ricorrente della contrapposizione di un programma alternativo a quello, in corso di esecuzione, di un governo. A causa di ciò, il problema dell'alternativa di governo ha posto il problema — che ritorna ciclicamente sulla scena — dell'alternativa come fatto istituzionale, con la quale non si tratta più di mettere a confronto due programmi di governo, ma di contrapporre al sistema istituzionale in atto — che non consente la normale logica delle alternative — un sistema istituzionale che la consenta. E a questo punto, secondo l'opinione corrente, la questione sarebbe definita. Ma in realtà non lo è.

In effetti, ciò che va considerato è che l'avvicendamento degli uomini e dei partiti al potere, quando non sia un fatto patologico, non è fine a sé stesso, non è un gioco che si esaurisce nell'ambito della classe politica, ma un mezzo istituzionale per rendere trasparente e normale il cambiamento politico; in concreto, il mezzo per far cadere le situazioni di potere che bloccano lo sviluppo della società impedendo la soluzione dei problemi che a volta a volta si pongono, e sostituirle con situazioni di potere che consentano di risolvere i problemi in questione e di far avanzare la società. Ma questo è proprio il fatto che non si manifesta in Italia (con le conseguenze che tutti denunciano: immobilismo, trasformismo, sfiducia dei cittadini nella politica) per una ragione che tutti conoscono, ma senza tirarne le conseguenze: i maggiori problemi dell'Italia, a cominciare da quelli che ne mettono in gioco l'autonomia (difesa e indirizzo del processo economico) non possono trovare soluzione entro il quadro nazionale. Per questo le alternative non riescono o, nella misura deformata con la quale si producono, girano a vuoto. Per questo lo Stato nazionale è davvero superato. Per questo anche una ricomposizione dei partiti non basterebbe e va dunque proiettata, come la stessa alternativa, nel quadro europeo.

Orbene, il fatto da mettere a fuoco è che l'alternativa europea — e con essa la soluzione del problema istituzionale italiano — è sul campo. In effetti la situazione dell'Italia, e degli altri Stati europei, sta per mutare radicalmente. Essendo ormai irreversibile la marcia verso il mercato unico, si pone in termini drastici un'alternativa secca: o costruire insieme all'unità economica dell'Europa anche quella monetaria e quella politico-istituzionale, o rassegnarsi sin da ora ad una gigantesca *deregulation* che penalizzerebbe le parti più deboli della società europea, e renderebbe

praticamente impossibile il controllo ecologico dell'economia.

E queste non sarebbero le sole conseguenze. Senza un potere democratico europeo l'Europa, e l'Italia con essa, non potrebbero né competere civilmente con il Giappone e gli USA, né contribuire alla riforma del sistema monetario internazionale, né imprimere una spinta poderosa al processo di emancipazione dei paesi del Terzo mondo né sostenere fino in fondo lo sviluppo della nazione araba nel contesto della riconciliazione tra lo Stato palestinese e Israele, né, infine, giocare tutte le carte in suo possesso per la realizzazione di una Europa pacifica dall'Atlantico agli Urali, per il rinnovamento dell'Europa dell'Est e per la democratizzazione dell'Unione Sovietica. Direttamente o indirettamente, sono in gioco tutte le grandi opzioni del nostro tempo: la pace, il controllo ecologico della Terra, lo sviluppo economico, sociale e morale di tutti gli uomini. Ma sono in gioco solo per un potere europeo, non per un potere italiano che, se dovesse contare solo su sé stesso, non potrebbe nemmeno evitare la *deregulation* selvaggia del mercato europeo e le sue gravi conseguenze politiche e sociali.

Si impone comunque una conclusione. Non siamo solo di fronte ad una alternativa di governo, e nemmeno di regime, ma ad una vera e propria alternativa di comunità. Per vivere in modo autonomo, ed assicurare l'avvenire dei suoi cittadini, l'Italia deve cessare di essere una comunità nazionale esclusiva, e diventare una comunità nazionale aperta nel quadro di una effettiva comunità europea.

### 3. Politica nazionale e politica europea.

L'espressione «politica europea» è ambigua. Se viene usata a proposito di uno Stato che non appartiene alla Comunità europea essa designa una cosa del tutto ovvia: la politica estera di quello Stato in un ambito determinato (l'Europa). Se viene invece usata a proposito di uno Stato della Comunità, essa designa una cosa tutt'altro che ovvia: una politica distinta dalla politica interna e da quella estera, che insieme compongono la politica nazionale. La sfera d'azione della politica europea è nota. Si tratta della partecipazione alla gestione della Comunità, del perseguimento dell'unità europea, del disegno istituzionale per la costruzione dell'Europa, ecc. Ma il carattere di questa politica resta in realtà poco noto fino a che non si sa ancora né dove collocarla, né quali siano la sua origine, la sua natura e i suoi sbocchi.

In estrema sintesi, l'origine della politica europea può essere descritta nel modo seguente. Alla fine della seconda guerra mondiale, quando si

posero i problemi della ripresa economica e della scelta del nuovo assetto da dare alla difesa, molti Stati europei si trovarono di fronte ad una situazione obbligata. Per loro c'era una sola via: accettare la protezione americana e, al riparo di questo scudo, organizzare l'economia e la difesa nel solo quadro adeguato: quello europeo. Gli Americani si resero conto di questa situazione prima ancora degli stessi Europei ed offrirono subito la loro protezione. Gli Europei esitarono. I loro governi cercarono confusamente vie nazionali. De Gaulle si recò addirittura a Mosca per ristabilire l'alleanza franco-russa in funzione antitedesca. Ma tutto rientrò rapidamente nell'unico ordine possibile, quello euro-americano. Gli Europei riconobbero la necessità di prendere le decisioni più importanti circa la difesa, la moneta e il controllo dell'economia nel quadro europeo, o tenendone conto, e così impressero alla loro storia una nuova direzione che perdura tuttora.

Ciò comportò tre conseguenze di grande rilievo. Una è che il fondamento ultimo del potere degli Stati si spostò nettamente dal quadro nazionale a quello europeo, con una valenza che risulta subito chiara se si tiene presente che da allora non ci sono più, nel senso strategico del termine, una difesa francese, una italiana, ecc. ma una sola difesa europea. L'altra è che, a causa di ciò, si dovette affiancare alla politica nazionale (concepita e realizzata nel contesto nazionale) una politica europea (concepita e realizzata nel, o per, il contesto europeo, in collaborazione con gli altri Stati). La terza è che la politica europea, nella misura in cui genera una situazione nella quale dove ci sono i governi non c'è più la difesa, e dove c'è la difesa non c'è ancora un governo (considerazioni analoghe valgono per la moneta ecc.), crea un vuoto di potere — solo in parte coperto dall'egemonia americana — che deve essere colmato. La storia dell'unificazione europea è, oggettivamente, la storia del tentativo di colmare questo vuoto: una storia imposta dalle cose più che dalla volontà dei partiti e guidata, di fatto, dall'avanguardia federalista.

In quanto tale, questo vuoto di potere può (e poteva) essere colmato solo in due modi: con un governo europeo di carattere federale, o con un processo verso questo sbocco federale come mezzo concreto per far convergere la politica degli Stati. Queste soluzioni, entrambe di carattere federalistico, si sono effettivamente fatte valere fin da quando il vuoto di potere si è manifestato, e ha creato la possibilità di perseguire l'obiettivo dell'unità europea. La prima soluzione, quella per la quale si è battuto Altiero Spinelli, pone la federazione all'inizio, nel senso che la concepisce come il traguardo di una lotta di carattere costituzionale, e non come l'esito di un processo graduale di costruzione dell'Europa, a parere di

Spinelli impossibile perché il potere indispensabile per l'esistenza di un governo federale non si può trasferire per gradi dalle nazioni all'Europa: si trasferisce o no. La seconda soluzione — che per lungo tempo ha tenuto il campo — è quella perseguita da Jean Monnet. Per disporre di una terminologia con la quale designarle, si può parlare di un federalismo debole di Monnet, nei confronti di un federalismo forte di Spinelli. L'espressione si giustifica osservando che la strategia di Monnet, nella misura in cui colloca il potere federale alla fine di un processo graduale, e non prevede un governo europeo come motore di questo processo, può essere condotta solo con un meccanismo intergovernativo (come quello effettivamente creato da Monnet, la Comunità) e quindi solo con la mobilitazione di forze nazionali interessate a soluzioni europee.

Il vantaggio della strategia di Monnet è che può impegnare le forze attive nelle nazioni senza porre la pregiudiziale costituzionale. Resta così pienamente sfruttata la politica europea degli Stati nella sua espressione normale, cioè quando gli obiettivi europei sul tappeto non richiedono un trasferimento di poteri sovrani, e quindi la coincidenza tra politica nazionale e politica europea, inevitabile perché hanno lo stesso oggetto, si trova nelle fasi in cui è la politica nazionale a determinare gli obiettivi di quella europea. Lo svantaggio di questa strategia sta nel fatto che non può essere condotta in modo democratico perché richiede decisioni europee che non sono più controllate dai parlamenti nazionali e non sono ancora controllate dal Parlamento europeo (deficit democratico della Comunità). Sta inoltre nel fatto che è una strategia per tenere l'unità europea sul campo, ma non per portarla a compimento. In effetti essa è nulla (come si dovette constatare quando si cercò di costruire l'esercito europeo per evitare la rinascita di quello tedesco) quando gli obiettivi europei sono tali da richiedere un trasferimento di poteri sovrani all'Europa.

Basta rovesciare questa analisi per stabilire quali siano i vantaggi e gli svantaggi della strategia di Spinelli. I vantaggi derivano dal fatto che con il potere federale all'inizio sarebbe stata la democrazia europea a determinare modi, forme e tempi dell'unificazione europea. Lo svantaggio sta nella estrema difficoltà di convocare una costituente all'inizio del processo, con i partiti ancora strettamente legati ai poteri nazionali. Va in ogni modo ricordata una considerazione decisiva. Quando gli obiettivi europei non sono perseguibili senza un trasferimento di poteri sovrani, e quindi si tratta dei casi nei quali si può vincere la battaglia per l'Europa, la sola strategia valida è quella di Spinelli. In sostanza la strategia di Spinelli mette in evidenza la fase in cui, nella coincidenza di politica europea e

politica nazionale, è la politica europea a determinare gli obiettivi europei della politica nazionale. In questo momento, col '92 alle porte, siamo di nuovo, dopo il Patto della CED, in una fase di questo genere.

#### *4. La politica europea dell'Italia.*

Il problema della politica europea dell'Italia è diventato cruciale, anche se manca ancora la coscienza di questa situazione. Riprendendo osservazioni già in parte svolte, possiamo dire che il dibattito politico italiano non riesce ancora a tener conto del fatto che l'Italia si trova di fronte ad un tornante della sua storia che richiede decisioni europee e non solo italiane. C'è un processo, praticamente irreversibile, verso l'unità economica. C'è un processo, molto consistente, verso l'Unione monetaria. Si tratta dunque di scegliere quale dovrà essere l'assetto politico del mercato europeo. Ma sul campo c'è per ora una sola volontà, un solo progetto tenacemente perseguito, quello del governo inglese, che vorrebbe affidare il controllo del mercato europeo a poteri già esistenti: quelli degli Stati nazionali più forti e quelli dei grandi gruppi economico-finanziari organizzati su scala europea e mondiale.

I partiti democratici, che pure sono, per la loro stessa natura, radicalmente ostili a uno sbocco politico di questo genere, non si battono però ancora, o non si battono abbastanza, per la sola alternativa possibile, la costituzione del potere democratico europeo indispensabile per regolare l'economia europea. Se e quando questo potere ci sarà, si potrà parlare di governi europei di destra o di sinistra. Ma fino a quando l'esecutivo della Comunità continuerà a non dipendere dal Parlamento europeo, cioè dagli elettori europei, non ci potrà essere nulla di questo genere, e tanto meno l'Europa sociale, come quella della sicurezza e così via, che talora vengono incredibilmente rivendicate senza rivendicare nel contempo un potere democratico europeo.

Questi orientamenti contraddittori dipendono dal fatto che i partiti non riescono ancora a vedere con chiarezza l'alternativa di fronte alla quale si trovano: o un governo europeo per regolare all'interno, e rappresentare all'esterno, l'economia europea, o un'economia europea senza testa e senza democrazia, vale a dire un grave aumento del deficit democratico della Comunità, e lo spaventoso vuoto di potere in Europa e nel mondo determinato dall'esistenza di un mercato moderno di 320 milioni di abitanti non regolato all'interno e non rappresentato sul piano internazionale. Non occorre dimostrare quali sarebbero i pericoli di una follia di questo genere in un mondo come il nostro, che deve affrontare

persino il problema della sua sopravvivenza.

E' per queste ragioni che bisogna provocare un salto di qualità nella politica europea degli Stati nel senso di un federalismo forte. E a questo riguardo c'è una speciale responsabilità dell'Italia, perché l'Italia è il solo paese che può prendere l'iniziativa per un salto di qualità verso il federalismo forte in un numero sufficiente di paesi, come già fece tra il 1951 e il 1953 quando ottenne la convocazione dell'Assemblea *ad hoc* per preparare lo statuto della Comunità politica. Quanto al primo punto — un salto di qualità verso il federalismo forte — basta ricordare, per rendersi conto della sua necessità, che i governi si sono proposti di costituire l'Unione sin dal 1972, ma non ci sono riusciti. Quanto al secondo punto — la responsabilità italiana — basta ricordare che l'Italia è il solo paese nel quale tutti i partiti sono favorevoli ad attribuire un mandato costituente al Parlamento europeo, e nel quale questo orientamento ha cominciato a trasformarsi in una scelta politica effettiva con il primo voto della Camera e del Senato a favore di una legge costituzionale per associare all'elezione europea un referendum circa il mandato costituente.

In quasi tutti i paesi della Comunità una grande maggioranza di cittadini è favorevole a un governo europeo, al mandato costituente e a un referendum europeo. Ma nessun governo osa fare il primo passo. Con il voto definitivo della legge a questo riguardo l'Italia, dimostrando che uno Stato può volere la Costituente europea, libererebbe il grande potenziale europeo esistente ovunque, e che resta bloccato proprio dal fatto che in genere non si crede che gli Stati possono effettivamente manifestare la volontà di attribuire un mandato costituente al Parlamento europeo. L'Italia può, e dunque deve, far cadere questo blocco mentale mantenendo con fermezza e con tenacia la posizione costituzionale europea e sostenendola con lo stesso vigore con il quale il governo del Regno Unito sostiene la posizione contraria. Se un grande dibattito di questo genere nascerà in Europa, si raggiungerà certamente il numero di Stati sufficienti per rendere effettiva l'attribuzione di un mandato costituente al Parlamento europeo.

##### 5. *L'alba di una nuova era.*

E' difficile scrutare il futuro. Ma un punto è chiaro. Il problema maggiore che, sia pure in diversa misura, deciderà della soluzione di tutti gli altri, è quello della distensione. Per dare un senso preciso a questa valutazione è però necessario fare una distinzione concettuale tra *disten-*

*sione tradizionale e distensione innovativa.* Si può, schematicamente, considerare «tradizionale» una distensione che resti, come visione e come prassi, nel vecchio contesto della politica di potenza e del fondamento della sicurezza sulla forza, sia pure cercando di farla valere con moderazione e prudenza e di tener conto non solo dei suoi aspetti militari, ma anche dei suoi aspetti economici, politici, culturali, morali, ecc. Il limite teorico e pratico di questo tipo di distensione è che non sa vedere, né sviluppare con nuove concezioni politiche e nuove istituzioni, ciò che vi è di radicalmente nuovo nell'evoluzione umana circa il fattore della forza nella determinazione della condotta politica. E' perfettamente vero, infatti, che l'invenzione delle armi nucleari — come, d'altra parte, il rischio di una catastrofe ecologica — ha mutato in modo drastico la base sulla quale si sono retti sinora la politica e il diritto. Si può invece considerare come «innovativa» una distensione che cerchi di superare sin d'ora, per quanto è già possibile, la politica di potenza mediante la sostituzione della difesa tradizionale (difensiva e offensiva) con una «difesa difensiva» (incapacità strutturale di offendere); e, in correlazione con ciò, di fondare la sicurezza di ogni Stato sul perseguimento della sicurezza altrui mentre provvede alla propria (sicurezza reciproca). Ciò che si intravede, con questo tipo di distensione, è l'alba, ancora vaga eppure già delineata, della più grande rivoluzione della storia umana (in quanto tale capace di portare a compimento, e di unificare, tutte le rivoluzioni precedenti): la pace fondata sul diritto e sull'uguaglianza di tutti i popoli e di tutti gli uomini.

Per spingere lo sguardo sino a questo punto bisogna partire da questa osservazione: pur essendo nettamente distinte, queste due forme di distensione non si escludono a vicenda. In effetti, fino all'avvento di un governo mondiale non potrà non esserci che una sorta di mescolanza — fondata su obiettivi parzialmente comuni — fra questi due modi di concepire e di attuare la distensione. La ragione è ovvia. Fino a quando esisteranno eserciti nazionali — e quindi la sicurezza si baserà anche sull'uso nazionale della forza — la distensione innovativa potrà conseguire i primi risultati se, e solo se, avrà successo nel contempo anche la distensione tradizionale, e si manifesterà pertanto, sulla base di equilibri ragionevoli, la possibilità di accordi su questioni intermedie utili per i sostenitori di entrambe le tendenze.

Va tuttavia precisato che lo sviluppo della distensione innovativa richiede anche altri presupposti. Con le sue regole così difficili da applicare (difesa difensiva e sicurezza reciproca) questa forma di distensione potrà essere abbracciata da forze sufficienti, e farsi strada fra i governi, se, e

solo se: a) la politica internazionale favorirà in misura crescente lo sviluppo economico, sociale e culturale di tutti i popoli della Terra, rendendo sempre più difficile l'avvento al potere negli Stati di classi dirigenti decise ad usare senza scrupoli la forza nella politica interna ed estera, e se: b) con il suo sviluppo, questa politica acquisterà davvero, nel modo di pensare di masse crescenti di individui, il carattere di processo di superamento irreversibile della politica di potenza, e quindi anche quello del cammino verso il suo assetto definitivo: l'unità politico-istituzionale del genere umano. In ogni altro caso il mondo non potrebbe restare in bilico tra la sicurezza con la forza e la sicurezza con la fiducia reciproca, e avanzare verso il solo obiettivo che può eliminare per sempre la forza nei rapporti tra gli Stati: la Federazione mondiale.

Se — come è necessario per realizzare davvero l'unità economica, e mantenerla nel tempo — l'Europa del 1992 diventerà una entità politica capace di agire, allora la prima fase della distensione innovativa — che ha ormai una base solida nell'Unione Sovietica e un buon puntello negli USA — potrà effettivamente aver luogo e dar prova di sé. Valgono, a questo riguardo, tre osservazioni. La prima è che la tela della distensione come innovazione si può tessere, per ora, soprattutto in Europa, dove si tratta in effetti di superare gradualmente i blocchi, di trasformare gli eserciti in eserciti puramente difensivi e di stabilire le prime regole della sicurezza reciproca.

La seconda osservazione è altrettanto realistica perché si basa sulla stessa ragion di Stato di un'Europa costituita, per la quale il passaggio dall'attuale situazione politico-militare a un sistema di sicurezza reciproca con eserciti puramente difensivi ridotti al minimo comporterebbe questi vantaggi: a) la scomparsa delle armi nucleari dal suo suolo, la fine dei pericoli e dei danni provocati dalla diffidenza reciproca tra i paesi della NATO e quelli del Patto di Varsavia e la liberazione di ingenti risorse, che potrebbero essere destinate a fini più degni; b) la possibilità di realizzare una profonda intesa economica e politica con l'Unione Sovietica e con l'Europa dell'Est, favorendo così la loro democratizzazione; c) la possibilità di sviluppare i rapporti di interdipendenza tra le due Europee, e tra l'Europa, l'Unione Sovietica, l'Africa e i paesi arabi, con piani di collaborazione e di aiuti che darebbero vita ad un mercato provvisto di incalcolabili potenzialità di vero progresso, ecologicamente controllato. La terza osservazione riguarda il fatto che, con una federazione di libere nazioni nella stessa sede storica nella quale si è formata l'idea moderna di nazione, l'Europa trasformerebbe il pensiero politico aggiungendo al concetto di democrazia nazionale quello di democrazia interna-

zionale e rendendo pensabile l'idea della sua estensione a tutte le famiglie del genere umano.

Ciò non significa che l'Europa eserciterebbe un primato, una *leadership*. Se la distensione innovativa si svilupperà, ad uno ad uno tutti i nodi del processo di unificazione del genere umano verranno al pettine, e a volta a volta ciascuno Stato giocherà un ruolo strategicamente decisivo, fino al momento nel quale tutti i popoli della Terra non avranno raggiunto, con la situazione della pace perpetua nell'uguaglianza, l'ordine della ragione che ha trovato la sua più alta espressione nel pensiero politico di Kant.

## ESAME TECNICO DELLA LOTTA PER L'EUROPA\*

## POLITICA E TECNICA

Quando si parla di politica non si sa mai bene a che cosa si pensa, perché si parla soprattutto dei fini e ben poco dei mezzi. Per questo facilmente la politica diventa una guerra di parole, dietro le quali può stare qualunque cosa. Nei domini evoluti della vita umana l'accento è sempre portato sui mezzi, cioè sulla tecnica con la quale si possono ottenere dei risultati. Viviamo in un mondo moderno perché l'attività umana sa formulare idee scientifiche, mettere in piedi le tecniche corrispondenti e raggruppare uomini per impiegarle. Nella politica la condizione umana non è diversa. Però questa situazione è nascosta dalle ideologie, questa specie di filosofia volgare applicata alla politica. Il risultato è proprio che si discutono soltanto i fini e mai i mezzi. Questi mezzi, che non vengono discussi, appaiono di conseguenza come cose «naturali», quasi come

\* Questa serie di articoli, scritti nel 1957 da Mario Albertini nel quadro della politica di formazione dei militanti del Movimento federalista europeo, è stata in seguito pubblicata nel numero 2 della prima annata del *Federalista* in lingua italiana (1959). Ci è parso opportuno riprodurla a trent'anni di distanza perché la maggior parte del suo contenuto risulta oggi straordinariamente attuale, a testimonianza della continuità del pensiero federalista nel tempo intercorso dalla fondazione della rivista ad oggi. Questa constatazione è tanto più significativa in quanto questi scritti sono nati come riflessione su di un'azione (le elezioni del Congresso del Popolo Europeo) che ha avuto una grande importanza nella storia del federalismo europeo, ma che è chiaramente datata e che, vista a tre decenni di distanza, appare caratterizzata dal massimalismo tipico delle lotte politiche al loro inizio. Si deve anche notare che qua e là in questi articoli compaiono affermazioni che oggi non potremmo più sottoscrivere, come quella che il federalismo non è un'ideologia (dove questo termine era usato allora in un'accezione diversa da quella in cui lo usiamo oggi). Tutto ciò non toglie nulla all'attualità dello scritto, che non deve essere letto come una curiosità storica, ma come una teorizzazione tuttora valida dell'azione federalista.

cose eterne, che gli uomini potrebbero soltanto accettare e non mutare. Di fatto i nostri mezzi politici — gli Stati-nazione, i partiti, i sindacati — sono molto recenti nella storia. Duecento anni fa non c'erano né partiti né sindacati, e gli stessi Stati erano molto diversi. Wieland, nel diciottesimo secolo, pensava che i Tedeschi fossero più di ogni altro popolo «tutelati contro la soggezione e la servitù politica» perché potevano scegliere tra diversi Stati. Anche dove c'erano Stati «nazionali» non c'era l'attuale lealismo nazionale: un Italiano poteva fare il ministro francese, Voltaire poteva consigliare il re di Prussia, pressappoco come oggi un ingegnere può scegliere di lavorare in un'azienda o nell'altra senza tradire nessuno.

Nella nostra epoca invece lo Stato è divinizzato. In realtà noi possiamo discutere se vanno bene il liberalismo o il socialismo, se vogliamo fare il governo nazionale in un modo o nell'altro, ma non possiamo discutere se vogliamo, oppure no, restare politicamente e giuridicamente francesi, italiani, tedeschi. Eppure non c'erano Stati-nazione alcuni secoli fa, come non ci saranno più fra un secolo perché lo sviluppo della tecnica allarga continuamente lo spazio dell'organizzazione dei rapporti umani. Ciò significa che tra un secolo la nostra attuale condizione giuridica e politica di francesi, italiani e tedeschi sarà comunque sorpassata. Tuttavia, quando si giunge a questo punto, il pensiero si arresta. Essere italiano non equivale più ad appartenere ad una certa organizzazione transeunte dei rapporti umani, ma diventa un fatto di natura, una condizione eterna, indiscutibile. In questo modo non si riflette sul modo di organizzarsi degli uomini e si accetta un certo stadio di questa organizzazione come definitivo, si è presi in un ingranaggio di conservazione assurdo che obbliga gli uomini a servire la loro organizzazione, lo Stato, ed impedisce loro di servirsene.

Che cos'è in realtà uno Stato, una nazione? Una cattiva filosofia romantica risponderebbe dicendo che è la rivelazione di Dio nella storia. Con qualche variante, e talvolta mettendo al posto di Dio un surrogato dello stesso come la Storia con la «s» maiuscola, Mazzini, Herder, Michelet e tutti gli esponenti del cosiddetto pensiero nazionale hanno costantemente ripetuto questa sciocchezza. Un pensiero moderno risponderebbe che lo Stato è un mezzo dei gruppi umani per ottenere certi risultati sociali. E che cosa è un mezzo? Un mezzo corrisponde ad una tecnica. Nell'industria, nell'agricoltura e via dicendo la tecnica è soprattutto materiale, fisica, dal martello ad una centrale atomica. Tuttavia c'è anche una tecnica (oggi in piena evoluzione) del raggruppamento degli uomini per l'ottimo impiego di questi mezzi fisici. In politica la «tecnologia» è pressoché tutta contenuta nel modo di raggruppare gli uomini.

Ogni risultato politico è una decisione di gruppo, sia che questa decisione pigli la forma di una legge, di una linea politica di un partito, della condotta di un governo. Ebbene, ogni decisione richiede un raggruppamento di uomini adatto alle decisioni da prendere. Dalla base al vertice, dal comune al parlamento ed al governo, tutto ciò che si fa in politica è la somma dei risultati di decisioni di gruppo, ciascuno dei quali corrisponde a certe necessità. La politica scorre attraverso questi canali: i gruppi.

Per risolvere i grandi problemi politici, ci sono i gruppi che chiamiamo partiti. Ogni partito si riferisce ad una ideologia. Ma l'ideologia va molto al di là di ciascun partito. Se fossero in gioco soltanto le ideologie (cioè se i partiti fossero, secondo le definizioni tradizionali, soltanto le associazioni degli uomini che hanno gli stessi ideali), tutti i liberali del mondo sarebbero uniti, e via di seguito. Lo studio delle ideologie ci permette in realtà di esaminare come i partiti organizzano il consenso ma, da solo, non ci consente di apprezzare il carattere della loro azione, che sta più che nelle ideologie nel modo di raggruppare gli individui. C'è un esempio convincente: i partiti marxisti. Oggi essi si differenziano dal punto di vista della loro dottrina. Ma storicamente la loro differenza rimonta ad un'epoca nella quale entrambi avevano lo stesso pensiero marxista di tipo dogmatico ed ingenuo, eppure differivano. Li aveva resi differenti il diverso modo di raggrupparsi, di organizzarsi. Il partito socialista si basava sulla sezione, quello comunista sulla cellula. Nel primo caso i militanti ed i simpatizzanti, partecipando alle assemblee, potevano discutere la politica del partito, del governo, della municipalità. Nel secondo caso pochi operai ignoranti, riuniti nello stesso posto di lavoro, potevano confrontare la loro vita con quella del padrone senza rendersi conto della complessità dei rapporti sociali. Per questo il partito socialista dirigeva gli atteggiamenti psicologici dei suoi membri verso la politica parlamentare, il partito comunista verso una visione totale della vita ed una politica totalitaria. Sezioni e cellule costituivano due ambienti umani diversi, reclutavano uomini diversi, e costituivano la prima un canale di azione politica specializzata, democratica; la seconda un canale di azione politica generica, totalitaria. Si tratta di un esempio ripreso schematicamente per mostrare che ogni tipo di politica richiede un modo adatto di organizzare e di raggruppare. Comunque, in generale, il carattere comune a tutti i partiti è quello di essere organizzazioni adatte a prendere decisioni in rapporto al governo degli Stati. Perciò i partiti raggruppano gli interessi divergenti che esistono in uno Stato. Uno Stato, infine, è un gruppo nel quale ci sono interessi comuni ed interessi divergenti. Questi interessi diventano politica nella misura in cui si

affermano e diventano pretese. I partiti sono forti e durano al governo o all'opposizione soltanto se sanno organizzare queste pretese, quelle riguardanti la condotta del governo nazionale. Se non ci riescono, si indeboliscono e scompaiono, quale che sia l'ideologia alla quale si riferiscono.

Poiché raggruppano pretese nazionali, e poiché non possono produrre che decisioni nazionali attraverso i parlamenti ed i governi degli Stati, i partiti non possono produrre risultati europei oltre la politica estera, oltre la collaborazione degli Stati (quando questa è possibile). Essi mantengono un confronto permanente tra i diversi punti di vista nazionali, non creano un punto di vista europeo. Questo fatto spiega il vuoto dell'Europa, l'assenza di un punto di vista veramente europeo. Il punto di vista europeo, che è ormai virtualmente molto diffuso nell'opinione pubblica, resta debole, ambiguo, senza vita, perché non c'è un raggruppamento visibile europeo che possa trasformare in pretese, organizzandoli, gli interessi ed i sentimenti proeuropei creati giorno per giorno dalla debolezza dei nostri Stati nei confronti della Russia e dell'America, e dalla stessa evoluzione della vita moderna.

Fare l'Europa non è governare gli Stati. Per questo motivo i raggruppamenti adatti a governare gli Stati non sono adatti a fare l'Europa. Fare l'Europa è compito unitario. Non si può fare l'Europa dei liberali, dei socialisti o dei democratici-cristiani: bisogna fare l'Europa di tutti, l'Europa dell'unità e della diversità. Le diversità, i partiti su scala europea, la governeranno. Ma per metterla in piedi, per fare il compromesso costituzionale federale, ci devono essere tutti. La lotta per l'unità europea comporta pertanto dei raggruppamenti diversi da quelli dei partiti. Bisogna, a questo scopo, fare un solo raggruppamento capace di canalizzare gli interessi europei; e farlo in modo tale da non lasciare strutture organizzative a livello nazionale, perché a quel livello ricomparirebbero fatalmente pretese ed idee nazionali, e verrebbero selezionati *leaders* europei a parole, ma di fatto devoti al punto di vista nazionale.

#### DA CHE COSA E' DIVISA L'EUROPA?

Si parla da molto tempo del problema dell'unità dell'Europa, ma non si è riflettuto abbastanza sui fattori che la dividono. Noi sappiamo bene quale è il mezzo che la unirebbe: la federazione. Anche al di fuori del

nostro ambiente la discussione sui mezzi per unire l'Europa è stata fatta, per quanto abbia dato risultati falsi ed abbia prodotto l'idea che l'Europa potrebbe essere unita da un sistema confederale di Stati sovrani, o dal funzionalismo (un numero sufficiente di organizzazioni internazionali, ciascuna dedicata ad un settore specifico). Ma né nell'ambiente federalista, né fuori di esso, si è fatta una discussione seria su ciò che divide l'Europa. Orbene, non si può avere un'idea chiara dell'unità dell'Europa, sia che la si pensi giustamente come federazione o erroneamente come confederazione, sinché non si ha un'idea chiara di ciò che la divide, perché ciò che la divide è l'ostacolo da superare per unirla.

E' capitato a molti Europei di sentirsi dire da qualche Americano: «Perché non vi unite? La divisione vi è costata un prezzo enorme in vite umane ed in distruzione di ricchezze, mentre l'unità vi darebbe enormi vantaggi politici ed economici, e la possibilità di riprendere un ruolo di primo piano nel mondo. Unirsi è facile. Basta fare una federazione, come abbiamo fatto noi». Nove volte su dieci l'Europeo risponde: «Voi non potete capire. Non avete alle vostre spalle un lungo passato, la storia. Noi l'abbiamo, ed è questo che ci divide». Si tratta di vedere se questa risposta è ragionevole.

Per constatarlo, si deve far osservare a questo Europeo che gli basta uscir fuori dall'Europa, ed essere in Africa, in Asia, in America, per sentirsi europeo. In questo caso un Francese, un Tedesco, qualunque altro Europeo, si rendono benissimo conto che hanno tra loro molte cose in comune, e che queste cose comuni li distinguono come Europei dagli Americani, dagli Asiatici, e via dicendo. Questo senso di avere cose comuni diventa in tal caso molto più forte del senso delle differenze tra un Francese ed un Tedesco, che pur sembra così forte, quando si piglia l'angolo visuale di Parigi o di Berlino.

Su che cosa si basa, che cosa è questo qualche cosa di comune? Si basa proprio sulla storia, ed è la nostra civiltà. In realtà la storia ci unisce, non ci divide. Non c'è uomo in Europa che sarebbe quel che è se alle sue spalle ci fosse soltanto la storia di Francia, di Germania, d'Italia. Quando prega, prega lo stesso Dio, anche se il culto non è identico dappertutto (ma non lo è nemmeno all'interno delle nazioni); quando lavora, impiega mezzi giuridici, tecnici, scientifici relativamente simili perché nessuna nazione ne ha elaborato di propri, ma tutte hanno concorso insieme a crearli. L'uomo europeo non può avere una cultura filosofica se non aggiunge Kant a Cartesio, una cultura musicale se non aggiunge Vivaldi a Beethoven, una cultura artistica se non aggiunge Leonardo a Cézanne e via dicendo.

Tutto ciò che riguarda la vita umana nei suoi elementi di fondo unisce gli Europei in un modo anche più solido di quanto il costume non unisca gli Americani, gli Indiani o i Russi. Negli Stati Uniti d'America tra il Sud ancora razzista ed il Nord ci sono differenze morali più gravi che in Europa. Per avere un'idea della forza di questa unità degli Europei basta pensare al fatto che da cento anni a questa parte gli Stati hanno fatto sforzi disperati per darci l'idea che siamo diversi e non ci sono riusciti. Gli Europei hanno combattuto fra loro guerre terribili, e volta a volta alcuni tra essi hanno creduto di essere radicalmente nemici di alcuni altri (i Francesi degli Inglesi e poi dei Tedeschi, e similmente gli altri), ma questa opinione è caduta ogni volta che la politica è mutata. Le alleanze si sono permanentemente rovesciate, e le intese si sono sempre ricomposte, persino dopo Hitler e Mussolini.

Che cosa allora divide questa Europa unita dal costume, dal diritto, dalla religione, dalla cultura, dalla scienza, dalla tecnica? Soltanto ed esclusivamente gli Stati nazionali. Non c'è veramente in Europa nessun altro elemento della condotta umana nel quale le differenze siano tanto gravi da comportare la divisione. Nemmeno le lingue, che non impediscono l'unità svizzera e quella belga. La divisione è soltanto statale. Sottoposti a Stati separati, gli Europei frequentano scuole nazionali, pagano tasse nazionali, fanno il servizio militare nazionale, osservano i riti nazionali, leggono giornali nazionali e organizzano la loro vita politica, economica e sindacale sul piano nazionale. Il sottoprodotto di tali azioni, incanalate nelle divergenti correnti degli Stati nazionali, è proprio l'idea che gli elementi di divisione in Europa siano più importanti degli elementi di unità, idea del resto che non si sarebbe sviluppata senza il tradimento dei dotti che hanno falsato la cultura e la storia introducendo i concetti mitici della cultura nazionale e della storia nazionale.

Questa constatazione è di grande importanza politica. Se sappiamo dove sta la divisione non perdiamo tempo ad unire ciò che è già unito, come fanno coloro che riducono il problema europeo ad una questione di avvicinamento culturale, psicologico, propagandistico fra le diverse nazionalità, e possiamo invece tentare di togliere di mezzo la divisione dove essa si produce effettivamente. A questo proposito si deve osservare che non basta dire che sono gli Stati nazionali che dividono l'Europa. Gli Stati non esistono senza uomini che li governano e li sostengono. Dire Stati è dire classe politica (parlamentari, governanti, dirigenti). L'Europa è in sostanza divisa dalla classe politica, che mantiene gli Stati sovrani e quindi mantiene la divisione; che ha il potere di unirla perché controlla la produzione e l'esecuzione delle leggi con i parlamenti ed i governi e

non fa nulla, adducendo il falso motivo della difficoltà di unire «popoli così diversi».

Nessuno nega che esistano delle difficoltà, ma l'ostacolo principale sta nei governi stessi. In realtà, se i governi potessero prendere, e prendessero, la decisione di convocare l'assemblea costituente, tutte le difficoltà marginali, dal comunismo agli interessi costituiti, sarebbero facilmente travolte. Ciò prova che solo i governi impediscono agli Europei di realizzare anche in termini politici la loro profonda unità di civiltà.

### L'OBIETTIVO FEDERALISTA E I COMPORTAMENTI POLITICI

Il federalismo non è un'ideologia. Esso non pretende, come le vecchie ideologie, di dirci quale sia il motore della storia mettendo in evidenza qualche pseudoentità mistica come la nazione, il proletariato, la Libertà con la «l» maiuscola e via di seguito. Il federalismo indica soltanto un tipo di Stato, la federazione, cioè propone alla volontà umana un obiettivo preciso. Su questo ci si può mettere d'accordo perché si tratta di scegliere, oppure no, una cosa precisa. Al contrario, nel caso delle vecchie ideologie, questo non è possibile. Quando si raggruppano uomini intorno al liberalismo, al socialismo, e via dicendo, comincia subito una discussione su che cosa è il liberalismo, che cosa è il socialismo, ed ognuno dice la sua, e nessuno sa che fare, perché l'ideologia confonde il fine con il mezzo e tende a portare la discussione fuori dal campo storico, nel quale si tratta sempre di affrontare dei compiti precisi, di risolvere dei problemi, di superare certe sfide.

Il federalismo indica chiaramente il fine da raggiungere e non dice nulla quanto ai mezzi per raggiungerlo. Questo resta un compito da capire nella realtà storica presente, mediante l'intelligenza della situazione ed il ritrovamento della tecnica politica necessaria. In politica la tecnica corrisponde al modo di raggruppare gli uomini. Tuttavia non basta, come vogliono le vecchie concezioni del partito politico, mettere insieme tutti coloro che hanno lo stesso credo, nel nostro caso tutti coloro che verbalmente accettano il fine degli Stati Uniti d'Europa. Bisogna organizzare una lotta, cioè comprendere le idee, gli interessi e le aspirazioni che possono essere portate su terreno europeo, e fare un tipo di raggruppamento nel quale questi interessi siano canalizzati giustamente, non siano devianti sul piano nazionale e dirottati verso falsi obiettivi come

quello della collaborazione fra Stati sovrani. Soltanto allora interessi, ideali, aspirazioni si trasformano effettivamente in pretese, cioè entrano nell'equilibrio politico contro altre pretese.

Per ottenere ciò abbiamo costituito il Congresso del Popolo Europeo. Vediamo che cosa significa tecnicamente. *Grosso modo*, in qualunque esperienza politica ci sono tre comportamenti umani, quindi tre gruppi corrispondenti. Ci sono prima di tutto degli individui che fanno di un certo obiettivo politico un obiettivo personale, il fine stesso della loro vita, anche se, per sopravvivere, fanno eventualmente anche un altro mestiere. Costoro sono i dirigenti, i militanti. Sono coloro che tengono in piedi i partiti e le formazioni analoghe. In secondo luogo ci sono degli individui i quali, pur avendo come fine della loro vita obiettivi non politici, partecipano alla vita politica con un certo interesse razionale e con prestazioni di una certa entità. Costoro sono i simpatizzanti, presenti, sia pure in modo meno attivo dei primi, in ogni partito ed in ogni gruppo di pressione. In terzo luogo ci sono degli individui poco attivi, che rispondono solo se chiamati a votare alle elezioni politiche, o che agiscono solo in momenti eccezionali.

Dal punto di vista della lotta per l'Europa, giudicati esistenti interessi ed ideali pro-europei, anche virtuali, si tratta di fare un'organizzazione che metta in moto questi tre comportamenti, li sappia collegare e portare verso l'unico obiettivo europeo che non si traduca in un obiettivo nazionale: la costituente. Soltanto in questo modo l'energia politica disponibile, che corrisponde ai comportamenti umani, può essere impiegata nella lotta per l'Europa. Il Congresso del Popolo Europeo è formulato in modo tale da rendere possibili tecnicamente sia questi tre raggruppamenti, sia la loro unità d'azione. Basta, per rendersene conto, tener presente il fatto che il suo fondamento organizzato sta nelle elezioni primarie. Queste comportano: a) individui che le organizzino e le forniscano di rivendicazioni politiche (i documenti di rivendicazione); b) individui che le sostengano con il loro prestigio, le loro idee, con offerte di denaro, entrando nelle liste, e via di seguito; c) individui che votino. *Grosso modo* ciò corrisponde all'impiego di militanti, di simpatizzanti, di cittadini comuni. Nella misura in cui si organizzano le elezioni del Congresso del Popolo Europeo, i tre comportamenti politici entrano in azione.

Vale la pena di discutere in modo più approfondito questa questione. Tuttavia, per intanto, una cosa è chiara. Se non si organizza un'azione che metta in moto i comportamenti effettivi degli uomini, non si fa nulla. Ciò accade quando ci si limita a dare una tessera a gente che dice sì ver-

balmente all'Europa. In tal caso le energie politiche effettive, che lo Stato nazionale organizza permanentemente sui tre livelli d'azione, restano soltanto nel campo nazionale, non sono trasferite nel campo europeo. Anche mentalmente, l'Europa diventa allora un puro sogno ideale, che non corrisponde mai a ciò che vogliono veramente gli individui, sottoposti di continuo dagli Stati e dai partiti alle sole scelte nazionali, mai alla scelta europea. In una situazione di questo genere il cittadino comune, la riserva di energia politica da mobilitare per portare a termine obiettivi politici, resta inattivo dal punto di vista europeo, anche se, idealmente, desidera l'Europa.

Per ogni scelta ci vuole una lotta; e non c'è lotta senza un'organizzazione adatta, un interlocutore che tenga in vista sulla scena politica, per così dire, un termometro visibile, misurabile, dell'andamento dell'azione. Se l'Europa non si vede sulla scena, l'Europa non c'è. L'Europa del giorno dopo, da fare quando altre cose siano fatte, da perseguire quando i compiti nazionali siano risolti, non si vede oggi e non si vedrà mai, perché ci saranno sempre cose nazionali da fare, compiti nazionali di politica estera ed economica da affrontare, sinché dureranno gli Stati nazionali sovrani. L'Europa di oggi è il Congresso del Popolo Europeo. Sostenerlo è il compito di chi vuole un avvenire per l'Europa.

#### I MILITANTI: LA CLASSE POLITICA DELLA LOTTA PER L'EUROPA

Negli *stages* di Salice del 1957 Spinelli, analizzando i motivi per i quali i movimenti federalisti sorti nel dopoguerra nei nostri paesi non sono ancora divenuti una forza politica, dopo aver osservato che tali movimenti si sono dati sinora ciascuno un'organizzazione nazionale e si sono limitati al compito di consiglieri delle forze nazionali, disse: «In terzo luogo i federalisti non hanno sviluppato nel loro seno un nucleo di militanti. Non mi servo qui di questo termine nel senso corrente del piccolo propagandista che esegue i minuti lavori dell'organizzazione. I militanti, di cui ogni organizzazione che vuole divenire forza politica ha bisogno, sono uomini animati dalla passione politica, dall'ambizione di contare qualcosa fra i loro contemporanei, e che hanno deciso di far coincidere questa passione e questa ambizione con gli scopi dell'organizzazione cui appartengono. Non tutti gli appartenenti ad un'organizzazione sono militanti, e se in un'organizzazione politica non vi fossero che militanti, essa diverrebbe rapidamente una setta. Ma i militanti, quelli che

si sono impegnati a fondo ed hanno messo il loro avvenire politico nella riuscita dell'operazione, sono il nerbo di qualsiasi organizzazione».

Per i federalisti il problema è decisivo, perché la loro possibilità di fare la lotta per l'Europa è condizionata dalla capacità di sviluppare e formare un numero crescente di militanti. Il Congresso del Popolo Europeo fu consapevole di questo problema sin dalla sua costituzione, e nella sua sessione di Torino decise di affrontarlo fermamente. L'attuazione di questo compito dipende dalla conoscenza della sua natura. Perciò è necessario aprire una discussione sul modo del reclutamento, della selezione e della formazione dei militanti. Ogni nostro gruppo deve saper fare una «politica dei militanti», per estendere e rafforzare il Congresso del Popolo Europeo.

Naturalmente, i militanti si formano nella lotta, non in cenacoli di studio. Tuttavia non si nasce militanti, e non si è buoni militanti senza un carattere politico ben definito. Di conseguenza, bisogna farsi in via pregiudiziale un'idea chiara su due questioni: quella del fondamento della personalità dei militanti e quella del loro reclutamento.

1) Fondamento della personalità dei militanti. Il Congresso del Popolo Europeo è lo strumento europeo di una politica europea, mentre tutti gli altri strumenti di azione sono nazionali. Per questo motivo esso può essere organizzato e guidato soltanto da persone che sappiano differenziarsi dai politici nazionali e che vogliano conquistare un modo europeo di vedere ed un modo europeo di agire. Il compito non è facile. Tutto ciò che ci circonda, e ci stimola ad agire e a giudicare, è nazionale: giornali, partiti, governi e persino, in larga parte, la stessa cultura politica. E' questo il fatto che spiega l'incapacità di costruire l'Europa delle nostre classi politiche, incapacità ripetutamente dimostrata negli ultimi dieci anni. Se noi stessi non vogliamo cadere vittime di questa situazione, dobbiamo assolutamente evitare di formare il nostro giudizio politico, ed il nostro comportamento politico, scegliendo tra i punti di vista e le opzioni politiche che si sviluppano nel quadro delle vite politiche nazionali. Al contrario, dobbiamo basarci soprattutto sulla nostra ragione, ed esercitarla pazientemente in ogni situazione per sradicare dal nostro stesso inconscio i riflessi nazionali nascosti nel profondo della nostra personalità; dobbiamo nutrire i nostri giudizi politici con le fonti europee di cui disponiamo e che dovremo sviluppare; e dobbiamo decidere il nostro comportamento politico sulla base dei bisogni e delle tendenze del Congresso del Popolo Europeo e non sulla base dei bisogni e delle tendenze degli Stati nazionali e dei loro sostegni: i partiti nazionali.

Questi sono i rilievi essenziali. Ma i vari aspetti di questo comporta-

mento, che noi dobbiamo maturare in noi stessi e diffondere negli altri per farne dei militanti, devono essere permanentemente discussi, studiati ed approfonditi per definire sempre più efficacemente la cultura politica necessaria, le fonti di informazione indispensabili, il lavoro organizzativo da fare.

2) Il reclutamento. Al di fuori del Congresso del Popolo Europeo, non esistono ambienti nei quali si formi spontaneamente il desiderio di divenire militanti dell'Europa. Le forze nazionali posseggono tradizioni radicate da tempo, che si sono impiantate nelle scuole, nelle famiglie, nella società, nei gruppi organizzati. Perciò gli Stati ed i partiti nazionali determinano il comportamento politico della maggior parte delle persone e possono contare meccanicamente su un rifornimento normale della classe politica. Il Congresso del Popolo Europeo non possiede nulla di simile. Per reclutare militanti esso deve fare una politica apposita, ed intervenire in tutti i settori nei quali si formano e si modificano la coscienza e la volontà politica, a cominciare dagli ambienti giovanili, particolarmente importanti perché i giovani non sono legati agli Stati dagli interessi personali allo stesso modo degli anziani.

Nel perseguire questo intervento, una cosa soprattutto è da tenere presente. La situazione dei nostri Stati e la loro storia recente spingono molti uomini alla considerazione del problema dell'unità europea. Ma costoro restano praticamente militanti o simpatizzanti degli Stati nazionali perché il punto di vista nazionale è stato loro impresso sin dall'infanzia sotto forma di sentimenti e di immagini, ed è costantemente alimentato dalla maggior parte degli stimoli e degli incentivi attuali. Per questo motivo la coscienza nazionale, anche quando subisca la spinta contraria dell'aspirazione all'unità europea, resta prevalente sinché una lunga esperienza in un ambiente adatto non riesca a sradicarla dall'inconscio. La nostra politica di reclutamento dei militanti deve perciò riuscire ad attirare sempre nuove persone ed a far fare loro una esperienza profonda. Ogni nostro gruppo deve studiare e risolvere questo problema.

#### IL MILITANTE COME GUIDA POLITICA

Dobbiamo approfondire la questione dei tre comportamenti, cioè dell'azione dei militanti, dei simpatizzanti e dei cittadini comuni. Ciò comporta l'elaborazione di un complesso di regole di pensiero e d'azione. Naturalmente queste regole non sono le stesse per i tre comportamenti.

La prima cosa da osservare a questo proposito è che il comportamento dei simpatizzanti e quello degli elettori dipendono da quello dei militanti. Per molti aspetti la fondazione di un Comitato del CPE corrisponde proprio alla fondazione delle regole con le quali raggruppare, e far entrare in azione, i comportamenti secondari della lotta politica. Sono dunque i militanti che devono fondare le regole d'azione dei simpatizzanti e degli elettori. Tuttavia questa scienza del militante, questa capacità di raggruppare uomini su un certo cammino non servirebbe a nulla se il militante non esercitasse, oltre a questa scienza, un'arte. Si tratta dell'arte del pilota. I militanti formeranno un gruppo e lo metteranno in cammino applicando le regole organizzative del CPE con le riunioni e le elezioni. Ma essi potranno ingrossare il gruppo strada facendo soltanto se sapranno, ad ogni crocevia, scegliere la strada giusta e dare a coloro che li seguono l'impressione che c'è una direzione di marcia.

Non è facile parlare di un'arte. Pilota sarà colui che lo diverrà, non colui che oggi ha fama, autorità, competenza. Nella situazione presente gli «arrivati», anche quando pigliano la maschera europea, pilotano vie nazionali. Dalla parte dell'Europa stanno gli oscuri, quelli che non contano ora ma di cui ci sarà bisogno nell'avvenire, quando non ci sarà più che la nostra scelta, o la rovina finale.

Come prendere ogni giorno la direzione di marcia europea nell'Europa degli Stati nazionali? In ogni momento noi saremo di fronte soltanto a scelte nazionali perché il sistema dei partiti, gli esponenti dei grandi interessi materiali e morali, e l'opinione pubblica sono prigionieri degli Stati, e gli Stati sono lo strumento delle decisioni politiche nazionali. Se non apriremo una breccia nelle mura di questa prigione tutti gli uomini proseguiranno ad ogni svolta il loro folle cammino nazionale, senza nemmeno vedere la via d'uscita. E' ciò che accade oggi in Francia ed in Germania. La Francia non può, da sola, risolvere il problema coloniale. Ma fattasi acuta la crisi algerina, i capi della democrazia, dimentichi dell'Europa di cui parlano alla domenica, non hanno pensato che a scelte nazionali. La Francia nazionale era costretta al dilemma del fronte popolare, per mollare l'Algeria, o del colpo di Stato militare, per tenerla. Privi di scelte democratiche nazionali, i capi della democrazia, votati da elettori socialisti, radicali, cristiani, hanno consegnato il paese al dittatore illuminato che scambia la Francia per la principessa delle fiabe. Ma la Francia meravigliosa che De Gaulle promette alla gioventù francese è veramente una fiaba, buona per prendere sonno sognando, non per preparare l'avvenire. Similmente la Germania non può risolvere da sola il problema della difesa e nel contempo garantire la sua democrazia

contro un forte potere militare tedesco. Ma fattosi acuto il problema militare per la questione delle rampe per i missili, i capi della democrazia tedesca, altrettanto immemori dell'Europa di cui parlano la domenica, non hanno pensato che a scelte nazionali, le quali sono: o non difendersi, o far rinascere un forte potere militare.

Nei giorni duri delle scelte, chi dirà queste cose ad altri uomini? Questa è la grave difficoltà del militante. Quando giunge il momento della scelta, il momento della verità, e bisogna esercitare l'arte del pilota, egli deve parlare. Ma egli è solo. Tutto ciò che ha l'apparenza della forza e dell'importanza è contro di lui. Con lui sono soltanto altri militanti, come lui oscuri. Tuttavia, se i militanti avranno il coraggio di parlare e romperanno una breccia nel muro della prigione nazionale, molti uomini li seguiranno perché molti uomini aspettano l'Europa, ed il gruppo crescerà continuamente sino a che un giorno, per risolvere qualche crisi grave, non si potranno più chiamare i rappresentanti del culto del passato, ma si dovrà ricorrere al Congresso del Popolo Europeo.

Chi è solo può cominciare parlando ad un altro. L'unico principio che si può suggerire corrisponde a ciò che hanno fatto i gruppi di militanti che tengono già bene il campo: bisogna formare *équipes* di amici. Ogni comunità di amici dovrà esplorare seriamente il mondo della politica, studiarne a fondo i problemi, discutere e migliorare continuamente le regole d'azione del CPE ricorrendo a *Popolo Europeo* ed alla bibliografia federalista. Conosco gruppi che hanno tenuto settimanalmente riunioni di studio nelle quali ognuno arricchiva gli altri parlando delle letture fatte e dei problemi affrontati. Con una tenacia sorprendente questi gruppi continuarono anche quando il gruppo, inizialmente numeroso, si ridusse a tre o quattro persone. Ma questi tre o quattro potevano tenere bene il campo perché avevano rafforzato la ragione ed il carattere, perché erano il frutto di una selezione severa e paziente. Questa è la regola del gruppo dei militanti. Ogni gruppo che l'avrà seguita, dopo un lavoro oscuro un giorno uscirà dall'ombra, e metterà in cammino sulla strada dell'Europa nuovi simpatizzanti e nuovi cittadini europei.

#### REGOLA E COMPITI DEL MILITANTE

I compiti fondamentali del militante sono tre: applicare le regole del CPE per raggruppare sulla base delle elezioni popolari simpatizzanti e

cittadini, esercitare l'arte del pilota per mantenere sulla direzione di marcia europea queste persone, procurarsi l'autonomia finanziaria mediante una autoquotazione mensile per dipendere solo da sé stessi nella presente situazione di potere nazionale. Facile a dire, difficile a fare. A prima vista sembra che ci sia una certa sproporzione fra questi compiti ed il mezzo necessario per divenire capaci di affrontarli: formare delle *équipes* di amici con la regola della discussione settimanale di problemi e situazioni della politica. Bisogna dunque mostrare le ragioni di questa affermazione.

Prima di tutto chi legge deve immaginare che cosa può accadere quando un piccolo gruppo di uomini abbia fatto fermamente almeno per un anno un'esperienza di questo genere. A guardare dal di fuori, ci saranno state una trentina di riunioni. Con una ventina di persone all'inizio se ci sarà stata abilità nel lanciare l'impresa; con tre o quattro persone dopo qualche riunione; con una decina di persone verso la fine se i tre o quattro avranno tenuto duro svolgendo regolarmente le riunioni quando l'animo li avrebbe spinti ad abbandonarle. A guardare dal di dentro, questi tre o quattro, ed anche gli altri, saranno assai mutati. Erano probabilmente all'inizio uomini incerti nel giudicare le situazioni ed i problemi della politica, uomini obbligati a prendere l'imbeccata da giornalisti e politici di grido. Alla fine penseranno con la loro testa e vaglieranno le idee altrui, da qualunque fonte provengano, sulla misura del loro giudizio. Anche nel carattere saranno mutati: all'inizio costoro non sapevano certo di essere uomini capaci di guidare altri uomini; alla fine sapranno di esserlo, perché avranno temprato l'animo restando soli sul campo ed avranno acquistato il carattere severo di chi sa guidare una lotta politica difficile.

In altri termini, sarà nata una classe politica europea, e sarà stato fondato il mezzo organizzativo per reclutarla, mantenerla e avvicendarla. Questa classe politica, con le regole della sua azione esterna, terrà in campo, mediante le elezioni del CPE, una forza politica europea nella sua città. Per comprendere la portata della regola dei militanti, basta pensare al fatto, messo bene in luce da Duverger, che il tipo di raggruppamento degli uomini decide del loro pensiero politico. Poniamo che uomini si radunino, come nelle sezioni dei partiti, nelle assemblee dove si votano mozioni e si eleggono dirigenti. Questi uomini faranno in comune l'esperienza della cucina politica, mentre il loro pensiero politico profondo si formerà in altri ambienti. Poniamo invece che uomini si radunino, come nell'organizzazione dei militanti che dobbiamo costruire, allo scopo di studiare e discutere. Questi uomini elaboreranno insieme il loro

pensiero politico profondo nell'ambiente federalista ed impareranno ad impiegarlo, ad esporlo, a battersi.

Per questo motivo ci può essere formazione di militanti soltanto se esiste, dentro il CPE ed al servizio del CPE, questa organizzazione speciale. Essa dovrà agire indipendentemente dalle riunioni ufficiali degli organi locali del CPE, dove anche noi useremo una cucina politica per tener legato alla prospettiva europea il mondo esterno a noi, che tenderà sempre a spostarsi verso la prospettiva nazionale sinché non ci sarà un potere politico europeo.

Può parere strano che per compiere un'impresa politica si debba mettere in piedi, dentro un'organizzazione di lotta, un'organizzazione di studio che avrà regole e strutture più simili a quelle delle scuole di pensiero che a quelle delle associazioni politiche. Eppure in tutte le imprese rivoluzionarie qualcosa di questo genere è sempre esistito, perché il compito più difficile del rivoluzionario è proprio quello di usare bene la ragione per dirigere la lotta verso un obiettivo nuovo in un mondo dove le abitudini, i pensieri fatti, i luoghi comuni indirizzano gli uomini verso i vecchi obiettivi. Del resto, se si vogliono trovare precedenti vicini a noi, si pensi all'organizzazione fabiana rispetto al partito laburista, alla passione dottrinarina dei marxisti che fecero la rivoluzione russa.

Detto ciò, apparirà chiaro come i militanti possano — e come i militanti debbano, perché nessun altro può farlo — esercitare l'arte del pilota oltre che la scienza della politica. Qualcuno potrà obiettare che formare in una città tre o quattro militanti di ferro, ed un piccolo gruppo di militanti tenaci, è ben poco di fronte alla forza dei partiti. Ma in realtà, dietro ogni partito, in ogni città, ci sono pochi uomini forti. Ma in realtà, quando gli Stati sono in situazioni difficili e sono possibili i grandi mutamenti, ciò che conta soprattutto è avere buoni generali e buoni ufficiali, ed una buona scelta politica. Se si ha ciò, le truppe vengono al momento giusto. Se non si ha ciò, ma si hanno le truppe, al momento della lotta le truppe si sbandano e non servono a nulla. Questo capitò alla democrazia italiana ed alla democrazia tedesca nel primo dopoguerra, questo rischia di capitare alla democrazia francese e domani alle altre. Infine, in Francia, c'erano da una parte i partiti con le loro truppe numerose, dall'altra un uomo solo. Ma costui aveva carattere di ferro, ed una scelta. Per questo ha guadagnato la partita. Ed è vero che è debole rispetto al futuro; ma è debole non perché è solo, ma perché ha una scelta debole, una scelta francese in un mondo dominato dai grandi Stati continentali.

Forti della loro scelta continentale, i militanti si mettano all'opera per

costruire la loro organizzazione speciale al servizio del CPE. Nelle città dove c'è con noi qualche persona dotta di politica, meglio. Dove non c'è, si proceda ugualmente. Ci sono, per cominciare, i federalisti che hanno già molti anni di esperienza ed i loro scritti, c'è la bibliografia federalista, c'è *Popolo Europeo* per rimanere aggiornati, e c'è, in ciascuno di noi che lo voglia, la possibilità di apprendere. Fare l'Europa, o non farla, dipende dal numero di queste persone.

### IL PROBLEMA DEI SIMPATIZZANTI

Avevamo detto che, *grosso modo*, si possono distinguere tre comportamenti politici: quello molto attivo di chi fa della politica il fine della sua vita, quello di chi dedica alla politica qualche azione e qualche riflessione ma fa sostanzialmente altro, e quello di chi tendenzialmente non dedica alla politica né azioni né riflessioni, ma viene attirato soltanto dai grandi fatti politici, come le elezioni, le crisi e via dicendo. Ed avevamo detto che la tecnica dell'azione politica sta nel modo di raggruppare gli uomini. Naturalmente un modo di raggruppare può concretarsi oppure no, secondo il tipo dei rapporti, in tessere e statuti, ma consiste soprattutto nel tipo di azione e di discorso che lega di fatto degli uomini. Con tali criteri abbiamo esaminato il problema dei militanti e trovato: a) che sta ad essi di mettere in azione, con le regole del CPE, simpatizzanti ed elettori; b) che sta ad essi di guidare gli Europei verso l'obiettivo mediante le scelte politiche; c) che l'azione tipica del loro raggruppamento speciale — e quindi del loro mantenimento e del loro reclutamento — sta nell'elaborazione in comune di un pensiero politico.

Esaurito l'argomento dei militanti, con gli stessi criteri dobbiamo esaminare quello dei simpatizzanti. Si tratta, prima di tutto, di stabilire bene tra quali uomini noi possiamo avere dei simpatizzanti. Evidentemente abbiamo ora in vista le persone che dedicano alla politica qualche azione e qualche riflessione, ma fanno sostanzialmente altro. Data la loro condizione, queste persone conoscono approssimativamente la politica, e bene l'altro. Questo altro sarà il commercio, l'industria, la scuola, il giornalismo e via dicendo: tutte le attività umane. Però queste persone — che pensano anche alla politica — avranno delle idee politiche indipendentemente dal loro lavoro e non si limiteranno a valutare la politica dal solo punto di vista corporativo, cioè secondo quanto può rendere alla loro categoria, ma cercheranno di valutarla anche dal punto di vista dell'interesse generale, cioè secondo quanto può rendere a tutti, il che comporta

il riferimento a certi valori: libertà, giustizia, pace e così via. Tuttavia, proprio perché ciò che conoscono bene è quanto può essere visto dall'angolo visuale della loro vera esperienza — il loro lavoro — essi tenderanno a valutare la politica dallo stesso angolo visuale: se sono produttori, in quanto essa rende espansiva o stagnante la produzione; se sono lavoratori, in quanto essa migliora o peggiora la giustizia sociale; se sono uomini di cultura, in quanto essa favorisce, oppure no, la scienza e l'affermazione di certi valori, e via dicendo.

Da ciò discende che, della politica, essi conosceranno meglio l'aspetto che si può chiamare dei problemi politici, peggio quello che si può chiamare della linea politica. I problemi politici sono quelli che la politica deve affrontare: essi stanno su una vasta scala, che va dalla politica estera — ad esempio la liquidazione del colonialismo o i rapporti tra l'Occidente e l'Oriente —, alla politica economica — organizzazione della produzione e della distribuzione in questo o quell'ambito —, alla politica interna — burocrazia, scuola, ordine pubblico — e così via. Per ognuno di questi problemi c'è l'interesse diretto di tutti, o c'è l'interesse di gruppi diversi. La linea politica invece è normalmente l'indirizzo globale di governo, o la proposta di tale indirizzo da parte di un partito d'opposizione. Tale indirizzo riguarda naturalmente la politica estera, militare, economica, sociale e via dicendo; e perciò tocca gli individui ed i gruppi i cui interessi e ideali dipendono dall'azione del governo. Ma esso non può venire elaborato soltanto in funzione della migliore soluzione possibile dei diversi problemi in vista, perché ciò non avrebbe alcun senso se non servisse a costruire una maggioranza, il che comporta soluzioni di compromesso, un minimo comune denominatore tra molti ideali e molti interessi. In sostanza una linea politica è proprio: problemi politici più ricerca del compromesso migliore, che servirà a realizzare quella maggioranza senza la quale i migliori progetti del mondo resterebbero sulla carta. Questa ricerca del compromesso migliore costituisce il compito specifico dei politici, compito che richiede una esperienza particolare.

Possiamo esemplificarla proprio accennando ad una differenza tra la linea politica dei partiti e la nostra. La linea politica di un partito è quella adatta a realizzare un indirizzo di governo o di opposizione (che ha come scopo di diventare governo). Perciò il suo compromesso richiede: a) la richiesta del 50% più uno dei votanti (al di là il compromesso sarebbe troppo diluito, e pertanto debole; al di qua il compromesso non potrebbe mai essere, o diventare, governo); b) questa maggioranza deve essere disponibile per un lungo periodo di tempo, durante il quale il governo incide sugli interessi immediati dei gruppi e degli individui, perché

governare è scegliere, quindi favorire gli uni e danneggiare gli altri. Invece la nostra linea politica, che è quella adatta a individuare il cammino per fondare uno Stato nuovo, deve realizzare un compromesso che possa: a) mantenere attiva per un periodo di tempo lungo soltanto una piccola minoranza; b) realizzare sopra le divisioni di parte tipiche dei governi (liberali, socialisti, cristiani), per un periodo di tempo breve che non incide sugli interessi immediati della popolazione — quello della Costituente e dei suoi lavori — una specie di unità di quasi tutta la popolazione.

Naturalmente tutte le questioni che sorgono nell'impostazione di una linea politica interessano direttamente soltanto coloro che ne hanno piena esperienza — i militanti — e non coloro che non l'hanno — simpatizzanti, elettori. Perciò i simpatizzanti potranno accettare e seguire la nostra linea politica popolare costituente soltanto nella misura nella quale i militanti, e l'azione globale del CPE, sapranno collegarla con i problemi politici che interessano — o possono interessare — direttamente tale categoria di persone. Da questa constatazione deriva l'importanza decisiva dei documenti di protesta e di rivendicazione, che devono presentare la visione europea dei grandi problemi politici. Come vedremo nel prossimo articolo, il problema dei simpatizzanti e quello dei documenti di protesta e di rivendicazione si legano direttamente, tanto che si può dire che non c'è una nostra seria azione nei confronti dei simpatizzanti (cioè del secondo tipo di comportamento politico), se non c'è una seria elaborazione, presentazione e diffusione politica dei documenti di protesta e di rivendicazione.

## IL RECLUTAMENTO DEI SIMPATIZZANTI

L'azione che può permetterci di raggruppare dei simpatizzanti ha dunque il suo fondamento nella elaborazione, nella diffusione e nella pubblica discussione dei documenti di protesta e di rivendicazione. I «documenti» affrontano problemi circoscritti, e per questa ragione dicono qualcosa a coloro che quei problemi sperimentano nella loro stessa vita. I «documenti» mostrano che la chiave della soluzione non è nazionale ma europea, e per questa ragione possono legare alla lotta per l'Europa gli individui a cui si rivolgono.

Di quali individui si tratta? Di quella vasta cerchia di persone che, prima di tutto, vivono seriamente il loro lavoro e, secondariamente, sanno legare i problemi che sorgono nel loro orizzonte a qualche prospettiva

politica. Le persone di questo tipo sono attratte dai movimenti politici che professano gli ideali della nostra civiltà politica, e li giudicano sulla base della loro capacità di formulare e risolvere certi problemi, quelli che essi stessi conoscono. E' questo il grado di coscienza nel quale si formano le idee, le simpatie e le adesioni del cerchio sociale che fornisce i simpatizzanti ai movimenti politici. Se valutiamo la situazione da questo punto di vista possiamo constatare:

1) Se il CPE «produce» soltanto il richiamo ideale all'unità europea non può reclutare seriamente simpatizzanti. In qualche misura molti movimenti politici hanno aggiunto l'«Europa» come quarta parola alle tre parole-chiave degli ideali politici del nostro tempo: democrazia, libertà, giustizia sociale. Ma i grandi ideali non dividono più la classe politica ed i simpatizzanti lungo lo spartiacque dei partiti perché sono divenuti un patrimonio comune a tutti i partiti, e quindi gli individui giudicano, nella misura in cui possono, la traduzione dei principi nei fatti. Il CPE deve «produrre» la giusta formulazione di singoli problemi politici, economici e sociali; negare a ragion veduta la chiave nazionale; e mostrare la chiave europea. In tal modo può seriamente attrarre tutte le persone sensibili ai problemi che solo con tale chiave possono essere risolti.

2) Il quadro nazionale — partiti, esperti, giornalisti — difficilmente formula secondo l'ottica europea i singoli problemi. Si tratta di persone che devono la loro influenza, o il loro potere, allo Stato nazionale, entro il quale hanno fatto esperienza ed hanno avuto fortuna. Per queste persone vale questa legge: «Le idee e le convinzioni dei gruppi dominanti sembrano congiungersi così strettamente agli interessi di una data situazione da escludere qualunque comprensione dei fatti che potrebbero minacciare il loro potere» (Mannheim). Questa legge spiega perché tanti politici e tanti scrittori scrivono spesso che gli Stati europei morranno se non si uniscono, e poi assegnano a questi moribondi compiti grandiosi come la liquidazione del colonialismo, la fine della guerra fredda, il conseguimento della ricchezza e della giustizia sociale nell'era dell'atomo e dell'automazione, e via dicendo. In ogni modo, per questo fatto, se il CPE non «produce» impostazioni europee dei singoli problemi, il cerchio sociale dei simpatizzanti virtuali resta di fronte soltanto a soluzioni nazionali. Perciò, in tal caso, anche laddove esistono propensioni generiche per l'Europa, gli individui restano legati solo alle prospettive ed ai partiti nazionali, e i movimenti europeistici tradizionali vivono come fantasmi.

3) Il rapporto «documenti»-simpatizzanti mette in evidenza l'azione fondamentale che può procurare ai militanti ogni sorta di contatti con gli

ambienti della città nella quale essi agiscono. Questa azione costituisce dunque la premessa necessaria per giungere lentamente ma sicuramente alla conquista di possibilità finanziarie, di influenze culturali, di prestigio politico; e per rompere il vuoto che sta ancora attorno alla lotta per l'Europa. L'efficacia di questa azione riguarda anche le nostre questioni organizzative, e mostra: a) l'importanza del lavoro culturale dei militanti, dal quale devono uscire le soluzioni europee dei problemi politici; b) l'importanza delle riunioni preliminari alle elezioni del CPE, nelle quali queste soluzioni devono essere proposte ad ambienti omogenei e selezionati.

Per questa ragione il rapporto «documenti»-simpatizzanti può dinamizzare tutta la nostra azione; può procurarci candidature serie per le liste del CPE; può darci delegati al Congresso capaci di rappresentare davvero le diverse esigenze del popolo europeo; e può conferire al nostro dibattito politico la forza ed il prestigio necessari per condurre la nostra lotta. Naturalmente alla base di questo lavoro deve stare il coraggio morale ed intellettuale dei militanti, ai quali spetta di vincere il conformismo nel quale si sono adagiati i nostri Stati per poter presentare a tutti il vero volto dell'Europa, il significato che essa potrà avere per la vita di tutti. Il volto dell'Europa sarà molto diverso dalle facciate squallide dei nostri vecchi Stati. I nostri documenti saranno veramente europei nella misura nella quale sapranno contrapporre, problema per problema, alla vita di oggi la vita di domani, e dire ogni volta una parola nuova rispetto alle parole fruste della politica attuale.

## L'OPINIONE PUBBLICA

Resta il problema del terzo grado di comportamento politico (rispetto al CPE l'elettore, il cittadino comune). Gli individui in questione sono abitualmente chiamati «opinione pubblica», «popolo» e via dicendo. Il loro carattere politico si chiarisce se si tien conto del fatto che essi hanno normalmente un interesse molto superficiale per la politica, alla quale partecipano solo quando sono attratti da grandi avvenimenti. Sia gli Stati che i partiti abitualmente li adulano, sino ad elevarli al ruolo di autentici ed esclusivi protagonisti. L'ideologia democratica afferma che essi, come cittadini, come elettori, sono i veri detentori del potere, i controllori del governo (i ministri ed i parlamentari non sarebbero che i loro rappresentanti). L'ideologia socialista afferma che essi, come classe

lavoratrice, sono l'unico elemento autonomo non solo della politica, ma addirittura della storia. L'ideologia nazionale (che organizza il consenso dei cittadini agli Stati attuali, così come le ideologie dei partiti organizzano il consenso delle parti) afferma che essi sono la «nazione», e perciò la sostanza ed il fine della politica, della storia, della cultura, della morale e talvolta persino della religione.

Tutto ciò non serve per capire che cosa fanno e che cosa pensano politicamente questi individui, mentre tale conoscenza è necessaria se si vuole ottenere un loro raggruppamento europeo. In generale si conosce solo ciò che si fa. Di conseguenza gli individui di cui parliamo, poiché fanno politica superficialmente, la conoscono superficialmente, per approssimazioni grossolane che l'ideologismo (fascista, democratico, socialista e nazionale) traduce nei miti primitivi che tengono attualmente il campo in Europa. Ciò riguarda il loro stato mentale normale. C'è tuttavia un aspetto della politica nel quale, pur con questo stato mentale confuso, questi individui si rendono conto di quel che accade, e compiono azioni positive. Per individuarlo dobbiamo tener presente che la politica presenta: a) il livello dell'elaborazione delle linee politiche, corrispondente al comportamento della classe politica che lotta per acquistare o mantenere il potere; b) il livello dell'elaborazione e della soluzione dei problemi politici (che dipende per la realizzazione dal primo, perché l'esecuzione di un programma politico non è che il sottoprodotto della lotta per il potere, secondo l'incisiva espressione di Schumpeter); c) il livello delle grandi scelte, delle alternative di fondo, corrispondente al comportamento del cittadino comune (che dipende dal primo e dal secondo perché il cittadino comune non partecipa né al processo di elaborazione delle linee politiche, né a quello della formulazione dei problemi).

Ciò non comporta la passività del cittadino comune. Al contrario comporta la sua attività, il suo grado di autonomia politica. Quando i problemi sono messi in evidenza, e le grandi scelte politiche sono state formulate, la classe politica ed i simpatizzanti escono per così dire di scena, ed entra in scena il cittadino comune. La sua scelta si impone. Egli non è attivo sinché le grandi scelte non giungono sulla scena. In questi lunghi intermezzi il cittadino comune è passivo, è suddito, sia nei regimi democratici che in quelli totalitari. Ma quando le grandi scelte maturano perché un potere si sta sgretolando ed un altro sta formandosi, chi decide è questa massa di persone che non può avere il potere, ma può scegliere chi lo avrà, e generalmente non sceglie male perché in questi casi la politica diventa molto semplice: o gli uni o gli altri. Quando il potere è

realmente conteso, poche forze, estremamente visibili, restano sulla scena.

Questo è il dato decisivo circa il terzo grado di comportamento politico. Per ottenere dai cittadini comuni un'azione, una partecipazione, bisogna riuscire ad organizzare ciò che essi hanno di autonomo, bisogna cioè portarli sul terreno politico delle grandi scelte. Molti ritengono che le masse si conquistano con la semplice propaganda, con gli *slogans* vuoti di verità, con le menzogne. In realtà ciò non accade mai. La propaganda deformatrice della verità è efficace solo quando le masse sono già legate ad un potere stabile (sono in stato di passività), e questo potere (normalmente statale) mobilita l'apparato grandioso di tutti i suoi mezzi di informazione, a cominciare dalla scuola, per dirigere i sudditi verso certi obiettivi e verso certi stati d'animo (l'idea nazionale, cioè il fatto che ci sentiamo francesi, italiani, tedeschi dipende da ciò, ed ha lo stesso carattere di «religione laica» del comunismo e via dicendo). Ma quando si tratta di ottenere dei cambiamenti, e nessuno ha un potere decisivo perché quello vecchio sta cadendo e quello nuovo sta formandosi, questo tipo di propaganda non si può fare, e non serve a nulla. In questo caso bisogna sfruttare l'attività, e non la passività, delle masse.

Ciò non si ottiene né con la propaganda generica, né con le menzogne, né con il lavaggio dei cervelli, ma mediante la lotta per il potere, che manifestando le scelte fa entrare in gioco il comportamento spontaneo delle masse. Si tratta di situazioni nelle quali tutti desiderano sapere che cosa accade e sono in grado di capirlo, e nelle quali tutti vogliono partecipare per contribuire a determinare la scelta. La manifestazione delle scelte è, formalmente, ancora propaganda. La sua forza dipende dalla sua verità. Tutti vogliono e sanno capire e partecipare: il consenso delle masse si organizza pertanto rapidamente e spontaneamente attorno a coloro che conoscono meglio ed espongono più veracemente i dati reali della situazione e delle alternative di potere, indipendentemente dall'uso di forti apparati di mezzi di informazione. Nei casi di tal genere la massa torpida, impermeabile all'argomentazione politica, che solitamente la disdegna ed eleva a suoi eroi i canzonettisti, le dive, gli atleti, si sveglia. Migliaia di canali di comunicazione delle idee si aprono da soli. Certe immagini, certe parole d'ordine, quasi senza carta stampata e contro la carta stampata, arrivano dappertutto e formano una possente corrente d'opinione che travolge partiti ed idee considerati fino al giorno prima assolutamente stabili (l'ultimo caso forte è la rivoluzione ungherese, l'ultimo caso fiacco l'avvento al potere di De Gaulle). L'esempio limite è dato dalla rivoluzione russa. I bolscevichi erano pochissimi e pratica-

mente privi di potere. Ma nella sconfitta militare il potere tradizionale stava sgretolandosi e Lenin seppe formulare le parole d'ordine (famosa «Terra e pace») dello stato d'animo delle moltitudini. Trotzky commenta in questo modo il successo: «La povertà dei mezzi di cui disponeva l'agitazione bolscevica era evidente. Come dunque, con un apparato così debole, e stante il numero insignificante delle tirature di stampa, le idee e le parole d'ordine del bolscevismo si sono potute imporre al popolo? Il segreto dell'enigma è molto semplice: le parole d'ordine che corrispondono al bisogno acuto di una classe e di un'epoca si creano da sole migliaia di canali. L'ambiente rivoluzionario, portato all'incandescenza, si distingue per un'alta conducibilità delle idee».

Ciò equivale a dire che la propaganda, considerata a sé stante come insieme di conferenze, di manifesti, di volantini, non serve a nulla. Le grandi masse acquisiscono certe idee, le fanno proprie, ed agiscono di conseguenza, soltanto quando i modi tipici del terzo comportamento politico entrano in azione. Se il potere è stabile le masse restano torpide e nessuna propaganda può modificare i loro comportamenti (solo lo Stato può eccitarli). Se il potere è instabile, chi possiede un'alternativa di potere entra in comunicazione diretta con le masse anche se possiede un debolissimo apparato di mezzi di informazione. In realtà la vera propaganda politica non è che un aspetto della lotta per il potere: quello decisivo perché riguarda il comportamento delle moltitudini e quindi il compimento delle grandi scelte di potere. Nessuno legge, nessuno ascolta, nessuno sente se non ha un incentivo. E l'incentivo politico non si crea con mezzi artificiali perché le masse sono autonome a questo proposito. L'incentivo si forma da sé, quando l'evoluzione della situazione di potere determina grandi scelte. In questo momento è forte solo chi ha la possibilità di prendere il potere e di formulare parole d'ordine corrispondenti al reale stato d'animo delle masse, anche se il giorno prima era ignorato.

#### L'OPINIONE PUBBLICA DALLE NAZIONI ALL'EUROPA

Il problema dell'utilizzazione europea del terzo comportamento politico è, per le ragioni esposte, un problema di azione, non di generica propaganda. Naturalmente il cittadino comune non sarebbe raggruppabile a livello europeo se non esistessero: a) uno stato d'animo virtuale europeo (non si organizza ciò che non c'è); b) la debolezza dei nostri Stati. Tuttavia questi dati non costituiscono attualmente un forte incentivo per

le masse perché i nostri Stati sono deboli, ma non sono ancora in crisi manifesta di potere. L'ambiente politico pertanto è nazionale e torpido (come gli Stati). Si potrà dunque creare un raggruppamento europeo solo creando un ambiente europeo, contrapposto al dominante ma fiacco ambiente nazionale. Un «ambiente» è una situazione nella quale l'incentivo a fare e ad informarsi si manifesta da sé. I federalisti hanno saputo realizzarlo con le elezioni primarie ed i seggi all'aperto. Ciò spiega il loro successo. Ignoti a tutti, praticamente senza mezzi e senza influenza, essi hanno potuto interessare, nelle città dove hanno fatto i primi esperimenti popolari, decine di migliaia di persone.

Il voto europeo è una regola d'azione che presenta (virtualmente) la scelta europea. Il seggio all'aperto costituisce un «ambiente» e perciò ottiene un risultato che nessuna propaganda può conseguire, l'interesse politico della popolazione, senza del quale la propaganda parla a chi non ascolta. La combinazione di questi due elementi costituisce una piattaforma d'azione che nessuno deve subire, ma alla quale tutti possono partecipare, e stimola l'ondata perché tutti comprendono che la loro partecipazione individuale aumenta l'importanza del fatto. Chi si trova in questo ambiente constata la nascita di una nuova lotta politica e percepisce, sia pure in un modo ancora confuso, la possibilità della cittadinanza europea.

Il voto del CPE non crea un potere parlamentare, ma vale piuttosto come una protesta, una rivendicazione del diritto elettorale europeo. Per questa ragione difficilmente potrebbe suscitare un «ambiente» europeo se venisse organizzato esclusivamente con seggi in locale chiuso, vale a dire con una procedura analoga a quella delle elezioni nazionali. L'elezione europea, in questo caso, rischierebbe di venire scambiata per una manifestazione «europeistica» dei partiti e delle autorità nazionali; e richiederebbe comunque un'azione preventiva di informazione che nell'attuale clima politico potrebbe avere soltanto una portata molto limitata. Il seggio all'aperto invece informa mentre offre la partecipazione; è visibile, e mostra in una immagine vivente i dati reali del problema europeo (la lotta di una classe politica europea e la scelta europea della popolazione); si differenzia da tutte le manifestazioni politiche attuali; desta moltissimi propagandisti improvvisati; tira fuori dalla coscienza di ognuno cose che ognuno sa sull'impotenza degli Stati nazionali e sulla necessità dell'unità europea; e mette in evidenza gente nuova: gli uomini del Congresso del Popolo Europeo. Il terzo comportamento politico è impermeabile alla propaganda, sensibile alle scelte, e queste elezioni sono l'unica scelta europea oggi possibile.

Naturalmente non si tratta di organizzare le elezioni europee una volta sola, ma di ripeterle entro un piano generale rivolto all'aumento del numero dei votanti. Bisogna perciò sapere che cosa si deve fare tra un'elezione e l'altra. In questo periodo può sorgere la tentazione di mantenere il contatto organizzativo diretto di carattere politico con le migliaia di persone che hanno votato. Sarebbe fatica sprecata. Il potere dominante è nazionale, di conseguenza dopo il voto gli elettori europei ritornano nel letargo nazionale. Nella fase intermedia, valendosi del primo successo popolare e delle prime influenze conquistate, bisogna puntare sui comportamenti politici che restano attivi indipendentemente dall'esistenza di un «ambiente» e dall'imminenza di grandi scelte. Dopo la prima elezione si ha più forza di attrazione su questi elementi, e si può sfruttare questa forza sia per reclutare nuovi militanti, sia per reperire nuovi appoggi, anche finanziari (1), se si imposta subito l'obiettivo delle nuove elezioni: un numero x, molto maggiore del precedente, di votanti (l'obiettivo è assicurato dall'aumento del numero dei militanti e quindi dei seggi, e dalla possibilità di organizzare le elezioni in un quadro più vasto e più pieno).

Il significato politico generale di questo piano di lavoro a scadenza lunga è in sostanza il seguente: tendere verso l'egemonia dell'europeismo diffuso. Oggi l'europeismo è politicamente una forza zero perché, in mancanza di un interlocutore europeo visibile, viene incanalato in mille rigagnoli politici nazionali che parlano d'Europa, e spento. Ma con le elezioni primarie si può rovesciare questa situazione e stabilire progressivamente il contatto politico tra le *leaderships* europee del CPE e l'europeismo diffuso. Come oggi chi ha reazioni liberali, socialiste, sindacali e via dicendo le riferisce immediatamente al tal partito o sindacato, così domani chi avrà reazioni europee le riferirà al Congresso del Popolo Europeo e non più agli «europeisti» dei partiti nazionali. Quando ciò sarà fatto, l'europeismo sarà una forza politica. Si tratterà allora di usare bene questa forza e di impiegarla decisamente quando giungeranno situazioni di crisi di potere. In queste situazioni le scelte diventano forti, le masse si destano dal loro torpore abituale ed acquistano il potere di scegliere. Allora il CPE potrà dare la battaglia decisiva.

L'analisi delle possibilità di sfruttamento del terzo comportamento politico equivale all'analisi delle possibilità di realizzare gli Stati Uniti d'Europa, perché i grandi mutamenti politici sopravvivono quando il popolo entra in azione. Orbene, i dati obiettivi dell'azione popolare europea ci sono: i nostri Stati sono deboli e la loro debolezza crea l'europeismo diffuso che noi possiamo trasformare in forza politica; i

nostri Stati avranno, come hanno avuto nel passato, crisi gravi di potere perché sono impotenti rispetto ai loro maggiori problemi politici. I dati incerti stanno nella volontà umana. Se un numero sufficiente di uomini organizzerà politicamente l'europeismo, e se questi uomini faranno quello che devono nel momento decisivo, l'Europa si farà. Il momento decisivo potrà essere relativamente facile se avremo di fronte governi «europeistici» disposti facilmente a cedere, ad esempio a trasformare sotto la nostra pressione l'elezione diretta per l'Assemblea delle Comunità europee (prevista dai Trattati di Roma) in una elezione per una assemblea col mandato di elaborare il potere politico europeo. Ma il momento decisivo potrà essere anche difficile, se avremo di fronte governi nazionalistici incattiviti dalla loro stessa viltà, ed allora si dovrà ricorrere alla resistenza passiva, ed all'ultimo momento tenere la piazza. Ad ogni modo, se gli uomini basteranno al compito, entro una decina d'anni avremo gli Stati Uniti d'Europa.

#### NOTA

(1) Il finanziamento può, e dovrebbe, essere anche popolare. Probabilmente l'unica possibilità di restare organizzativamente in contatto con buona parte degli elettori sta proprio nella campagna popolare di raccolta di fondi per l'Europa. La cosa è possibile, perché ha carattere morale più che politico; e, realizzata, aumenterebbe molto la temperatura politica della lotta per l'Europa. Il mezzo adatto è forse il «salvadanaio europeo», che, lasciato nell'abitazione dell'elettore, ricorderebbe a lui ed a chi frequenta la sua casa l'impegno europeo.

## Il federalismo nella storia del pensiero

### JOHN ROBERT SEELEY

«*Nell'ambito della storiografia politica è ben difficile trovare autori che abbiano più felicemente realizzato l'ambizioso proposito di combinare una narrazione, lucida e dal solido costruito, d'un periodo del passato con affermazioni che portassero direttamente ai problemi politici del presente*». Questo giudizio di Sir A. W. Ward (1) stabilisce nei termini più precisi il carattere generale del contributo di Sir John Robert Seeley (2). Di cultura liberale e animato da un forte impegno civile, Seeley era convinto che «*è impossibile rendere interessante la storia di qualsivoglia Stato, se con il racconto non si riesce a mostrare una qualsiasi linea di sviluppo*» (3), e che «*nessuno può occuparsi a lungo di storia senza essere assillato dall'idea di svolgimento e di progresso*» (4). E' qui in questione non tanto il problema pratico del come si possa più efficacemente catturare l'interesse del lettore o mantenere attivo quello dello storico, quanto piuttosto quello teorico di definire la natura della ricerca storica.

E' infatti evidente che quelle affermazioni non comportano soltanto un atteggiamento di rigetto della cosiddetta «*histoire événementielle*», o di certe stravaganze della storiografia positivista che tende a ridurre lo storico al rango d'un pignolo raccoglitore di documenti e considera arbitrario qualsiasi sforzo di attribuire un senso ai fatti. Esse comportano anche il convincimento che la storiografia, se per un verso, come ovvio, deve avvalersi d'un metodo scientifico nel corso della sua ricerca, non è, per altro verso, affatto valutativa nella scelta del suo oggetto (che dipende dalla posizione che lo storico assume nei confronti del mondo, cioè dal suo sistema di valori), nella selezione dei fatti (il criterio dell'«*importanza*» implica giudizi di valore) e nell'attribuzione agli stessi di significato, (cioè nella loro interpretazione che è necessariamente legata al «*risultato*», la cui definizione si colloca sul terreno della filosofia della storia). Seeley, in effetti, non la pensava diversamente. La

sua opera più impegnativa si apre significativamente con quest'affermazione: «*Una delle mie massime predilette è questa: che la storia dovrebbe essere scientifica nel metodo, ma proporsi uno scopo pratico; che cioè non dovrebbe semplicemente appagare la curiosità del lettore sul passato, ma modificare la sua visione del presente e le sue previsioni sull'avvenire*» (5).

E', dunque, sulla base di questi convincimenti che nel pensiero di Seeley sfumano i confini tra storia e politica. «*Lo scopo ultimo del mio insegnamento, scrive in termini lapidari, è di stabilire questa connessione fondamentale, di dimostrare che la politica e la storia non sono se non aspetti diversi di un medesimo studio. V'è una concezione volgare della politica che la riduce a una pura lotta d'interessi e di partiti, e v'è un genere di storia tutta azzimata che mira unicamente all'effetto letterario e produce libri piacevolissimi ondegianti tra prosa e poesia. Questi perversamenti derivano, secondo me, dall'innaturale divorzio di due soggetti fra loro connessi. La politica è volgare quando non è innalzata dalla storia, e la storia si riduce a semplice letteratura quando perde di vista le sue relazioni con la politica pratica*» (6). E' naturale che, di fronte ad affermazioni di questo genere, chi abbia presente le falsificazioni storiche che sono state prodotte dal nazi-fascismo e più in generale dal nazionalismo, per tacere di quelle più recenti dello stalinismo, non possa reprimere un sentimento di sospetto. Questo sospetto è legittimo. Ma la consapevolezza delle aberrazioni cui ha condotto — e continua a condurre — la subordinazione della storia alla politica non cancella i legami che le uniscono. Seeley ne era profondamente convinto: «*Se ammettiamo che la verità storica è raggiungibile, com'è in realtà, allora non vi può più essere discussione sulla sua suprema importanza. Essa si occupa di avvenimenti vastissimi e importantissimi, delle cause della decadenza e dello sviluppo degli imperi, della guerra e della pace, delle sofferenze o della felicità di milioni di uomini. Per queste considerazioni io unisco la storia alla politica. Io dico che quando studiate la storia, non studiate soltanto il passato, ma anche l'avvenire*» (7). Se le cose stanno così, il vero problema, che si pone allo storico che non si nasconda la propria responsabilità politica e che anzi sappia di non potersi spogliare del proprio punto di vista, è semplicemente quello, rigorosamente etico, dell'onestà; e la sua soluzione sta semplicemente nel dichiarare senza infingimenti da che parte si sta. Seeley lo ha fatto.

\* \* \*

Come molti liberali britannici del suo tempo, del pari sconosciuti

sotto questo profilo, Seeley era un federalista (8). Un grande federalista. Il saggio dal titolo «Gli Stati Uniti d'Europa», il cui testo, qui ripubblicato in versione integrale, riproduce per iscritto quello di una conferenza rivolta nel 1871 ai membri della Peace Society, può a buon diritto annoverarsi tra i più lucidi contributi della letteratura federalista. Il lettore che avrà la pazienza di scorrerlo potrà forse convenire che, quando Beveridge presentò Il pacifismo non basta di Lord Lothian definendolo — con ragioni indiscutibili — come «il testo che merita d'esser letto più d'ogni altra cosa che si sia scritta intorno ai problemi internazionali» (9), forse non conosceva questo lavoro di Seeley.

Non vorrò privare il lettore del piacere di scoprire da sé stesso in questo saggio la limpidezza del ragionamento, la ricchezza dell'argomentazione, la straordinaria perspicacia nel cogliere problemi e indicare quelle soluzioni che solo faticosamente alcuni federalisti hanno individuato nel corso della loro lotta in questo dopoguerra. Vorrei solo sottolineare i concetti nodali che costituiscono la struttura di questa riflessione e che risultano di straordinaria attualità proprio con riferimento alla lotta che i federalisti stanno conducendo oggi, in Europa e nel mondo.

Come nel saggio di Lothian, anche in questo — e si tratta di una lezione che i militanti federalisti non dovrebbero mai dimenticare — la polemica più sferzante, anche se condotta con il linguaggio misurato dello studioso e con un garbo tipicamente britannico, è indirizzata ai pacifisti: «Guardando alla situazione dell'Europa, constaterete che la vostra causa non sta facendo molti progressi... Anche voi converrete che, giustificabile o no, la guerra non sarà eliminata finché non si troverà un altro sistema per porre le controversie». La guerra ha infatti una sua razionalità, perché costituisce, in ogni caso, uno strumento per porre rimedio alla ingiustizia internazionale. A nulla vale dunque esorcizzarla. Occorre invece identificare, proporre e affermare un sistema alternativo per conseguire lo stesso risultato. E in verità v'è un sistema alternativo per porre rimedio all'ingiustizia internazionale che consente di non ricorrere al barbaro strumento della guerra. Si tratta del sistema federale, il solo capace di realizzare la pace, ogni altro espediente che non subordini gli Stati a un potere sovranazionale appartenendo al sistema della sovranità assoluta, cioè al sistema dell'anarchia internazionale o, per dirla più icasticamente, al mondo della guerra. Ai pacifisti, alle anime belle che combattono i fatti duri della violenza con le parole, Seeley ricorda che, nelle conferenze diplomatiche, quando si raggiunge un accordo che evita la guerra, la composizione avviene «in termini di

forza e non di diritto»; che non è sufficiente invocare l'arbitrato internazionale e la fondazione di una Corte delegata a gestirlo perché «la Corte implica lo Stato e, come conseguenza, una Corte internazionale implica uno Stato internazionale o federale»; che, per realizzare la pace non basta instaurare una semplice lega di Stati come la Confederazione americana o il Bund tedesco, ma occorre creare «una federazione con un apparato completo di poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario, e completamente indipendente dai governi dei singoli Stati»; che condizione indispensabile di questa indipendenza è che «il potere di coscrizione sia affidato solo alla federazione e sia assolutamente negato agli Stati».

Si potrebbe osservare che, se s'ecceppa l'efficace polemica contro i pacifisti, questi concetti, illustrati nella prima parte del saggio, si ritrovano già in gran parte nei Federalist Papers. L'osservazione non sarebbe infondata. Ma non scalfirebbe il sentimento di ammirata sorpresa che la riflessione di Seeley suscita per la così viva coscienza che vi traspare del valore supremo della pace e dell'impareggiabile importanza della lezione del federalismo americano al riguardo, nonostante che la cultura politica europea del suo tempo — tutta indistintamente: dalla liberale, alla democratica, alla socialista — fosse impegnata nel dibattito sulle forme di regime da instaurare negli Stati esistenti, considerasse lo Stato nazionale un quadro naturale, e quindi immutabile, della lotta politica, e ritenesse la pace un sottoprodotto spontaneo del regime interno.

Ciò che d'assolutamente originale si ritrova nell'analisi di Seeley emerge nella seconda parte del suo saggio. Indicare la soluzione istituzionale adeguata a realizzare la pace non è sufficiente. La pace, innanzitutto, sta divenendo il valore supremo. E ciò non solo per il carattere sempre più distruttivo della guerra moderna, ma anche perché il principio nazionale è destinato ad avvelenare sempre più le relazioni internazionali. «Le guerre, osserva Seeley, appaiono sempre più spaventose e più gigantesche; più vittorie riporta il principio della nazionalità e più rapidamente sembra approssimarsi un periodo in cui baldanzosi Stati fondati sulla legittimità popolare si faranno guerra l'un l'altro con irriducibile furia di odio nazionalista». In verità, «mezzo secolo fa si sarebbe potuto pensare che la guerra fosse solamente il gioco colpevole di re e aristocrazie, e che l'instaurazione di regimi fondati sulla sovranità popolare l'avrebbe fatta scomparire, ma credo che abbiamo visto abbastanza per convincerci che i popoli possono litigare quanto i re; che praticamente nessuna delle cause di guerra che dispiegò i suoi effetti nell'Europa monarchica cesserà di dispiegarli nella futura Europa dei

popoli; e che le guerre dei popoli avranno dimensioni ben più gigantesche, e spargeranno più sangue e sofferenze di quanto non abbiano mai fatto le guerre dei re». E il suo sguardo di storico che studia il passato «per essere saggi prima degli avvenimenti» (10), giunge sino a vedere cosa potrebbe significare per l'Europa un tentativo egemonico della Germania: «La storia degli ultimi due secoli mostra che la forza combinata di tutti gli Stati europei non è sempre maggiore di uno solo di essi. Luigi XIV e Napoleone furono piegati solo con enorme difficoltà ed oggi cominciamo a dubitare che l'Europa sarebbe effettivamente in grado di resistere ad una Germania unita, se la Germania dovesse avviarsi sulla via dell'ambizione».

Dunque, gli Europei devono unirsi in una Federazione che «deve avere una costituzione come gli Stati che la compongono». Obiettivo difficile, ma non impossibile. Innanzitutto, poiché «la federazione che noi vogliamo non è semplicemente un accordo tra governi, ma una vera unione di popoli», «essa non sarà mai raggiungibile con mezzi puramente diplomatici o attraverso la mera azione dei governi, ma solo grazie ad un generale movimento popolare». E questo movimento, da «creare in ciascuno Stato europeo» dovrà diventare «sufficientemente forte da imporre il proprio progetto a governi che in molti casi per interesse gli sarebbero istintivamente ostili». Anche questo ambizioso obiettivo strategico non è utopistico. Infatti «è un equivoco giudicare la possibilità di riuscita di un'impresa solo in base agli ostacoli da rimuovere: ciò che conta è il rapporto tra tali ostacoli e la forza di cui si dispone». E nel valutare la possibile consistenza di questa forza occorre tener conto della coscienza sempre più diffusa del carattere efferato della guerra, dei valori universalistici della cultura, dei sentimenti religiosi, delle speranze dei popoli oppressi.

L'ultima riflessione concerne il significato storico della Federazione europea. La Federazione americana non ha impresso purtroppo alcun segno profondo nel corso della storia. «Se gli Americani hanno attuato ciò che ora si propone per l'Europa, le loro condizioni erano assai più favorevoli»; al punto che «si può affermare che la Federazione è stata data loro dalla Provvidenza». Significato ben diverso avrebbe «stringere insieme indissolubilmente tante razze rivali, tanti Stati rivali, tante religioni rivali, Inglesi e Francesi, Tedeschi e Slavi, Tedeschi e Italiani». Benché ciò possa apparire irraguardoso per i padri della Federazione americana, è un fatto che la Federazione europea costituirebbe la prima grandiosa costruzione sulla strada della pace perché sorgerebbe «come

un tempio maestoso dalla tomba della guerra».

\* \* \*

Proprio perché adottò questo punto di vista, Seeley poté dare un contributo storiografico di eccezionale valore. Bastino qui pochi cenni.

Seeley aveva raccolto da Leopold von Ranke il principio hegeliano che «la storia debba occuparsi dello Stato, che essa indaghi lo sviluppo e i mutamenti di una certa società organizzata, che agisce per mezzo di certi magistrati e di certe assemblee... La storia non si occupa degli individui» (11); ed aveva ancora raccolto da Ranke il principio che non lo Stato, ma il sistema politico è il quadro del processo storico. L'analisi di Ranke al riguardo è però riduttivamente eurocentrica, non nel senso di certa storiografia e di certa antropologia culturale contemporanea che, affermata l'indifferenza delle civiltà, negano il concetto stesso di processo storico, ma perché la sua disattenzione verso gli spazi esterni all'Europa e al suo sistema politico, gli avevano impedito di cogliere nella sua pienezza proprio quel processo storico ch'egli intendeva capire e descrivere, un processo storico che si mostrava compiutamente in Europa ma aveva già una dimensione mondiale. Seeley infatti osservava che le lotte del XVI, XVII e XVIII secolo «sono considerate dagli storici dell'Equilibrio delle Potenze da un punto di vista troppo esclusivamente europeo. Ciò mi colpisce in particolar modo nel loro racconto delle imprese napoleoniche. Essi vedono in lui semplicemente un dominatore, che aveva l'ambizione d'intraprendere la conquista di tutta l'Europa e che, col suo genio, fu quasi sul punto di riuscire... Egli intendeva far grandi conquiste, e le compì, ma le sue conquiste non furono quelle ch'egli si proponeva... La sua ambizione era tutta rivolta verso il Nuovo Mondo. Egli è il Titano, il cui sogno consiste nel restaurare l'Impero francese, ch'era caduto nelle lotte del XVIII secolo, e nell'abbattere l'Impero britannico, ch'era sorto sulle sue rovine» (12). E ancora: «Gli storici di quei secoli hanno tenuto d'occhio soprattutto due o tre grandi movimenti: anzitutto la Riforma e le sue conseguenze, in secondo luogo il movimento costituzionale che, sorto in tutti i paesi d'Europa, condusse in Inghilterra alla libertà, in Francia alla rivoluzione attraverso il dispotismo. Essi hanno del pari tenuto presente le grandi preponderanze che sorsero in Europa di tempo in tempo: quella della Casa d'Austria, quella della Casa di Borbone, e infine quella napoleonica. Questi grandi movimenti sono stati, per così dire, l'impalcatura alla quale essi hanno adattato tutti i fatti particolari. Ma l'impalcatura è insufficiente e troppo

*esclusivamente europea. Essa non lascia posto per un'infinità di fatti importantissimi ed esclude un movimento forse più grande, certo più continuo e durevole, di quelli che riconosce.*

*Ciascuna di queste concezioni della storia europea, presa separatamente, risponde a verità. L'Europa è una grande Chiesa e un grande Impero che si scinde in regni distinti e in Chiese nazionali o libere, come affermano coloro che fissano lo sguardo sulla Riforma; essa è un gruppo di monarchie, nelle quali la libertà popolare si è venuta gradatamente sviluppando, come dice lo studioso di diritto costituzionale; essa è un gruppo di Stati, che si equilibrano difficilmente fra loro e che sono quindi soggetti a perdere il loro equilibrio per la preponderanza dell'uno e dell'altro, come dice lo studioso di diritto internazionale. Ma tutte queste spiegazioni sono incomplete e trascurano quasi la metà dei fatti. Noi dobbiamo aggiungere: «Essa è un gruppo di Stati, dei quali i cinque più occidentali hanno subito una costante gravitazione verso il Nuovo Mondo e hanno trascinato dietro di sé i grandi imperi del Nuovo Mondo» (13). Ne è prova il fatto che «la causa nascosta che faceva sorgere e cadere i ministeri, che sconvolgeva l'Europa e la spingeva alla guerra e alla rivoluzione era, assai più di quanto si supporrebbe, la rivalità costante degli interessi nel Nuovo Mondo» (14).*

*In questa prospettiva è possibile per Seeley una nuova visione delle vicende europee nell'evo moderno: «Nella storia delle relazioni del Vecchio col Nuovo Mondo, i tre secoli, XVI, XVII, XVIII, hanno ciascuno un carattere speciale. Il secolo XVI può essere indicato come il periodo ispano-portoghese. Il Nuovo Mondo è allora monopolizzato dalle due nazioni che l'hanno scoperto — dalla patria di Vasco de Gama e dalla patria adottiva di Colombo — finché nella seconda metà del secolo Spagna e Portogallo formano un unico Stato nella mani di Filippo II. Nel secolo XVII gli altri tre Stati — Francia, Olanda e Inghilterra — scendono in gara per le colonie. Gli Olandesi prendono il sopravvento. Nel corso della loro guerra con la Spagna s'impadroniscono della maggior parte dei possedimenti portoghesi — divenuti allora spagnoli — nelle Indie orientali, e per un certo tempo riescono anche ad annettersi il Brasile. Subito dopo Francia e Inghilterra stabiliscono le loro colonie nel Nord America... Durante il secolo XVIII avviene qualche mutamento nell'importanza relativa dei loro imperi coloniali. Il Portogallo declina: così pure, più tardi, l'Olanda. La Spagna rimane in una condizione d'immobilità; i suoi possedimenti non sono perduti, non s'accrescono più, e rimangono, come la Cina, tagliati fuori dalle comunicazioni col resto del mondo. Inghilterra e Francia hanno progredito ambedue*

*risolutamente; Colbert ha fatto della Francia uno fra i primi paesi commerciali d'Europa, ed essa ha esplorato il Mississippi. Ma le colonie inglesi hanno un netto vantaggio nella popolazione. Così il XVIII secolo assiste alla grande contesa tra Francia e Inghilterra per il Nuovo Mondo» (15), una contesa che Seeley ha definito «la seconda Guerra dei Cento Anni» apertasi con la rivoluzione del 1688 (16). Ne segue che il giudizio rankiano su Napoleone, che avrebbe avuto esclusivamente un progetto egemonico europeo, è limitato e per ciò scorretto. Napoleone «non vede mai nell'Inghilterra l'isola, lo Stato europeo, ma sempre l'impero mondiale» e «per conseguenza si persuade e persuade il Direttorio che il miglior modo per condurre la lotta contro l'Inghilterra è di occupare l'Egitto e al tempo stesso di spingere il sultano Tippoo in guerra contro il governo di Calcutta» (17).*

*Insieme al conflitto di potere tra gli Stati, Seeley identifica un fondamentale fattore di cambiamento nello sviluppo della scienza e della tecnica. Così il commercio, che già agli albori del XVI secolo cominciava a dispiegarsi su scala planetaria, gli appariva come «una grande causa storica» che «produsse gradatamente l'effetto di abbattere la vecchia struttura medioevale della società e d'iniziare l'età industriale» (18). Ma lo sviluppo della scienza e della tecnica non è solo un fondamentale fattore di cambiamento sociale, esso segna anche il destino delle comunità politiche: «... le stesse invenzioni che rendono possibili grandi unioni politiche, tendono a rendere malsicuri, insignificanti, secondari, gli Stati che serbano le antiche dimensioni». Questo meraviglioso respiro sugli ampi spazi della scena mondiale, che costituiscono, sin dall'inizio dell'evo moderno, il quadro effettuale del processo storico, il quadro cioè dello sviluppo delle forze produttive e del conflitto di potere tra gli Stati, consente a Seeley una previsione che, formulata nel lontano 1883, appare semplicemente mirabile: «Se gli Stati Uniti e la Russia conservano per un altro mezzo secolo la loro unità, alla fine di questo periodo avranno soffocato alcuni degli antichi Stati europei come la Francia e la Germania, e li avranno ridotti a potenze di second'ordine. La stessa cosa accadrà all'Inghilterra» (19). «La Russia e gli Stati Uniti supereranno in potenza quelli che ora chiamiamo grandi Stati, come i grandi Stati territoriali del secolo XVI superarono Firenze» (20).*

*Fermiamoci qui. Ma non senza aver formulato un'ultima considerazione. E' noto che fu proprio Seeley ad aprire a Ludwig Dehio nuovi orizzonti. E ciò non solo perché molti giudizi cruciali che sono stati dianzi ricordati si ritrovano nel suo Equilibrio o egemonia (21), ma anche e soprattutto perché fu proprio l'analisi di Seeley a consentirgli di supera-*

re quel limite dell'indagine rankiana che lo storico inglese aveva così chiaramente identificato e, come Seeley aveva potuto interpretare in termini affatto nuovi il grande disegno di Napoleone, così Dehio poté collocare Guglielmo II e Hitler nella giusta prospettiva storica, quella degli albori del sistema mondiale degli Stati e dell'agonia del sistema europeo degli Stati. Ed è proprio in questi due grandi storici, così strettamente legati, che i federalisti possono trovare preziosi elementi di riflessione per ripensare, con categorie nuove e a partire da un punto di vista nuovo, il passato. «Rinnovare il quadro storico è uno dei grandi compiti dell'ora presente», diceva Dehio (22). E aveva ragione; perché, posti i legami fra storia e politica che Seeley ha stabilito, rinnovare il quadro per pensare il passato è la stessa cosa che rinnovare il quadro per pensare l'avvenire.

## NOTE

(1) Cfr. *The Cambridge History of English literature*, vol. XII, Londra, 1932, p. 92.

(2) Nato a Londra nel 1834, studiò lingue e cultura classiche al Christ's College di Cambridge. Dal 1863 al 1869 insegnò latino allo University College di Londra, dove pubblicò nel 1865 l'opera *Ecce homo*, una biografia di Gesù che sollevò una tempesta di critiche. Dal 1869 fu professore di storia moderna a Cambridge, ove le sue lezioni incontrarono subito largo favore. La sua concezione della storia, nei suoi stretti legami con la politica, e la sua predilezione per lo scenario europeo e mondiale dei fatti rompevano apertamente con le tradizioni accademiche. Secondo Carlo Antoni, Seeley è «il maggior storico inglese di questo periodo» e «quello che più risente l'influenza di Ranke» (cfr. *Enciclopedia Treccani*, vol. XXXII, p. 788), il grande storico tedesco del sistema europeo degli Stati, quello che promosse l'orientamento storiografico che ispirò l'opera di Ludwig Dehio (cfr. *Il Federalista*, XXX (1988), n. 2). Le opere più importanti di Seeley sono *The Life and Times of Stein, or Germany and Prussia in the Napoleonic Age* (Cambridge, 1878), che esamina il problema dell'origine e del carattere del primo liberalismo tedesco e il suo contrasto con il rankiano (e bismarckiano) «primato della politica estera», e *The Expansion of England* (Londra 1883, trad. it. a cura di G. Falco, *L'espansione dell'Inghilterra*, Bari, 1928), di cui si dice diffusamente nel testo. Morì di cancro a Cambridge nel 1895, dopo aver terminato l'opera *The Growth of British Policy*, che sarà pubblicata postuma nello stesso anno.

(3) Cfr. *L'espansione dell'Inghilterra*, cit., p. 104. A coloro che l'invitavano a rendere la storia interessante Seeley, dopo aver precisato che «interessante in senso proprio è ciò che tocca i nostri interessi», rispondeva con un pizzico d'impertinza: «Io non posso renderla più interessante di quel che è, se non falsandola. E perciò, quando m'accade d'incontrare qualcuno che trova la storia non interessante, non mi passa in mente di mutare la storia, cerco di mutare quel qualcuno» (p. 265). Queste sono le parole conclusive dell'opera.

(4) *Ibid.*, p. 5.

(5) *Ibid.*, p. 1. Che questo fosse un orientamento centrale del pensiero di Seeley è convincimento anche di Sir A. W. Ward (cfr. *The Cambridge History*, cit., p. 91). Dello stesso avviso è George Smith: «Nelle sue lezioni, pur senza averlo formulato lui stesso, egli fece suo il punto di vista secondo cui 'la storia è la politica del passato e la politica è la storia del presente'» (cfr. *The Concise Dictionary of National Biography*, Oxford, 1882, p. 1175).

(6) Cfr. *L'espansione dell'Inghilterra*, cit., pp. 145-46.

(7) *Ibid.*, p. 152.

(8) E' merito di John Pinder aver illustrato quanto fosse vivo il dibattito sulla cultura federalista nell'ambito del pensiero liberale britannico nella seconda metà dell'Ottocento e sino agli scritti di Robbins e Lothian. Pinder ha mostrato come questo dibattito, al di là di Lord Acton il cui contributo teorico alla critica del nazionalismo era già largamente conosciuto, abbia coinvolto personaggi come J.S. Mill, W.E. Gladstone, J. Bryce, A.V. Dicey, F.A. Hayek, J. Bentham e E.A. Freeman (cfr. «The Federal Idea and the British Liberal Tradition», relazione presentata alla *Second Lothian Memorial Conference*, tenutasi al Royal Holloway and Bedford New College il 3, 4 e 5 aprile 1989 per iniziativa della *Lothian Foundation*. I relativi atti sono in corso di stampa). E' sempre John Pinder che, in quella stessa relazione, ha segnalato il contributo federalista di Seeley e in particolare il testo che viene ripubblicato in questa rivista. Questo testo, che ho avuto da John Pinder, non è mai stato citato, per quanto mi consta, in altri lavori di federalisti, per i quali non è azzardato affermare che fosse sino ad oggi sconosciuto. Al di là di questo testo, Seeley ha preso aperte posizioni federaliste nel suo volume *L'espansione dell'Inghilterra*, cit., in cui auspica vivamente la trasformazione dell'Impero britannico, con eccezione per l'India, in una federazione. Egli ha anche militato nell'*Imperial Federation League* che, con diversità d'accenti, s'è battuta per lo stesso obiettivo dal 1884 al 1893 (cfr. al riguardo Michael Burgess, «Imperial Federation. The Federal Plan of the Imperial Federation League: Milestone or Tombstone?», relazione presentata alla *Second Lothian Memorial Conference* citata prima. L'azione di questa lega ha avuto molta importanza sulla formazione del *Kindergarten*, il circolo di giovani raccolto intorno a Lord Milner, cui appartenevano Philip Kerr e Lionel Curtis e da cui scaturì il progetto della federazione sudafricana (cfr. A. Bosco, *Lord Lothian. Un pioniere del federalismo. 1882-1940*, Milano, 1989, p. 36. Sull'influenza esercitata da Seeley su Kerr, cfr. *ibid.*, p. 17).

9) Cfr. Lord Lothian, *Pacifism is not enough nor patriotism either*, Londra, 1941, pp. 1 e 2 (trad. it. *Il pacifismo non basta*, Bologna, 1986, p. 119).

(10) Cfr. *L'espansione dell'Inghilterra*, cit., p. 148.

(11) *Ibid.*, p. 10.

(12) *Ibid.*, pp. 91 e 92.

(13) *Ibid.*, pp. 90 e 91. Sempre in polemica con la storiografia dominante nel suo paese (ma non varrebbero queste osservazioni, magari per diverse ragioni, anche per storici di altri paesi?), Seeley osservava: «A me pare che gli storici inglesi cadano in errore allorché trattano degli ultimi periodi della nostra storia; essi infatti hanno tracciato un solo grande svolgimento fino al suo termine, senza avvedersi che, se volessero andare più innanzi, dovrebbero cercarne qualche altro. Più o meno consciamente essi hanno sempre davanti alla mente l'idea della libertà costituzionale... E' falso rappresentare l'Inghilterra sotto il regno di Giorgio III come se fosse soprattutto intenta a resistere alle usurpazioni di un sovrano di mente piuttosto ristretta. L'Inghilterra era allora impegnata in altre e più vaste imprese» (pp. 104 e 105). E ancora: «Io noto costantemente, sia nelle nostre storie più note, sia in accenni occasionali al XVIII secolo, quanto sia debole e confusa l'impressione lasciata da quel periodo nella coscienza nazionale. In gran parte di esso noi non vediamo altro che ristagno; le guerre pare non conducano ad alcun risultato; non sentiamo l'azione di alcuna nuova idea politica. Sembra che quel secolo non abbia creato granché; che vada

considerato piuttosto come un periodo di prosperità, che non di imprese memorabili. Le opache figure di Giorgio I e Giorgio II, il lungo, fiacco governo del Walpole e del Pelham, la guerra commerciale con la Spagna, le battaglie di Dettingen e di Fontenoy, le stoltezze del primo ministro Newcastle, gli stupidi tumulti del periodo del Wilkes, la miserevole guerra americana — in ogni parte allo stesso modo par di notare una mancanza di grandezza, una desolante banalità e volgarità negli uomini e nelle loro azioni. Ma ciò che soprattutto non riusciamo a trovare è l'unità... Noi abbiamo la disgraziata abitudine di distribuire i fatti storici sotto i singoli regni. Noi facciamo ciò meccanicamente, per così dire, anche in periodi in cui noi stessi riconosciamo, anzi esageriamo, la vanità dei monarchi... Per dare un facile esempio consideriamo il regno di Giorgio III. Che mai vi può essere di più assurdo che trattare di questo lungo periodo di sessant'anni, come se esso abbia una qualche unità storica, semplicemente perché un uomo occupò il trono per tutta la sua durata? Che cosa dobbiamo dunque sostituire al re come criterio di divisione? Non c'è dubbio: grandi avvenimenti» (pp. 18 e 19).

(14) *Ibid.*, p. 92.

(15) *Ibid.*, p. 93.

(16) *Ibid.*, p. 28.

(17) *Ibid.*, p. 32.

(18) *Ibid.*, p. 96.

(19) *Ibid.*, p. 67.

(20) *Ibid.*, p. 259.

(21) Cfr. *Gleichgewicht oder Hegemonie*, Krefeld, 1948 (trad. it., *Equilibrio o egemonia*, Bologna, 1988). Per una lettura del testo di Dehio nel senso qui indicato vedasi «Ludwig Dehio», in *Il Federalista*, XXX, (1988), n. 2. Val la pena di ricordare come Dehio, nell'introduzione al suo *Equilibrio o egemonia* faccia esplicito riferimento a Seeley in questi termini: «Questi fece suo un pensiero favorito di Ranke: che dalla politica estera degli Stati deriva il principio supremo del loro operare; e guidato da questo principio pervenne ad una visuale delle attuali tendenze della politica mondiale che gli concesse uno sguardo profetico nell'avvenire. Noi siamo avvezzi a parlare di un'era di Bismarck d'importanza storica mondiale a proposito dei due decenni dopo il 1870. Ma Seeley neanche menziona il nome di Bismarck e sorvolando la Germania, anzi il vecchio continente, come una montagna di media altezza, drizza lo sguardo alle due potenze torreggianti: la Russia e l'Unione» (p. 35).

(22) L. Dehio, *Equilibrio o egemonia*, cit., p. 35.

\* \* \*

## GLI STATI UNITI D'EUROPA\*

Signori, se non me l'aveste chiesto, non mi sarei mai cimentato con

\* Questo testo è stato pubblicato nel marzo 1871 sul *Macmillan's Magazine*, Londra, Vol. XXIII, pp. 436-448. Le note sono state poste dal curatore in ausilio alla lettura del brano.

questo argomento. Non pretendo di saperne trattare con la completezza e la precisione che esso richiede, ma non posso rifiutarmi di farvi parte delle mie opinioni, in un momento in cui ogni parola può assumere valore, e quando una associazione come questa, aperta e organizzata in modo particolare per trarre vantaggio da ogni suggerimento, sollecita il mio parere.

Non vi è necessità di convincervi che, se fosse possibile, la guerra andrebbe abolita; e poiché anch'io ne sono convinto, possiamo dare questo punto per scontato. Ma vorrei molto rapidamente rispondere ad uno o due argomenti grazie ai quali la gente è convinta che la guerra è, se non una cosa buona, almeno una cosa che ha in sé tanto di buono che, considerando l'enorme difficoltà di abolirla, si può consentire che continui ad esistere; o che la guerra è così profondamente radicata nella natura umana, e così strettamente connessa con la parte migliore di questa, che abolirla significherebbe dover rifare l'uomo, e rifarlo forse di un tipo meno nobile. E' assai comune, innanzitutto, sentir dire che la guerra non è che l'espressione naturale delle passioni malvage, e di conseguenza che non la si può eliminare se non dopo avere eliminato tali passioni. Dobbiamo, si dice, iniziare dalle radici.

*«This huckster put down war! can he tell  
Whether war be a cause or a consequence?  
Put down the passions that make earth hell;  
Down with ambition, avarice, pride;  
Jealousy, down! cut off from the mind  
The bitter springs of anger and fear;  
Down too, down at your own fireside  
With the evil tongue and the evil ear,  
For each is at war with mankind» (1)*

La poesia è buona, ma non posso dividerne il contenuto. Dunque, sarebbe impossibile controllare o prevenire le cattive azioni tranne che estirpando le male passioni dalle quali esse sono suscitate? Se è così, tutta la società civile si fonda su un errore, perché il suo obiettivo primario è quello di impedire la guerra tra i privati e per conseguirlo non segue affatto quel metodo. Se la guerra tra individui, tra città, tra contee può essere evitata senza estirpare le passioni che la suscitano, perché ciò non può avvenire tra gli Stati? Eppure la guerra tra individui è stata abolita. Anzi, è facile citare casi nei quali la guerra è stata permanentemente abolita tra determinate nazioni. L'Inghilterra e la Scozia hanno combattuto per secoli come cani e gatti, e ora sono unite da vincoli indissolubili di concordia. Si tratta di un grande risultato della politica. Siamo di fronte

al trionfo di quel tipo di capacità che riesce a rendere felici le società. E in che modo è stata appianata questa secolare contesa? Vi si è giunti avendo forse prima eliminato dagli animi degli Inglesi e degli Scozzesi la loro avversione reciproca? No: prima sono venute l'unione politica e quella economica. La consapevolezza di un interesse comune ha dato origine ad un governo comune e il governo comune, creando l'abitudine a certi rapporti sociali, ha gradualmente fatto scomparire i sentimenti ostili. L'odio reciproco è stato estirpato dai cuori delle due nazioni, ma ciò non è stato la condizione preliminare per l'unione, ma il risultato finale. Quando sentiamo dire che Inglesi e Francesi, o Francesi e Tedeschi per secoli non abbandoneranno la loro reciproca avversione al punto di potersi unire, ricordiamoci dell'Inghilterra e della Scozia e rispondiamo: «Ma essi possono essere sufficientemente uniti da dimenticare i contrasti».

Un altro argomento è che la guerra, con tutti i suoi orrori, ha pur tuttavia in sé qualcosa di grandemente benefico. Non è solo l'accozzaglia di distruzione e dolore che può a prima vista apparire. Non è mero ricorso alla forza fisica. Al contrario, gli esiti di una guerra sono sempre guidati dalla giustizia della Provvidenza. Il lato più debole, essendo nel giusto, trionfa inaspettatamente; il potere arrogante e vessatorio crolla all'improvviso nel momento del giudizio. Intricati grovigli negli affari umani vengono recisi dalla spada della guerra; controversie internazionali protrattesi per lungo tempo vengono decise una volta per tutte, e nel complesso in modo giusto. Questo manifestarsi della giustizia della Provvidenza, che agisce su ampia scala, appare così esaltante e incute tanto rispetto che non possiamo far a meno di pensare che il mondo sarebbe un luogo meno sacro, e la vita umana più squallida, se non dovesse più verificarsi. Non più Maratona, non più Morgarten! Non più tragedie come *I Persiani*, non più inni come il trionfo di Isaia su Sennacherib! La poesia e le profezie non perderebbero i loro temi più elevati, e non regnerebbero forse mera agiatezza e rozza prosperità là dove si erano scatenati i grandi conflitti tra il bene e il male, e dove erano state pronunciate le gravi sentenze divine?

Sarebbe errato confondere questa teoria con quella medioevale, sulla quale si fondava il giudizio di Dio. Tuttavia, vale la pena ricordare che nonostante i nostri antenati credessero che nei conflitti tra individui e tra Stati si rivelasse una giustizia della Provvidenza, pure col tempo il giudizio di Dio cadde in disuso, e nessuno ai giorni nostri se ne augura il ritorno. Eppure, io credo che persino quella teoria dei nostri antenati non fosse pura superstizione. Il cemento nel giudizio di Dio non metteva in

questione soltanto la forza fisica. La coscienza di essere nel torto spesso indeboliva uno dei combattenti, mentre la consapevolezza di essere nel giusto rendeva forte l'altro. Talvolta, probabilmente, si verificavano casi come quello di Bois-Guilbert di Scott, nei quali gli spettatori unanimemente accoglievano con rispetto il giudizio di Dio. Ma anche se in tali decisioni poteva esservi una qualche giustizia, d'altro canto essa non era certamente giustizia piena. La coscienza di combattere per una causa giusta era forse in grado di influire in una certa misura, ma la forza fisica, l'abilità, l'agilità, il caso potevano risultare anch'essi determinanti. E ancora, non avrebbe potuto la contesa seguire un altro percorso, e la questione essere risolta esclusivamente in termini di merito? Nel giudizio di Dio, la giustizia poteva essere solo un ingrediente; con la ricognizione giuridica del merito, se gli sforzi compiuti erano adeguati, si poteva giungere ad una giustizia perfetta e completa.

Senza dubbio, in una lotta tra Stati le forze morali operano in modo molto più potente che non nelle lotte tra individui. In guerra, il successo di uno Stato è determinato tanto dall'abnegazione e dalla disciplina quanto dalla forza numerica, dalla ricchezza e dalla scienza militare. Ora, l'abnegazione e la disciplina sono in pratica sinonimi di virtù, così che a proposito della guerra si può ben affermare che la virtù è potere. Inoltre, la causa giusta attrarrà la simpatia di altri Stati, mentre la causa ingiusta la alienerà. E ancora, la causa giusta darà allo Stato unanimità di consensi anche durante la lotta, mentre lo Stato che combatte per una causa ingiusta vedrà probabilmente crescere il malcontento per il peso della guerra, e la disaffezione e la discordia ne paralizzarono il governo. Se si può dunque ritenere che l'antico giudizio delle armi fosse più che un semplice ricorso alla forza fisica, non vi è dubbio che ciò valga a maggior ragione per gli Stati: e allora, tutto quello che i poeti ed i profeti hanno detto sulla manifestazione della giustizia divina attraverso il corso delle guerre, potrebbe ben essere vero.

Se non vi fossero altri mezzi per risolvere le controversie internazionali, trarrei consolazione da questa conclusione. Sarebbe piacevole pensare che, nel momento della carneficina e della desolazione, la giustizia è pur sempre, e talvolta clamorosamente, sostenuta; che anche quando gli uomini si abbandonano a passioni distruttive, non possono sfuggire alle leggi che a tali passioni pongono un freno; che lo spirito dell'ordine, dell'armonia, della costruttività aleggia meravigliosamente sopra il caos della discordia. Questa è una di quelle antitesi delle quali si impadronisce l'immaginazione poetica — scure nubi che minacciano di soffocare il mondo e poi, nell'attesa costernata, il tenero arcobaleno che

improvvisamente e silenziosamente lo cinge.

Ma se gli antichi profeti che parlavano del Signore degli Eserciti fossero vissuti oggi, penso che avrebbero parlato un linguaggio molto diverso. E' nel raffronto con la mancanza totale di giustizia che può apparire apprezzabile la giustizia della guerra: in confronto a qualsiasi sistema legale adeguatamente organizzato, essa è senza dubbio deplorabile. Come ho già detto, se pur vi è una qualche giustizia nella guerra, essa non può essere nemmeno lontanamente sufficiente. Una decisione giuridica corretta non è quella nella quale ha spazio la giustizia, ma quella nella quale non ha spazio che la giustizia. E a meno che noi ipotizziamo negli affari che concernono gli Stati non solo la Provvidenza, ma una Provvidenza tanto speciale che considereremmo superstizione riferirla agli individui, a meno di ciò è impossibile pensare che i verdetti forniti dalle guerre possano rientrare in quella categoria. Il valore di una nazione è una delle sue armi: è vero, ma è solo una tra le tante. Inoltre, esso si differenzia dalla giustizia della causa specifica per la quale la nazione sta lottando. La guerra è un giudice che non presta molta attenzione alle prove, ma decide in base alle credenziali. Ad esempio, si può sostenere che la sconfitta dei Francesi nella guerra attuale (2) è frutto della loro mancanza di moralità, della corruzione che un governo immorale ha introdotto nella organizzazione militare; ma tutte queste ragioni avrebbero prodotto i loro effetti anche se la loro causa contro la Germania fosse stata giusta: con ogni evidenza, il loro insuccesso sarebbe stato altrettanto grande.

Ma supponiamo che la guerra, invece di aver in sé semplicemente qualche elemento di giustizia, consenta di giungere ad una decisione veramente equa, come lo consentono un giudice o una giuria: sarebbe per questo difendibile? Credo che voi la riteniate comunque ingiustificabile. Io direi che sarebbe giustificabile se non vi fossero altri mezzi per ottenere la giustizia a livello internazionale. Anche voi converrete che, giustificabile o no, la guerra non sarà abolita finché non si troverà un altro sistema per comporre le controversie. Guardando alla situazione dell'Europa, constaterete che la vostra causa non sta facendo molti progressi. Mezzo secolo fa, si sarebbe potuto pensare che la guerra fosse solamente il gioco colpevole di re e aristocrazie, e che l'instaurazione di regimi fondati sulla legittimità popolare l'avrebbe fatta scomparire: ma credo che abbiamo visto abbastanza per convincerci che i popoli possono litigare quanto i re; che praticamente nessuna delle cause di guerra che dispiegò i suoi effetti nell'Europa monarchica cesserà di dispiegarli nella futura Europa dei popoli; e che le guerre dei popoli avranno dimensioni ben più gigantesche, e spargeranno più sangue e sofferenze di quanto non abbiano mai

fatto le guerre dei re. E non è allora tempo di abbandonare concetti che risultano convincenti per così pochi individui, soprattutto se è possibile seguirne altri, che tutti in ugual misura sono disposti ad ascoltare? Finché si dice: «La guerra non è difendibile in alcun caso, e le nazioni devono essere pronte a sopportare soprusi piuttosto che farvi ricorso», si sa per lunga esperienza che si predica ai sordi. Ma ciascuno ha sufficientemente chiari gli orrori della guerra per ascoltare avidamente chi suggerisce una via praticabile per comporre pacificamente le controversie internazionali. Se diventasse evidente per un gran numero di individui che vi è una alternativa soddisfacente alla guerra, anch'essi incomincerebbero a considerarla come voi: il più smisurato e intollerabile dei mali. Se gli uomini conoscessero con chiarezza questa alternativa, state certi che non dovrete più lamentarvi della loro indifferenza o della loro freddezza per la vostra causa.

A torto o a ragione, la maggior parte della gente pensa che il tribunale della guerra, con tutti i suoi difetti, sia meglio della mancanza di tribunali. Voi direte: «Nessuno propone di abolire la guerra senza sostituirla con qualcosa d'altro»; in realtà, essa va sostituita con l'arbitrato. Ma l'errore di tutti i sostenitori della pace che ho fino ad ora incontrato è che essi non entrano nei dettagli a proposito di questo arbitrato, in modo tale da convincere che è attuabile. Creare un sistema di arbitrato internazionale non è sicuramente facile: per la maggior parte della gente è semplicemente una chimera. L'impressione comune al riguardo — a mio parere completamente errata — è che tali progetti presuppongano una natura umana molto migliore; e che ci sarà tempo di prenderli in considerazione quando l'umanità sarà stata ingentilita da altri cinque secoli di civiltà. Fin quando la gente penserà così, e se voi non la costringerete a pensare altrimenti, essa non prenderà mai in seria considerazione alcun piano per abolire la guerra; perché gli individui non sono pronti ad abolirla senza un'alternativa, e voi non proponete loro alcuna alternativa che possa essere considerata realizzabile. Ma questa indifferenza che la gente mostra non deve essere fraintesa, così come fanno tanti fautori della pace, e guardata come insensibilità ai mali che la guerra provoca. Cura adeguata non sono le invettive contro la guerra, o i romanzi di Erckmann-Chatrian, per quanto eccellenti. Cura adeguata è un progetto di arbitrato attuabile e autorevole, che tenga conto anche dei dettagli, e proponga meccanismi adeguati per superare le difficoltà pratiche. Se la *Peace Society* avesse elaborato un tale progetto, e disponesse di uomini di Stato determinati a difenderlo e a portarlo avanti, credo che il problema della pace entrerebbe istantaneamente in una nuova fase. Non si tratterebbe

più, come è ora per la maggior parte degli individui, di controversie risolte con la guerra o non risolte affatto, della «giustizia selvaggia della vendetta» o di nessuna giustizia, né selvaggia né civile; diventerebbe una questione di giudizio affidato alle armi o giudizio affidato al diritto, una questione alla quale non si potrebbe dare che una risposta. Se venisse una volta dimostrato che è possibile risolvere le controversie internazionali con il diritto, quali argomenti rimarrebbero a favore della guerra, e chi sarebbe tanto pazzo da spendere una sola parola per giustificarla? Voi vedreste tutta l'indifferenza della quale vi lagnate sparire in un batter d'occhio; non vi sarebbero più occasioni per denunciare gli orrori della guerra e il sangue versato, il numero di vite perdute, il numero degli orfani, la rovina dei beni, il ritardo nel progresso, il prolungarsi della schiavitù politica, e tutte le altre conseguenze di questa grande piaga sociale.

Scoprireste ben presto che l'apatia che attribuite ad insensibilità era in realtà dovuta alla disperazione, e che si è dissipata come nebbia al primo raggio di speranza razionale. Invece di scontrarvi con l'assenza di risposte, sareste sorpresi dall'unanimità e dalla profondità della simpatia che riscuotereste. Scoprireste che, se l'opera alla quale vi siete accinti è la più grande che sia mai stata intrapresa, avete peraltro a disposizione una forza molto maggiore di quanto non ne abbia mai avuta alcun politico. Se un'opinione, fattasi strada tra la gente e man mano rafforzatasi attraverso l'apporto razionale di uomini d'azione, è stata in grado di costringere parlamenti freddi o riluttanti ad accettare l'Emancipazione dei Negri ed il Libero Scambio, vi assicuro che il fermento allora sollevato era tutt'altro che vasto, un movimento quasi impercettibile, in confronto a quello che scuoterebbe l'Europa, e intimidirebbe i governi, e renderebbe insignificanti le tradizioni, vecchie come il mondo, delle monarchie militari il giorno in cui l'uomo riuscisse a scorgere la verità, cioè che la guerra non è solo una cosa terribile, o dannosa, o incivile — tutto ciò lo si sa da tempo — ma che non è necessaria, e può essere abolita. Il gigante della guerra, che noi ora teniamo in vita come teniamo in vita il boia, e che consideriamo un giustiziere esecrabile ma necessario, con quanta gioia trionfante il popolino liberato gli si volgerebbe contro! Sarebbe «assassinato in una spedizione punitiva da donne armate di vanghe e ragazzi armati di pietre»!

Scopo di questa conferenza è, dunque, di dare alcuni suggerimenti a coloro che vorrebbero capire come si può concretamente realizzare un sistema di arbitrato internazionale. Si vedrà che l'adozione di tale sistema comporta un certo numero di cambiamenti rilevanti sul piano politico.

Questo ovviamente per voi non è una novità, abituati come siete a sentir definire «utopistico» il vostro disegno. Ma mi sento d'affermare che il progetto, per quanto vasto, non merita affatto di essere definito utopistico, perché un progetto è utopistico non solo perché è vasto, ma anche perché si propone uno scopo sproporzionato ai mezzi di cui si dispone; mentre i mezzi qui disponibili, le forze e l'influenza che possono essere chiamate a raccolta per portare a compimento l'opera, sono enormi, tanto quanto lo è la difficoltà del disegno stesso.

Tenterò ora di dimostrare le seguenti affermazioni:

1. Il sistema internazionale che si deve instaurare è qualcosa di essenzialmente diverso da quello ora esistente, per il quale gli affari europei vengono definiti in Congressi (3) delle grandi potenze, e non potrà perciò derivare da esso.

2. Questo sistema comporta necessariamente una federazione di tutte le potenze che dovranno goderne i frutti.

3. Per essere veramente forte ed efficace, tale sistema richiede necessariamente una federazione in senso stretto; vale a dire, una federazione non secondo il modello del passato *Bund* tedesco, ma secondo il modello degli Stati Uniti — una federazione con un apparato completo di poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario, e completamente indipendente dai governi dei singoli Stati.

4. La condizione indispensabile per il successo di tale sistema è che il potere di coscrizione sia affidato solo alla federazione, e sia assolutamente negato ai singoli Stati.

Mi sembra superfluo dilungarmi a spiegare che l'attuale sistema dei Congressi non è affatto quello che vogliamo. Tale sistema è utile per uno scopo particolare, ma il nostro obiettivo è affatto diverso. Vogliamo qualcosa di simile a un tribunale per le controversie internazionali. Ora, un Congresso europeo non somiglia affatto ad un tribunale, e quando lo si definisce un Areopago, o si usano altri sinonimi del termine «Corte», ci si rende senza dubbio colpevoli di una palese inaccuratezza. Un tribunale può naturalmente avere molti difetti, e tuttavia non cessare di essere un tribunale; ma il difetto del Congresso europeo non è né lieve né casuale, bensì intrinseco e perciò fatale. Cosa penseremmo di una Corte i cui membri fossero tutti strettamente legati da interessi con le parti, e nella quale sedessero invariabilmente, nei casi più importanti, gli stessi contendenti? Vi sono state occasioni nelle quali il Congresso europeo ha avuto una parvenza di imparzialità. Si potrebbe sostenere che quando fu creato il regno del Belgio, il Re d'Olanda fu convenuto davanti a una Corte europea, e che il giudizio nei suoi confronti fu reso in nome di un

generale sentimento di giustizia. Ma chi ignora, tuttavia, quanto profondamente falsa sarebbe tale affermazione? Chi ignora che gli autori principali di tale accordo avevano in mente tutt'altro che la giustizia, che tra Inghilterra e Francia era in corso una disputa diplomatica, e che la vera questione non erano gli interessi, e tanto meno i diritti, delle parti convenute davanti alla Corte, ma la conciliazione dei vantaggi per due membri della Corte stessa, così da evitare una guerra tra di essi? In breve, i giudici, lungi dall'essere, come avrebbero dovuto, indifferenti alla questione dibattuta, ne erano assai profondamente coinvolti, e non si curavano di nascondere. L'accordo raggiunto fu dunque una composizione in termini di forza e non di diritto; tale composizione si è rivelata importantissima e positiva, ma non per tale ragione merita che le sia riconosciuto carattere giuridico.

Tuttavia non è in particolare per questi casi che si vuole una Corte internazionale. Il mondo è in pericolo non tanto per le piccole divergenze tra Olandesi e Belgi, quanto per i drammatici scoppi di gelosia nazionalista tra Francia e Germania, Inghilterra e Russia. Ora, in casi di tale rilevanza il Congresso europeo non pretende di avere neppure la parvenza di un tribunale. Se i giudici sono dichiaratamente parziali, ciò è sufficiente a togliere loro ogni carattere di giudizialità; e se i contendenti sono alcune tra le grandi potenze europee essi sono *giudici nella loro stessa causa*. Non ho certamente bisogno di aggiungere altro su questo punto.

In breve, un ambasciatore non può al tempo stesso essere giudice, e un Congresso di plenipotenziari un tribunale. Sullo scanno di un giudice gli interessi non debbono trovare rappresentanza. Una buona Corte è quella in cui non entrambe le parti sono rappresentate, ma quella in cui non lo sono né l'una né l'altra.

Siamo così abituati a vedere tribunali efficienti nelle controversie tra privati, che a prima vista non ci appare difficile concepire una buona Corte anche per le questioni internazionali. Pensiamo che manchi solo la volontà. In Inghilterra anche ai giorni nostri sono state create diverse nuove Corti, e tutte hanno funzionato in modo soddisfacente. Che difficoltà potrebbe esservi a crearne un'altra? Una difficoltà molto ovvia! Una cosa è dar vita ad una Corte all'interno di uno Stato, e si è imparato da tempo come farlo; ma costituire una Corte fuori dal raggio di azione di una qualsivoglia organizzazione politica è cosa ben diversa, e nessuno fino ad ora vi è riuscito con buoni risultati. E' evidente che il sistema giudiziario è strettamente legato alle altre istituzioni di uno Stato; che esso cresce con la crescita del sistema nel suo complesso, e che si

modifica nel corso di tale sviluppo. Potremmo immaginare le Corti a Westminster in una condizione di isolamento, avulse dagli altri organi dello Stato ai quali sono così strettamente connesse? Eppure ciò è simile a quello che si propone quando si suggerisce l'idea di una Corte internazionale. Perché le Corti vivono all'interno degli Stati, si propone di istituire una Corte, per così dire, all'aperto, una Corte non collegata ad alcun potere esecutivo o legislativo.

Non intendo affermare che tale Corte non potrà mai essere creata, semplicemente perché fino ad oggi non ne abbiamo avuto alcun esempio. Ma voglio sottolineare che non possiamo trarre alcuna previsione di successo da quello delle Corti esistenti, perché queste operano in condizioni del tutto differenti. Per il fatto che le mele crescano facilmente e in gran numero sugli alberi, non possiamo certo presumere di poterle produrre senza alberi — o almeno, non possiamo contarci.

Ma voglio spingermi oltre e porre in rilievo che non solo le Corti sono sempre storicamente esistite nell'ambito degli Stati, ma hanno tratto da questi le loro caratteristiche e la loro efficienza. Infatti i giudici non possono autocostruirsi, né darsi dettagliate regole di procedura; e ancora, i giudici cessano di essere tali, e diventano qualcosa di profondamente diverso, se alle loro decisioni non viene data esecuzione. Un giudice non è semplicemente una persona che valuta le prove ed emette verdetti: è una persona che è stata investita di quell'ufficio da un potere riconosciuto competente a conferirlo, ed è anche una persona le cui decisioni vengono regolarmente rese esecutive da un potere cui è riconosciuta tale competenza. I giudici, perciò, o i tribunali, non possono esistere isolati, ma sono necessariamente collegati ad altri poteri: un potere di nomina, un potere di disciplina, e un potere di attuazione. Ma là dove si incontrano tutti questi poteri, un potere di nominare i funzionari, un potere di regolazione o legislativo, un potere giudiziario, e un potere di eseguire le sentenze, si ha l'organizzazione completa dello Stato; ciò dimostra che la Corte implica lo Stato e, come conseguenza necessaria, che una Corte internazionale implica uno Stato internazionale o federale.

Forse qualcuno risponderà: «Uno Stato, se volete chiamarlo così, o qualcosa di equivalente ad uno Stato sarà senza dubbio necessario, ma esso non sarà neppure lontanamente ingombrante o complesso come lo è generalmente l'organizzazione statale. Si dovrà predisporre un certo apparato federale per regolare e sostenere la Corte internazionale, ma il meccanismo sarà dei più semplici e dei meno costosi». Sarà davvero così? Ma anche se lo fosse, avremmo sempre di fronte a noi il problema di creare la federazione, non solo la Corte. Se gli Stati europei non daranno

vita a una federazione purchessia, la Corte internazionale non potrà mai vedere la luce. L'assemblea giudiziaria è inconcepibile senza una assemblea legislativa, benché con competenze limitate, benché raramente convocata; è inconcepibile senza funzionari che diano esecuzione alle sentenze.

Una volta compreso che il problema è quello di dar vita ad una confederazione (4) di Stati europei, istintivamente facciamo riferimento ai vari esperimenti di federazione che la storia ricorda. Ciò che vogliamo scoprire è quale possa essere il legame federativo più lasso possibile ma che risponda allo scopo, perché è evidente che quanto più stretto è tale legame, tanto più complessa è l'organizzazione che esso richiede, e maggiore è il sacrificio imposto ai singoli Stati. Il nostro motto sarà «federazione», ma la più agile possibile: il compito sarà già comunque abbastanza difficile, cerchiamo di ridurre al minimo le complicazioni.

Ora la storia ci suggerirà — e questa è la cosa più importante che ho da dirvi — che dobbiamo abbandonare il progetto, così facile da concepire, di una federazione agile ma efficiente. Come i termini stessi del problema ci hanno condotto al concetto di federazione, così saremo indotti dalla storia a ritenere che solo un vincolo federale molto stretto possa essere efficace. La costruzione di una federazione compare nella storia come un problema spesso affrontato ma raramente risolto con successo. La storia non ci propone tipi diversi di federazione, tutti ugualmente soddisfacenti, e ciascuno adatto a particolari esigenze. Al contrario, quello che vi rinveniamo sono una o due federazioni che hanno avuto successo, e diverse altre che sono fallite nel modo più disastroso e vergognoso. Ciò mostra come affermare che la creazione di una Corte internazionale implica una federazione equivalga ad affermare che ciò implica la soluzione di uno dei problemi più difficili; e come, anziché prendere alla leggera la questione dell'apparato federale che la creazione di quella Corte richiederebbe, considerandolo facilmente costituibile, si debba invece rivolgervi la massima attenzione, in quanto questa è la parte più delicata del nostro compito, e quella dove gli insuccessi vanno maggiormente temuti.

Per trovare esempi di federazioni che sono fallite, non è necessario che io vada a ritroso nel tempo fino alla debole lega anfizionica dell'antica Grecia, che rappresentò un'ottima arma per l'ambizione di Filippo, né a quella del Sacro Romano Impero, scompaginato e beffato da Federico di Prussia. Mi rifarò invece a due esempi più recenti, il *Bund* tedesco che crollò nel 1866, e la vecchia Confederazione americana che nel 1789 lasciò il passo all'Unione americana. Si tratta di due federazioni

che fallirono entrambe perché non erano sufficientemente strette. Il caso della Confederazione americana è particolarmente istruttivo per noi, perché le ragioni del suo fallimento vennero allora comprese tanto chiaramente che fu possibile sostituirla con una versione corretta, la quale ha risposto alle aspettative dei suoi autori mostrandosi all'umanità come la federazione di maggior successo che la storia annoveri. Il *Bund* tedesco è istruttivo da un altro punto di vista, in quanto esso comprendeva alcune delle nazioni alle quali si riferisce la federazione da noi proposta. La maggior parte dei progetti di arbitrato internazionale dei quali ho sentito discutere dopo che le calamità di questi ultimi sei mesi ci hanno costretto ad occuparcene, erano già stati attuati, a mio parere, nel *Bund* tedesco, e il loro fallimento è dimostrato dalla storia della sua inefficienza e della sua caduta.

Come questi due esempi dimostrano cosa evitare in una federazione, così l'Unione americana ci mostra cosa imitare. Quando affermo che questa è la federazione di successo *par excellence*, non intendo lanciarmi in un elogio indiscriminato delle istituzioni americane. Gli Americani sono una nazione tesa alla produzione, una nazione perciò nella quale la cultura si è scontrata con grandi difficoltà; la loro vita politica è appesantita dallo sciame composito di emigranti ai quali essi hanno dato potere troppo facilmente e troppo presto. Il loro sistema può avere cento difetti, ma questo non gli impedisce una eccellente riuscita come federazione. Essi hanno scoperto per l'intera umanità una forma più alta di unità politica; hanno trovato un nome più alto di quello di Stato; hanno creato una virtù che trascende il patriottismo. Quell'unione di nazioni, che qui è desiderio, utopia, religione, dall'altro lato dell'Atlantico ha compiuto un grande balzo verso l'attuazione pratica. Là esiste già ciò che qui sembra tanto chimerico: Stati che convivono fianco a fianco, in amicizia, come dipartimenti o contee. Per proteggere frontiere come quelle della Francia, non vi è bisogno di una Metz o di una Strasburgo più di quanto non ve ne sia sul confine tra il Middlesex e lo Hertfordshire; e in bilanci di Stati grandi come l'Inghilterra, non vi sono fondi destinati ad apparati militari. Senza dubbio la loro situazione era molto più favorevole della nostra in Europa, ma ciò che essi hanno realizzato non aveva precedenti, mentre l'Europa ha ora il vantaggio dell'esempio dell'America.

Ma si dirà: «Se volete abolire la guerra, guardate ovunque tranne che in quella direzione. Gli Stati Uniti sono usciti non molto tempo fa da una delle guerre più gigantesche della storia». E' vero, la loro pace è stata spezzata, ma essi l'hanno riconquistata: la vera pace americana, una pace sconosciuta in Europa, una pace senza apparati militari. E la loro guerra,

che pur è stata gigantesca, non va confusa con le guerre europee. No, ricordate che si trattava di una guerra contro la guerra. Era una guerra in nome dell'unità, una guerra contro la divisione, non più simile alle guerre europee di quanto la violenza usata da un poliziotto sia simile alla violenza criminale, o l'omicidio del boia paragonabile ad un assassinio. Se l'avessero avuta vinta i secessionisti, due eserciti, o forse più, starebbero in questo momento fronteggiandosi in America, e si sarebbe instaurato anche là il pernicioso, sventurato sistema europeo. Ma gli Americani, dopo essere passati attraverso un conflitto gigantesco, sono stati capaci di disarmarsi, e possono coltivare una ragionevole speranza di non essere più costretti a scendere ancora in guerra, almeno all'interno dell'Unione. Il Presidente Lincoln ha giustamente affermato di aver combattuto non per abolire la schiavitù, ma per mantenere l'Unione. La conservazione dell'Unione era di gran lunga l'obiettivo più importante, perché era il passo più grande che l'umanità avesse mai compiuto verso l'abolizione della guerra.

Dunque, nonostante quella guerra interna, si può dire che l'Unione americana ha risolto il problema dell'eliminazione dei conflitti, e noi possiamo vedere in essa il modello al quale l'Europa, di molto superiore all'America per perfezione della cultura e per ricchezza letteraria ed artistica, dovrebbe ispirarsi nei suoi rapporti internazionali. Ebbene, questo grande trionfo dell'Unione è stato raggiunto proprio là dove una preesistente confederazione (5) aveva clamorosamente fallito nella stessa impresa. Le due federazioni erano simili: ma evidentemente il segreto del successo va ritrovato in ciò che esse avevano di diverso. Ora, esse differivano soprattutto nel grado di forza e di indipendenza attribuito alla organizzazione federale. Quando l'organizzazione federale era stata lassa, e non nettamente svincolata da quella degli Stati, la federazione era fallita: ma ebbe successo quando il vincolo federale venne rafforzato.

La particolare lezione che ci deriva dall'esperienza degli Americani è che i provvedimenti emanati dalle federazioni non devono essere affidati, per la loro esecuzione, a funzionari dei singoli Stati, e che la federazione deve disporre di un esecutivo indipendente e separato, attraverso il quale far direttamente valere la propria autorità sui singoli. L'individuo deve essere cosciente dei suoi obblighi nei confronti della federazione, e della sua appartenenza ad essa: le federazioni che siano solo il frutto di intese tra governi non sono che una farsa.

Ne concludo che non aboliremo mai la guerra in Europa se non ci risolveremo ad assumere una cittadinanza del tutto nuova. Non dovremo più essere solo Inglesi, Francesi, Tedeschi, ma incominciare ad essere

orgogliosi di chiamarci Europei. L'Europa deve avere una costituzione, come gli Stati che la compongono. Dovranno esservi un potere legislativo ed un potere esecutivo forti come quelli che si riuniscono e prendono provvedimenti a Washington. Ma ciò non porterà a nulla se le differenze di lingua, razza, cultura e religione non verranno superate gradualmente e i membri del nuovo Stato non impareranno a dar valore alla loro cittadinanza nuova, quanto e più che non a quella vecchia. Così che, di fronte a prove importanti, quando l'appartenenza allo Stato spinga in una direzione e l'appartenenza alla federazione nell'altra, essi possano, come hanno fatto gli Americani nel loro conflitto, deliberatamente preferire l'Unione allo Stato.

Ne deduco, allo stesso tempo, che fallirà qualsiasi disegno che si proponga di unire l'Europa semplicemente facendo la sommatoria degli Stati che la compongono. Anche gli individui, non solo gli Stati, debbono entrare in un rapporto preciso con la federazione. Nel legislativo della Federazione europea, come nel Congresso americano, non solo gli Stati devono essere rappresentati, ma anche il popolo.

Ma è ancora più importante che la federazione abbia una forza esecutiva maggiore di quella dei suoi Stati membri. Io non riesco a comprendere cosa intendano coloro che vorrebbero creare una Corte internazionale senza darle i poteri sufficienti a porre in esecuzione i propri provvedimenti, o addirittura senza il diritto di vederli attuati. Buoni consigli! E' forse con i buoni consigli che pensate di eliminare le guerre? Se è così, ricordate che vi state avviando su un sentiero nel quale non avete precedenti, o casi analoghi che possano fungere da guida. Se fino ad oggi non si fosse mai riusciti ad abolire la guerra, non avrebbe senso alcuno discutere sui mezzi per abolirla. Ma io constato che essa è stata abolita numerosissime volte; che è stata abolita la guerra tra privati, che piccoli Stati una volta costantemente in lotta l'uno contro l'altro sono divenuti province di Stati di maggiori dimensioni, perdendo così il diritto di dare origine a guerre; che Inghilterra e Scozia, dopo secoli di conflitti, hanno raggiunto una pace perpetua nei loro reciproci rapporti; e infine, che oltre Atlantico un certo numero di vasti Stati è riuscito, e apparentemente per sempre, ad eliminare la possibilità di farsi guerra. In tutti questi casi il risultato è stato raggiunto con gli stessi mezzi. Ma non si è trattato di buoni consigli. Non dite: «Questa è una visione cinica; la natura umana è migliore di quanto non si pensi; in molti casi gli individui accettano i buoni consigli se sono offerti con lealtà». Ammetto che, a mente fredda, gli individui siano generalmente disposti ad accettare consigli; ma quando si scatenano le passioni, o sono in pericolo gli interessi personali,

e ancor più quando ciò accade ad una nazione, io credo, anzi sono certo che i buoni consigli sono gettati al vento. Come si può parlare di efficacia dei buoni consigli quando sappiamo che sei mesi or sono la Francia li ha con insofferenza rifiutati, e che con la stessa insofferenza li sta rifiutando ora la Germania? E a che giova citare casi nei quali i buoni consigli hanno evitato la guerra, quando se ne potrebbero citare altrettanti nei quali ciò non è avvenuto? Potrà far piacere all'umanità sapere come si possa abolire la guerra e renderla desueta, ma con ciò non arriverete a suscitare interesse per progetti che potrebbero *forse e in qualche caso* dare dei risultati.

Fino ad ora non è stata trovata che una sola alternativa alla guerra, un'alternativa coronata da successo in innumerevoli occasioni del passato, e destinata alla riuscita ovunque si riesca a realizzarla. Si tratta di togliere la controversia dalle mani dei contendenti, di deferirla ad un terzo di accertata perspicacia, imparzialità e diligenza, e d'imporre alle parti la decisione di questo terzo, con forza vincolante. L'ultimo passaggio del processo è indispensabile esattamente come quelli che lo precedono, e se esso manca, tanto vale che non vi siano neppure gli altri. E' questa infatti la lezione che abbiamo imparato dalla caduta del *Bund* tedesco. Attendendosi che potenze militari quali la Prussia e l'Austria potessero venire forzate dal *Bund*, era come mettere la nutrice agli ordini del pargoletto che ha in braccio. E di conseguenza il *Bund* poté esistere fintanto che Prussia e Austria non evitarono di sottoporre a decisione una loro controversia, e crollò a pezzi proprio nel momento in cui si verificò quell'emergenza per affrontare la quale esso era stato creato.

Per impedire i conflitti non è sufficiente che il potere della giustizia sia un po' superiore a quello dei contendenti. Il potere della giustizia deve essere così schiacciante da non rendere neppure concepibile la possibilità di resistergli. Per questo divenne impossibile tollerare gli eserciti mercenari dei signori medioevali. Ora, come rendere la forza della Federazione europea superiore a quella di qualsiasi Stato, come ad esempio la Francia o la Prussia? La storia degli ultimi due secoli mostra che la forza combinata di tutti gli Stati europei non è sempre maggiore di quella di uno solo di essi. Luigi XIV e Napoleone furono piegati solo con enorme difficoltà ed oggi incominciamo a dubitare che l'Europa sarebbe effettivamente in grado di resistere ad una Germania unita, se la Germania dovesse avviarsi sulla via dell'ambizione egemonica. E' evidente che il corso della giustizia internazionale non potrà mai essere irresistibile finché gli Stati avranno eserciti permanenti. Il diritto di arruolare truppe deve spettare alla federazione ed essere sottratto agli Stati. Lo Stato è il

signore feudale dell'Europa moderna, e il regno dell'anarchia non avrà mai termine finché non sarà vietato agli Stati di mantenere mercenari armati.

Sono fortunato ad avere un pubblico disposto ad ascoltare ragionamenti che alla maggior parte degli Inglesi apparirebbero insopportabili fantasie. L'Europa unita in un solo Stato, con un esecutivo ed un legislativo federali, con sede in una Washington centrale! Stati famosi come Inghilterra e Francia senza più il potere di arruolare eserciti, ridotte a poco a poco al rango di contee all'interno della federazione, la quale per contro accresce costantemente il suo prestigio, e attira per forza di gravità le capacità intellettuali e le aspirazioni prima legate ai vari governi nazionali! Una rivoluzione di tale portata nelle relazioni umane, ne sono convinto, non si è forse mai vista.

Ma il mio scopo non è quello di valutare se questi cambiamenti siano praticabili o no; sto parlando a persone che hanno già deciso che la guerra deve e può essere abolita. Se abbiate ragione o torto è un'altra questione. Ma quello che io ho tentato di dimostrare è che abolire la guerra richiede ed implica cambiamenti politici di vasta portata in Europa, e che ciò sarà attuabile solo se lo saranno questi ultimi. Se ho ritenuto opportuno soffermarmi un poco su tali cambiamenti, non è perché ci si accinga a darvi immediatamente corso, ma perché si possa valutarne i costi: così che sia voi, che siete membri della *Peace Society*, che noi, che non lo siamo, si possa avere una qualche idea del compito, che va o intrapreso o abbandonato senza speranza. Ciononostante, per concludere, varrà la pena di esaminare brevemente da un lato le difficoltà dell'impresa, e dall'altro le forze, gli strumenti ed i congegni che si renderebbero necessari ad essa.

In primo luogo, dunque, va sottolineato che se gli Americani hanno attuato ciò che ora si propone per l'Europa, le loro condizioni erano assai più favorevoli. In realtà, si può affermare che la federazione è stata data loro dalla Provvidenza, e che la loro abilità è stata quella di impedirle di sgretolarsi. Il problema nel caso americano non era mettere assieme nazioni diverse, già esistenti e in passato ostili tra loro, ma arrestare una tendenza al separatismo ed alla dissoluzione che incominciava a mostrarsi in una popolazione omogenea, legata da lingua, istituzioni e religione. Se è da considerarsi un capolavoro l'aver risolto questi problemi, come considerarsi lo stringere assieme indissolubilmente tante razze rivali, tanti Stati rivali, tante religioni rivali, Inglesi e Francesi, Tedeschi e Slavi, Tedeschi e Italiani? Cosa rappresenterebbe trovare una unità federale da calare come una coltre su tante discordie secolari, così da nascondere

d'un tratto le tante e inveterate ferite? Cancellare con un solo atto tutte le antipatie più profondamente radicate, riunire in una azione politica comune i sudditi di uno Zar, di un *Kaiser*, di una Regina costituzionale, e della Repubblica svizzera; assuefare a rapporti amichevoli coloro che lingue diverse hanno per tanto tempo reso reciprocamente estranei! Nazioni che erano state unite in precedenza sono ora separate da differenze di religione; nazioni che si trovavano a stadi diversi di sviluppo, è stato difficile tenerle unite; profonde gelosie sono state scatenate da diverse condizioni economiche; lingue rivali hanno creato gravi imbarazzi ai governi. La Federazione europea è dunque un'opera ancora da compiersi, e che, una volta compiuta, dovrà essere preservata superando non uno, ma tutti questi ostacoli.

Oltre che di tale difficoltà intrinseca, va tenuto conto anche delle dimensioni dell'impresa. Che compito enorme è già quello di persuadere tante popolazioni dell'opportunità di dar vita ad una federazione! Creare in ciascuno Stato europeo un partito della federazione sufficientemente forte da farsi ascoltare, sufficientemente forte con il passare del tempo da conquistare la nazione alla propria causa, e infine sufficientemente forte da imporre il proprio progetto a governi che in molti casi per interesse gli sarebbero istintivamente ostili! Ma in realtà non vale la pena insistere su difficoltà che nessuno può nascondersi. Queste, ciascuno di noi le vede fin troppo chiaramente, o forse tendiamo a vedere solo queste. Il problema è, piuttosto, perché non le consideriamo insormontabili.

In primo luogo, non è qui questione di realizzare questo disegno immediatamente o in tempi brevi. Se il progetto risultasse immensamente vantaggioso per un grandissimo numero di persone, si potrebbe pensare che il trascorrere del tempo varrà a rimuovere la maggior parte degli ostacoli determinati esclusivamente dal numero, o dall'inerzia, o dalla indifferenza, di coloro che devono essere ancora convinti. Si tratterebbe di diffondere in Europa nuove convinzioni. Ma ciò è stato fatto più volte in passato, anche quando le circostanze apparivano ancor meno favorevoli. Nuovi convincimenti religiosi sono stati accettati con incredibile rapidità in Europa nel sedicesimo secolo; principi di governo ispirati alla democrazia si sono diffusi in gran parte del continente dopo il 1789; chi non crede che anche la federazione avrà il suo momento? Chi dubita che presto o tardi questa idea albergherà in ogni cuore, e verrà unanimemente accettata — *sic volvere Parcas?* E se è così, quanto quel giorno sia vicino senza dubbio dipenderà in gran parte dallo zelo e dalle energie degli individui. Potrà essere un lungo viaggio, ma sarà un viaggio con venti e maree, il vento costante e la marea irresistibile del destino segnato. In

secondo luogo, è un equivoco giudicare la possibilità di riuscita di un'impresa solo in base agli ostacoli da rimuovere: ciò che conta è il rapporto tra tali ostacoli e le forze di cui si dispone. Se un'impresa di vaste proporzioni è impossibile, allora la Federazione europea lo è sicuramente, come lo erano lo scavo del canale di Suez e la deposizione del cavo attraverso l'Atlantico. Ma se le grandi imprese si possono ragionevolmente attendere da grandi forze, allora coloro che dispongono di grandi forze possono cimentarsi in disegni più strabilianti di quelli di Colombo, senza neppure un briciolo di quell'entusiasmo visionario e romantico che in Colombo era giustificato solo dal successo. Per quanto mi ricordi, coloro che deposero il cavo attraverso l'Atlantico non hanno mai smentito la loro reputazione di serietà e avvedutezza. Un progetto quale la Federazione europea merita forse un po' di quell'entusiasmo che rifiuta di scorgere gli ostacoli, e non vede altro che l'auspicabilità del fine da raggiungere. Tale entusiasmo sarebbe senza dubbio stato necessario in passato: ma non sono forse mutate le condizioni? Quando accettiamo di essere schiacciati dal peso di ciò che dobbiamo rimuovere, teniamo sufficientemente conto delle leve che abbiamo a disposizione?

Poiché ho chiarito che la Federazione che noi vogliamo non è semplicemente un accordo tra governi, ma una vera unione di popoli, sono convinto che essa non sarà mai raggiungibile con mezzi puramente diplomatici, o attraverso la mera azione dei governi, ma solo grazie ad un generale movimento popolare. Cento anni or sono tale movimento popolare, a livello europeo, era inconcepibile, ma al momento attuale non vi è nulla che si possa concepire più facilmente. Questi movimenti popolari sono esattamente ciò che fa presa ai giorni nostri. Quasi tutti i paesi europei, durante il nostro secolo, sono stati teatro di vasti fermenti, nel corso dei quali riforme politiche, più tardi realizzate da uomini politici, sono state invocate da grandi agitatori, e accolte con favore dalle masse. Nell'intervallo tra i trionfi di O'Connell e di Kossuth, la figura dell'agitatore s'è smarrita e la gente ha imparato l'arte di esprimere i propri desideri, e in molti paesi anche quella di esprimerli con moderazione. Gli individui hanno imparato come muoversi per ottenere determinati cambiamenti, e a farlo con successo, anche quando la realizzazione dei cambiamenti auspicati comportava meccanismi istituzionali che la maggior parte dei loro fautori non riusciva a comprendere. Quello che si richiede, perciò, non è nulla di nuovo: non è che un movimento simile a quelli di cui ogni popolazione in Europa ha già avuto esperienza; un movimento nuovo, solo in quanto di dimensioni senza precedenti, in quanto investe contemporaneamente molte nazioni, ed esige perciò una

guida più attenta. E per un movimento che non ha precedenti si possono sicuramente trovare ragioni che non hanno precedenti. Il male che voi combattete non è incerto, non è parziale, non è di poco conto. E' il peggiore di tutti i mali cui si possa porre rimedio; esso aggredisce tutte le classi della società, e tutte le età; non le attacca con armi insidiose, o nascondendosi dietro una maschera, ma con aperti massacri, fame e rovina. Chiede con urgenza che vi sia posto rimedio, perché sembra divenire sempre più grave. Le guerre appaiono sempre più spaventose e più gigantesche; più vittorie riporta il principio della nazionalità, e più rapidamente sembra approssimarsi un periodo in cui baldanzosi Stati fondati sulla legittimità popolare si faranno guerra l'un l'altro, con irriducibile furia di odio nazionalistico. Hanno mai avuto gli agitatori un argomento migliore per le loro orazioni? Cosa furono l'Emancipazione Cattolica, le Leggi sul Grano, anzi, cosa è stato il Mercato degli Schiavi in confronto a questo? Sarebbe difficile suscitare un movimento europeo contro una sventura che non risparmia nessuno, che mette a repentaglio la vita di tutti, e dei figli di tutti, e che porta con sé non solo morte, ma tutta una serie di altri mali, alcuni dei quali, forse, peggiori della morte stessa?

Ripeto, vi sono stati in questa nostra era grandi movimenti politici e grandi movimenti religiosi. Paesi nei quali la coscienza politica non si è sviluppata pienamente hanno spesso espresso una forte coscienza religiosa; e anche negli individui, questa si ritrova quando quella manca. Ora, vi è un solo problema nel quale politica e religione convergono e si confondono. I sentimenti religiosi e quelli politici sono ugualmente feriti dalla guerra. La guerra calpesta il concetto di ragione e torto, e i precetti cristiani, con la stessa efferatezza con la quale distrugge la felicità degli individui. E su questo punto non vi sono divisioni settarie tra i cristiani. Una setta di cristiani può forse denunciare la guerra con maggiore veemenza di un'altra; alcune di esse possono proclamare che vi sono giustificazioni a che i cristiani vi si lascino trascinare; ma tutte indistintamente considerano la guerra un male, tutte indistintamente credono fermamente che tra i più grandi trionfi futuri della fede vi sia l'eliminazione della guerra dal mondo. A questo proposito, tutte le grandi confessioni della cristianità hanno dei meriti. La Chiesa greca ha sempre protestato violentemente contro i conflitti, anche nei periodi più bui; la Chiesa latina ha fornito il primo esempio di quella Federazione europea, e di quella Corte internazionale che dovranno sostituire il ricorso alle armi; fu una setta protestante che per prima proclamò la Pace il più importante tra i dogmi cristiani, e fu in seno al protestantesimo che crebbe e prosperò la grande Repubblica dell'Occidente (6). Se la cristianità in un

certo senso s'è riconciliata con la guerra, lo si deve soprattutto alla mancanza di un apparato che abbia saputo garantire la pace: se i politici fossero stati in grado di concepire un meccanismo di tal fatta, la religione avrebbe posto fine da molto tempo ai conflitti in seno alla cristianità. Considerando perciò le leve a vostra disposizione, dovrete aggiungere al motore dell'agitazione politica quello dell'agitazione religiosa e, oltre a far appello ai più semplici interessi degli uomini, contare tra le vostre risorse anche la religione e la coscienza dell'umanità.

Ma potreste forse prescindere dai gruppi etnici cui si reca offesa in Europa? Tutti i torti che loro s'arrecano discendono dalle guerre, sono perpetuati da queste, e con queste sparirebbero. Nell'Unione americana non solo nessuno Stato fa guerra ad un altro, ma anche nessuno di essi tiene uno Stato confinante in un'ingiusta condizione di dipendenza. Nell'Unione non vi sono una Polonia, o una Alsazia e Lorena. Se là uno Stato si sente parte lesa, è certo perché il danno gli è stato arrecato dalla federazione nel suo complesso, e non potrà mai essere sentito così acutamente come una ingiustizia. Nessuno Stato può ragionevolmente lagnarsi di doversi sottomettere alla federazione, più di quanto una città o una contea non si dolgano per la superiorità dello Stato. La Russia non ha alcun diritto sulla Polonia, eppure non può e non intende cederla, a meno che la Polonia non trovi qualche alleato insospettato. L'Europa soffre di molti di questi mali cronici e incurabili, il cui numero sta attualmente aumentando. Sono sottoprodotti del nefasto sistema che nutre le ambizioni e tiene vivi i timori dello Stato: essi sono conseguenze della guerra. In una Europa federata, la Polonia e la Russia potrebbero vivere fianco a fianco come il Maryland e la Virginia, e l'antico antagonismo finirebbe per apparire inspiegabile e incredibile. Nel contempo, la prospettiva di una federazione offrirebbe ai Polacchi una soluzione alle loro difficoltà. Essi potrebbero cessare di rivendicare la loro antica indipendenza (una indipendenza perduta a causa delle loro stesse divisioni, e che la Russia non potrà mai garantire) e divenire al contrario gli apostoli di una Federazione europea, perseguendo la quale scomparirebbero non solo tutte le tracce della vecchia anarchia europea, ma anche le loro sofferenze ed i loro mali.

E' evidente che le forze a disposizione sono ora maggiori di quante non ne siano mai state invocate per provocare rivolgimenti politici. Interessi universali e pressanti, sentimenti religiosi, speranze delle razze oppresse — questi sono poteri enormi. E non dovranno sostenere questa causa anche quanti in Europa si definiscono rivoluzionari? I principi della legittimità popolare non sono nulla, o sono addirittura peggio di nulla,

senza principi europei; la libertà dei popoli non è nulla senza la loro solidarietà. Gli Stati fondati sulla legittimità popolare combattono guerre più terribili di quelle combattute dagli Stati fondati sulla legittimità monarchica o aristocratica: ed è perciò doppiamente necessario che essi si uniscano in una federazione. Il partito repubblicano parla molto della sua vocazione alla pace: è obbligato, perciò, a fare la sua parte nel rafforzarla attraverso solide garanzie.

Queste forze insieme danno corpo a qualcosa di più che a un semplice sistema antagonistico nei confronti delle forze centrifughe, delle differenze di lingua, di istituzioni, di condizioni economiche, di religione. Tutte queste differenze sono state qua e là superate. La Prussia ha una regione protestante e una cattolica. In Svizzera convivono lingue diverse. Nell'Austria-Ungheria vi sono nazionalità e persino governi differenti. In breve, i problemi non hanno precedenti se si considera solo il loro numero e la loro gravità, e sarebbero certamente insormontabili se i vantaggi dell'unione fossero soltanto modesti. Rimane da stabilire se essi apparirebbero insormontabili a una opinione pubblica europea, gradualmente educata a vedere una nuova federazione sorgere come un tempio maestoso dalla tomba della guerra, simile alla Federazione di oltre-Atlantico per prosperità e compattezza, ma assai superiore a quella per ricchezza di cultura, educazione e sapere scientifico, e consacrata da tutte le tradizioni e le reliquie del mondo antico.

(a cura di Luigi V. Majocchi)

#### NOTE

(1) «Questo ambulante che smercia l'abolizione della guerra! Può forse dirci se la guerra è una causa o una conseguenza? Abolite le passioni che fan della Terra un inferno; ambizioni, avarizia, orgoglio, gelosie! Cacciate dagli animi le acri sorgenti di rabbia e paura! Via dal tuo focolare male lingue e male orecchie, perché ciascuna di queste cose è in conflitto con l'umanità».

(2) Seeley si riferisce chiaramente al conflitto franco-prussiano e alla sconfitta francese di Sedan del 4 settembre 1870.

(3) Il termine «Congresso» era comunemente usato nell'Ottocento per denotare le Conferenze internazionali. Valgano per tutti il caso del Congresso di Parigi del 1855, che concluse la guerra di Crimea, e quello del Congresso di Berlino del 1878 in cui, a iniziativa di Bismarck, le grandi potenze diedero un nuovo assetto all'area balcanica.

(4) I concetti di «federazione» e «confederazione» sono definiti con rigore per la prima volta nei *Federalist Papers*. Lo stesso Hamilton per altro, se mantiene costantemente il riferimento ai connotati del secondo termine ogniqualvolta evoca la «*confederacy*» o gli «*Articles of Confederation*», cioè la forma costituzionale vigente prima di Filadelfia, quando parla dell'Unione, cioè della nuova costituzione, usa indifferentemente i termini «federazione» e «confederazione». Non sorprende dunque che questa ambiguità lessicale (ma nient'affatto concettuale, come è chiaramente provato dai passi che seguono e che concernono proprio la Confederazione americana, il suo fallimento e la nascita della Federazione) si trovi anche nel brano di Seeley, come mostra chiaramente anche l'uso dei termini «federazione» e «federale», alle righe seguenti, per denotare vuoi gli «*Articles of Confederation*» (una federazione dai vincoli lassi) vuoi la «*Union*» (una federazione dai vincoli stretti).

(5) Vedi nota 4.

(6) Si tratta evidentemente degli Stati Uniti d'America.

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

MARIO ALBERTINI, Presidente del Movimento federalista europeo, Presidente d'onore dell'Unione europea dei federalisti, professore di Filosofia della politica, Università di Pavia.

LUIGI V. MAJOCCHI, responsabile della formazione dei quadri del Movimento federalista europeo.

JOHN PINDER, Presidente dell'Unione europea dei federalisti.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

Anno 1985

### Editoriali

L'Europa di fronte alle sfide dell'avvenire.  
Prime riflessioni sul Piano Gorbaciov.

### Saggi

Robert Triffin, Lo scandalo monetario mondiale e il Sistema monetario europeo.  
Michel Albert, Il costo della «non-Europa» e l'alternativa europea.  
Wassily Leontief, Progresso tecnico e integrazione europea.  
Altiero Spinelli, Il ruolo costituente del Parlamento europeo.  
Francesco Rossolillo, Per un nuovo modello di democrazia federale.

### Note

L'Europa e il Comecon. Verso una Ostpolitik europea?

### Problemi della pace

Jonathan Schell e il problema dell'abolizione delle armi nucleari.  
Le proposte di denuclearizzazione. Una via verso la pace?

### Il federalismo nella storia del pensiero

Immanuel Kant.

Anno 1986

### Editoriali

Chernobyl.  
Le vie verso la Federazione mondiale.

### Saggi

Mario Albertini, L'Europa sulla soglia dell'Unione.  
Guido Montani, L'economia mondiale e il modo di produzione scientifico.

### Note

Keynesismo e Welfare su scala internazionale: a proposito di un piano mondiale per l'occupazione e lo sviluppo.

Il federalismo nella storia del pensiero  
Lord Lothian.  
Emery Reves.

Anno 1987

#### Editoriali

Il nostro lavoro per il federalismo.  
Due possibilità per la difesa europea.

#### Saggi

Joseph Preston Baratta, Il piano Baruch come precedente per il disarmo  
e per il governo federale del mondo.  
Francesco Rossolillo, Federalismo e comportamenti linguistici.  
Lucio Levi, Recenti sviluppi della teoria federalistica.

#### Note

L'Europa e il problema energetico dopo Chernobyl.  
Verso l'unità mondiale dei federalisti.

Problemi della pace  
Reykjavik.

Il federalismo nella storia del pensiero  
Clarence Streit.  
Il federalismo africano.

Anno 1988

#### Editoriali

Il problema della sicurezza nell'era nucleare.  
Distensione tradizionale e distensione innovativa.

#### Saggi

Alfonso Jozzo, Ecu e rublo: verso un nuovo ordine monetario interna-  
zionale.  
Guido Montani, La Rivoluzione bolscevica e il federalismo.

#### Note

Proposte per un movimento ecologista europeo.  
Tutela e valorizzazione della risorsa ambiente.

Bolscevismo, nazionalsocialismo e crisi dello Stato nazionale.

Problemi della pace  
Pace e difesa dell'ambiente.

L'azione federalista  
Un appello WAWF UEF a Gorbaciov e Reagan.

Il federalismo nella storia del pensiero  
Giuseppe Antonio Borgese.  
Ludwig Dehio.  
Jean Monnet.

---

Direttore responsabile: Mario Albertini - Editrice EDIF - Autorizzazione  
Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia - Spedi-  
zione in abb. postale - Gruppo IV (70%).