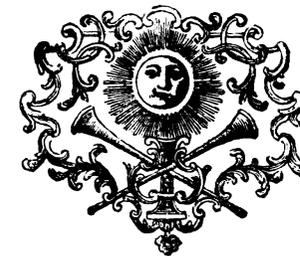


# IL FEDERALISTA

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



---

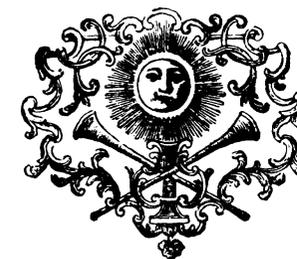
ANNO XLVI, 2004, NUMERO 1

# IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Direttore: Francesco Rossolillo*

*Il Federalista* è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente 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 della Fondazione Europea Luciano Bolis e del Centro di Studi sul federalismo Mario Albertini, di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIF Onlus, via A. Volta, 5 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

---

**ANNO XLVI, 2004, NUMERO 1**

## INDICE

<i>Il declino dell'Europa</i>	pag.	3
JEAN-PIERRE GOUZY, <i>La saga dei federalisti europei durante e dopo la seconda guerra mondiale</i>	»	12
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO		
<i>La Resistenza europea per l'unità dell'Europa</i> (a cura di Nicoletta Mosconi)	»	45

***Il declino dell'Europa***

*Nei maggiori Stati dell'Unione europea — e in particolare dell'area dell'euro — si sta diffondendo la consapevolezza del declino. Si tratta di una consapevolezza ancora confusa, perché il declino viene attribuito ai singoli Stati, ai loro sistemi produttivi e alle loro società e non all'Europa nel suo complesso; perché nessuno si rende conto della sua natura storica e non congiunturale; e perché nessuno comprende le cause che l'hanno originato e ne determinano il progressivo aggravamento. Ma il fatto esiste ed è oscuramente avvertito. La qualità della convivenza civile in Europa viene minata dalla sfiducia. Il futuro viene percepito come oscuro ed incerto. La ricerca dell'innovazione, lo spirito di intrapresa e la volontà di progettare vengono frustrati.*

\* \* \*

*Il declino riguarda in primo luogo la politica internazionale. I suoi effetti sono apparsi con evidenza in occasione degli avvenimenti nella ex-Jugoslavia e, con ancor maggiore drammaticità, in occasione di quelli in Iraq, allorché gli europei sono stati costretti non soltanto ad assistere impotenti ad una guerra insensata che essi non volevano, ma anche a sopportare una parte rilevante dei costi enormi che essa ha causato e continua a causare.*

*Che l'Europa non conti più nulla nella politica internazionale e che essa sia sottoposta all'egemonia americana non è una novità. Si tratta di un dato di fatto che è diventato evidente con la fine della seconda guerra mondiale. Ma prima della fine della guerra fredda il fenomeno veniva in parte messo in ombra dalla comune minaccia costituita dalla presenza dell'Unione Sovietica. L'egemonia degli Stati Uniti aveva quindi una chiara contropartita, che faceva sì che gli europei non avessero la sensazione di subire un dominio, ma quella di partecipare alla realizza-*

zione di un progetto comune e di essere impegnati nella difesa degli stessi valori.

Oggi non è più così. Oggi il pericolo non viene più da un possibile attacco esterno, ma dal terrorismo alimentato dal fondamentalismo islamico, la cui rete è presente sia negli Stati Uniti che in tutti gli Stati europei. E l'egemonia americana non contribuisce certo a garantire la sicurezza dell'Europa nei confronti di questa minaccia. E' un dato di fatto che l'Europa potrebbe giocare un ruolo decisivo nel combattere il male alla radice, favorendo l'unità, lo sviluppo economico e la trasformazione democratica degli Stati del Maghreb e del Medio Oriente, con i quali si trova in una situazione di vicinanza e di interdipendenza particolarmente favorevoli. Ma la sua impotenza le impedisce di svolgere un ruolo efficace nella regione. E lo stesso vale per tutte le altre aree sensibili del pianeta. Gli europei sono quindi sempre più confinati ad un ruolo di puri figuranti nell'equilibrio internazionale. Mentre attori nuovi si stanno affacciando sulla scena, come la Cina, l'India e il Brasile, e vecchi attori, come la Russia, vi fanno ritorno, l'Europa ne sta uscendo e scompare dai calcoli strategici dell'unica grande potenza esistente e di quelle che si stanno formando.

I governi europei sono perfettamente consapevoli di questa rapida tendenza al declino internazionale dell'Europa. Così come essi sono consapevoli della necessità di una politica estera e di una difesa europee. Ma essi credono — o, meglio, fingono di credere — che questo problema si risolva intensificando la collaborazione tra i paesi membri dell'Unione, o tra alcuni di essi, con la costituzione di piccole forze multinazionali o la realizzazione di un certo grado di coordinazione nella produzione degli armamenti; ed eventualmente creando figure che garantiscano una rappresentanza formale dell'Unione e le consentano di «parlare con una sola voce», pur essendo del tutto prive del potere di prendere decisioni a nome dell'Europa e di dar loro esecuzione. In questo modo il declino internazionale dell'Europa non viene certo arrestato.

\* \* \*

Non meno impressionante è, nei principali paesi della zona dell'euro, il declino dell'economia. La crescita del loro prodotto interno lordo è debolissima, e talora negativa. La disoccupazione è a livelli molto elevati. La competitività dei loro sistemi produttivi regredisce con rapidità nei confronti di quella dei sistemi produttivi dei paesi dell'Asia

orientale. L'euro non decolla come moneta internazionale, malgrado la sua forza apparente, e le sue sorti sono determinate dall'andamento del dollaro, il cui deprezzamento sta annullando il surplus della bilancia dei pagamenti dei paesi appartenenti all'Unione monetaria senza che ciò sia compensato da una crescita del mercato interno. Manca qualsiasi politica europea di rilancio della spesa pubblica — sebbene un numero crescente di paesi abbia sfondato o stia per sfondare il tetto del deficit di bilancio fissato dal Patto di stabilità — e qualsiasi politica di sviluppo delle infrastrutture. Si moltiplica il numero dei settori produttivi in difficoltà, e quello dei collassi finanziari.

I politici e gli osservatori non possono fare a meno di prendere atto di questa tendenza. Ma la sua vera natura non è compresa. E ciò si vede chiaramente dai falsi rimedi che vengono proposti. Il primo consisterebbe nel superare la cosiddetta rigidità del mercato del lavoro e nello smantellare, almeno in parte, il welfare state, cioè le conquiste sociali che hanno fatto dell'Europa la regione del mondo nella quale la lotta contro l'ingiustizia e per il miglioramento della convivenza civile ha raggiunto le mete più avanzate. E ciò in nome di una forma di darwinismo sociale la cui logica è quella di arricchire i ricchi e di condannare una parte importante della popolazione all'insicurezza, all'emarginazione e alla povertà. Il secondo è quello di spingere la Banca centrale europea a diminuire ulteriormente il tasso di interesse di riferimento, che è già bassissimo, e quindi consente un margine di manovra trascurabile, dimenticando gli insegnamenti che avrebbe dovuto dare il precedente della lunga stagnazione dell'economia giapponese pur in presenza di tassi di interesse prossimi allo zero.

In realtà le cause del declino economico dell'Europa risiedono nella incapacità di agire che dipende dalla sua divisione. Esse sono politiche e istituzionali, quindi strutturali e non congiunturali. Ciò non toglie che l'attuale tendenza discendente attraverserà comunque fasi cicliche. Ma essa non si invertirà fino a che la debolezza politica dell'Europa non sarà superata. E' la debolezza politica dell'Europa che impedisce all'euro di affiancarsi al dollaro come moneta internazionale, scoraggiando la denominazione in euro dei contratti — e in particolare di quelli relativi alle forniture di petrolio — e inducendo gli investitori internazionali a non aver fiducia nella moneta europea. In questo modo l'euro, e con esso l'intero commercio estero dei paesi dell'Unione monetaria, subisce passivamente le conseguenze delle fortune del dollaro, che si apprezza o si deprezza a seconda della politica condotta dal governo degli Stati Uniti. La verità è che all'Unione monetaria europea non corrisponde un

potere europeo, con una sua sfera di influenza che dipenda dall'Europa per la sua sicurezza e il suo sviluppo, verso la quale l'Europa possa indirizzare risorse e con la quale essa possa intensificare i commerci adottando l'euro come moneta internazionale.

E' evidente che l'esigenza pressante di un potere europeo capace di agire non ha a che fare soltanto con il rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro: essa riguarda anche il suo controllo interno. Oggi la moneta europea è lasciata nelle mani di un organo tecnico, deputato unicamente al controllo dell'inflazione. E' urgentemente necessario che questo sia affiancato da un organo politico che orienti il valore della moneta governando l'economia reale e promuovendone lo sviluppo. Questo organo deve essere provvisto di un bilancio autonomo, che sia alimentato da tributi prelevati direttamente dai cittadini e la cui consistenza non risulti da un faticoso accordo tra Stati preoccupati soltanto di limitare al minimo i propri contributi all'Unione, ma sia decisa democraticamente a livello europeo. Esso deve avere la capacità di fare una politica anticongiunturale efficace, che non sia resa impossibile dall'obbligo — anche se per la verità spesso non rispettato — di adeguarsi ai parametri di un Patto di stabilità imposto dall'assurda coesistenza di una moneta unica e di una pluralità di Stati sovrani, responsabili ciascuno della propria politica economica. Esso deve disporre degli strumenti necessari per elaborare e mettere in esecuzione un grande piano di infrastrutture in grado di rilanciare l'economia europea.

\* \* \*

Il declino economico dell'area dell'euro va di pari passo con il suo ritardo tecnologico nei confronti degli Stati Uniti, che è divenuto esorbitante in particolare nei settori delle reti informatiche, dell'esplorazione dello spazio e delle biotecnologie e si sta profilando anche nei confronti della Cina, che ha recentemente varato un suo ambizioso programma spaziale. Si deve sottolineare che il grado di avanzamento tecnologico di Europa, Stati Uniti e Cina è privo di ogni rapporto con le dimensioni del rispettivo prodotto interno lordo. Ciò accade perché i grandi progressi della tecnologia si verificano soltanto se sono attivamente promossi dai pubblici poteri (e vengono utilizzati e sviluppati dalle imprese soltanto quando hanno raggiunto uno stadio in cui possono consentire di produrre beni e servizi potenzialmente provvisti di un mercato). Ciò è accaduto non solo nel caso evidente dei programmi spaziali, ma anche in quello di Internet, nata come progetto militare,

nonché in quello delle biotecnologie, che si sono sviluppate grazie ai finanziamenti pubblici alla ricerca nei laboratori delle università, dei centri di ricerca e degli ospedali. La tecnologia quindi cresce quando le risorse di un grande mercato sviluppato o in via di sviluppo vengono coordinate e impiegate da una politica della ricerca applicata messa al servizio di un disegno capace di mobilitare le risorse di un intero paese. Essa non si può sviluppare in Europa, se si fa eccezione per qualche successo nel campo spaziale, perché i paesi europei hanno, in questo settore come in tanti altri, politiche distinte, che si intersecano e si sovrappongono, e alle quali vengono destinate somme del tutto inadeguate. La verità è che l'Unione è un'entità burocratica e non politica, che i suoi Stati membri sono deboli e impotenti e che quindi né l'una né gli altri sono in grado di attivare le energie necessarie per sostenere un grande progetto di avvenire.

Questa situazione si ripercuote necessariamente sulla ricerca di base, che della tecnologia costituisce il fondamento necessario. Non è certo il caso di soffermarsi sullo stato lamentevole nel quale si trova in Europa la ricerca scientifica, che è testimoniato dalla massiccia fuga di giovani ricercatori verso gli Stati Uniti. Vale soltanto la pena di ricordare che l'Europa impiega danaro per formare giovani scienziati, grazie ad una scuola secondaria e ad una università che sono tuttora di buon livello, per vederli emigrare verso gli Stati Uniti, le cui scuole secondarie e università sono invece — tranne rare eccezioni — di livello assai inferiore. Gli Stati Uniti profittano quindi del lavoro di un personale scientifico formato altrove non appena questo, dopo aver costituito un carico per il bilancio degli Stati nei quali ha percorso il suo curriculum scolastico, diventa produttivo.

\* \* \*

Del resto il declino tecnologico e scientifico dell'area dell'euro non è che l'aspetto più evidente della progressiva desertificazione culturale dei paesi che ne fanno parte. E' vero che la decadenza della cultura intesa nel suo senso più ampio è più difficile da percepire perché una sua analisi quantitativa è assai problematica e una sua descrizione qualitativa è inevitabilmente soggettiva. Inoltre è indubbio che l'Europa continentale ha grandi tradizioni radicate nella storia e istituzioni culturali che godono di un grande prestigio accumulato nei decenni e talora nei secoli, e che costituiscono un argine che rallenta la marcia del declino. Ma è un dato di fatto che le arti, l'architettura, la letteratura, il teatro, la

*musica, la storia, la filosofia e le scienze sociali migrano al seguito della migrazione del potere e della ricchezza, e che questi hanno ormai abbandonato l'Europa per gli Stati Uniti (anche se il fenomeno è meno evidente in Gran Bretagna, grazie alle sue relazioni privilegiate e alla comunità di lingua con gli USA). E' un dato di fatto che negli USA le grandi istituzioni culturali si stanno espandendo in numero, in ricchezza e in attività, mentre esse si contraggono in Europa. E che oltre oceano esistono un pubblico ricco e un grande mercato editoriale che danno impulso alla creazione e al dibattito culturale. Le grandi città degli Stati Uniti, e in particolare New York, presentano l'irresistibile attrattiva di essere il palcoscenico dell'unica grande potenza mondiale, verso il quale si dirigono gli sguardi di tutti, e quindi anche le aspirazioni di coloro che cercano affermazione e notorietà attraverso la produzione culturale. Parallelemente l'Europa si impoverisce e si avvia lentamente verso il tramonto.*

\* \* \*

*Non ci si può stupire a questo punto se si diffonde nei cittadini europei uno stato d'animo di demoralizzazione, la cui origine va ricercata nella mancanza di prospettive di avvenire; se i giovani migliori se ne vanno o adeguano le loro ambizioni alle condizioni di mediocrità che prevalgono nel continente; se mancano progetti collettivi che siano in grado di stimolare capacità non espresse e di mobilitare energie. Né ci si può meravigliare che questo atteggiamento dia luogo ad una sfiducia profonda nei confronti di una politica che non sa fermare il cammino dell'Europa verso la decadenza e non sa coinvolgere i cittadini in un grande disegno che costituisca un passo importante nel processo di emancipazione del genere umano.*

*A tutto ciò corrisponde il progressivo degrado della politica. Dalla sua connotazione è ormai scomparsa in Europa l'idea del perseguimento del bene comune. Della sua duplice natura di ethos e di kratos è rimasto soltanto l'aspetto della lotta per il potere. E questa, separata dai valori che la nobilitano, mostra il suo volto più repulsivo. Essa non si ispira più alle cose da fare e agli obiettivi da perseguire, ma va degenerando in una forma di squallido teatro in cui una classe politica senza idee si occupa esclusivamente della propria promozione mediatica. Nella politica europea di oggi contano soltanto l'immagine e lo spettacolo della rissa a beneficio di un'opinione pubblica inerte e incapace di reazioni.*

*La società civile, in uno Stato industriale avanzato, è certo composta*

*nella sua prevalenza da uomini e donne che si occupano prima di tutto dei loro affari privati e del loro benessere individuale. Ma, quando il clima politico è vivo e i temi del dibattito importanti, i cittadini sono comunque sensibili alle sollecitazioni che provengono dalla classe politica e dalla parte più viva della società; e sono coinvolti nella dialettica pubblica non soltanto nelle occasioni, come le elezioni, nelle quali essi diventano strumenti della lotta per il potere, ma anche nel corso delle vicende politiche quotidiane. L'opposto accade quando la politica non sa produrre idee ed elaborare progetti. Allora la disponibilità dei cittadini all'impegno civile si spegne, o degenera nella protesta sterile e senza idee, o, nei casi migliori, si convoglia nei canali non politici del volontariato. Quando ciò accade è inutile rivolgere ai cittadini retorici appelli alla fiducia senza indicare loro la visione di un futuro migliore e il cammino che deve essere percorso per realizzarlo. La fiducia non si ricostituisce con proclami e con generici incitamenti, ma soltanto proponendo un progetto preciso il cui grande valore ideale inciti molti a impegnarsi per la sua realizzazione.*

\* \* \*

*E' quindi alla politica che spetta invertire la tendenza, rendendo concretamente visibile ai cittadini un obiettivo che faccia di nuovo dei grandi valori della civiltà europea il punto di riferimento ultimo del dibattito politico, dia un senso alla vita di tutti e speranza ai giovani. E se l'origine della decadenza in Europa sta nella sua divisione, è evidente che questo obiettivo non può essere che quello della sua unificazione. Del resto è drammaticamente vero che la decadenza dello spirito pubblico negli Stati del continente è andato di pari passo con l'affievolirsi dell'ideale dell'unificazione europea.*

*Perché il progetto di unificazione del continente diventi concretamente visibile bisogna che esso non rimanga un'espressione generica e ambigua, ma identifichi un punto d'arrivo chiaramente definito. L'Europa potrà recuperare un ruolo sulla scena internazionale, dare alla sua moneta una funzione paragonabile a quella del dollaro e restituire ai suoi cittadini il sentimento di essere corresponsabili delle decisioni dalle quali dipende l'andamento del processo di emancipazione del genere umano soltanto se essa diventerà un attore primario delle vicende dell'equilibrio mondiale conducendo una politica estera orientata alla pace, alla collaborazione e allo sviluppo e dandole credibilità grazie al controllo di un esercito che faccia capo ad un potere democratico. Essa*

*potrà ridare slancio alla sua economia soltanto se disporrà di un bilancio autonomo e di un autonomo potere di imporre tributi, senza dipendere dal buon volere degli Stati membri dell'Unione. Essa potrà così elaborare e portare ad esecuzione un grande piano di sviluppo economico interno ed internazionale ed una ambiziosa politica di avanzamento tecnologico che rendano competitivo il suo sistema produttivo e favoriscano lo spirito di impresa senza compromettere le grandi conquiste dello Stato sociale. Essa ricupererà in questo modo gli stimoli e le risorse necessari per ritornare all'avanguardia nella ricerca scientifica e per ridiventare il più importante polo mondiale della creazione artistica e del dibattito culturale.*

*Ma attribuire ad un governo europeo il controllo esclusivo di un esercito, cioè il monopolio della forza fisica, e consentirgli di disporre di un bilancio autonomo e del potere di imporre tributi direttamente ai cittadini, cioè dare all'Europa gli strumenti della spada e della borsa, significa riconoscerle gli attributi della sovranità. Significa in una parola costituire in Europa uno Stato federale, incominciando nell'ambito ristretto in cui questo progetto è concretamente possibile fino a farne una grande entità che abbracci l'intero territorio dell'Unione nella composizione che essa ha attualmente ed in quella che essa avrà in futuro. Oggi in Europa lo Stato esiste soltanto nel quadro, superato dalla storia, della nazione, cioè in una dimensione che non consente di formulare grandi progetti e di prendere grandi decisioni, e che quindi umilia le aspirazioni dei cittadini e ne soffoca le energie; mentre la dimensione nella quale tutto questo sarebbe possibile è occupata da istituzioni burocratiche, le cui decisioni, quando vengono prese, sono l'espressione dei lenti e faticosi compromessi raggiunti tra i governi prima di quindici, ed ora di venticinque Stati sovrani, e non il risultato del dibattito democratico tra i cittadini europei e i partiti che li rappresentano.*

*L'obiettivo della fondazione in Europa di uno Stato federale è di enorme difficoltà. Esso può sembrare addirittura impossibile come lo sono sempre parsi nella storia tutti gli obiettivi che hanno comportato una trasformazione radicale degli assetti di potere. In ogni caso esso non può essere raggiunto con escamotages giuridici che tentino di mascherare la realtà della conservazione della sovranità da parte degli Stati nazionali. In verità nessuna alleanza, nessuna confederazione o unione doganale, nessuna complessa costruzione istituzionale — anche se dovesse portare il nome di costituzione — può nascondere il fatto che la sovranità o rimane agli Stati nazionali o viene trasferita all'Europa: e che questo trasferimento avviene soltanto se l'Europa diventa uno*

*Stato, anche se in un quadro geografico in espansione, a iniziare da un nucleo geograficamente limitato.*

*E' soltanto questa la strada attraverso la quale non solo si possono affrontare i grandi problemi della collaborazione internazionale, della sicurezza e dello sviluppo economico, ma si può restituire alla politica la sua natura di impegno per il bene comune, che ne fa la più alta delle attività umane. Soltanto uno Stato che abbia un ruolo decisivo nell'equilibrio mondiale può concepire e perseguire un grande disegno — interno e internazionale — che dia all'idea di cittadinanza il significato del coinvolgimento nella missione della promozione della pace e della costruzione di una società aperta, innovativa e solidale: e in questo modo susciti consenso e mobilità energie.*

*Per questo oggi la battaglia per la fondazione di uno Stato federale europeo, per quanto ardua, è la sola che valga la pena di combattere.*

Il Federalista

# La saga dei federalisti europei durante e dopo la seconda guerra mondiale

JEAN-PIERRE GOUZY

## I. Gli anni Venti e Trenta

Dall'incapacità di organizzare gli Stati e i popoli europei secondo un ordine internazionale corrispondente alla natura una e molteplice dell'Europa, è nata fin dagli anni Venti la corrente europeista.

Dall'incapacità di organizzare una società che rispondesse ai bisogni del XX secolo e preservasse gli europei dal flagello del totalitarismo è nata, all'inizio degli anni Trenta, una corrente federalista originale che si ispirava, soprattutto in Francia, alle tradizioni proudhoniane e libertarie del movimento operaio e del personalismo.

L'italiano Francesco Nitti aveva osservato che «la pace di Clémenceau con i metodi di Wilson era la peggiore che si potesse immaginare», e un altro italiano, il liberale Luigi Einaudi, che dopo la caduta del fascismo sarebbe diventato Presidente della Repubblica, aveva già criticato nel 1918 il progetto della Società delle Nazioni in termini che si avvicinano molto a quelli utilizzati nel 1935 da Lord Lothian nella sua opera sul pacifismo, che constatava, di fronte alle crescenti minacce di guerra, il fallimento dell'impresa ginevrina.

L'idealismo europeo degli anni Venti e Trenta ha subito la forte impronta di un personaggio fuori dal comune, il conte Richard Coudenhove-Kalergi, un brillante aristocratico cosmopolita che nel 1923 fondò a Vienna il movimento Paneuropa, associando alla sua impresa alcune delle personalità politiche e letterarie di maggior spicco degli «anni folli»: Edouard Herriot, Léon Blum, Eleuthatios Venizelos, Paul Claudel, Paul Valéry, Miguel de Unamuno, Edouard Bénès, Francesco Nitti.

La proposta di Aristide Briand, fatta a Ginevra a nome del governo francese, il 5 settembre 1929, durante un appassionato discorso nel quale rivolgeva un appello ai popoli europei perché stabilissero fra di loro «una sorta di legame federale... senza intaccare la sovranità delle nazioni che

entrassero a far parte dell'associazione», può essere considerata come uno degli esempi più chiari del verbalismo europeistico dell'epoca.

Alexis Léger, allora segretario generale del Quai d'Orsay, più conosciuto come uno dei grandi poeti contemporanei sotto il nome di Saint-John Perse, elaborò perfino un memorandum, presentato alla Società delle Nazioni, sulla creazione di una unione federale europea. Ma fin dal 1931 la proposta fu inghiottita dalle sabbie mobili delle procedure. D'altra parte, in Germania il nazismo faceva dei progressi folgoranti, determinando l'ascesa al potere di Hitler il 20 gennaio 1933, mentre le conseguenze del crollo di Wall Street, il 24 ottobre 1929, avevano messo in forse le certezze sulle quali aveva riposato fino allora la nostra società borghese e liberale.

In Francia gli anni Trenta furono anche l'occasione per una presa di coscienza federalista realmente «globale» prima della seconda guerra mondiale. Penso evidentemente al movimento *Ordre Nouveau*, impregnato della filosofia personalistica di Arnaud Dandieu, Denis de Rougemont e Alexandre Marc, e a tutta una generazione ossessionata dall'idea di crisi della civiltà e preoccupata dai pericoli di guerra. L'*Ordre Nouveau* reclamava una nuova Europa, ma anche un federalismo calato nei rapporti economici e sociali. La contestazione del gruppo era globale, rispecchiava le riflessioni dei resistenti al nazismo della prima ora, come Harro Schulze-Boysen, e condivideva le preoccupazioni degli animatori del movimento *New Britain* in Inghilterra.

Ma si poteva ancora «rifare l'Europa» nei primi anni Trenta? I giovani intellettuali dell'*Ordre Nouveau* hanno attaccato le false democrazie come i totalitarismi, hanno dichiarato che «Paneuropa e la Società delle Nazioni» non erano che espressioni differenti di una stessa chimera idealista, ma le loro proteste hanno avuto un valore di testimonianza e non hanno impedito lo svolgersi ormai ineluttabile degli eventi. In effetti fu il regime europeo che venne messo brutalmente in causa quando, con l'*Anschluss* del marzo 1938, con l'affare dei Sudeti e, nello stesso anno, con la questione del corridoio di Danzica che sfociò nel settembre del 1939 nella seconda guerra mondiale, risuonò il sinistro scricchiolio dell'ordine internazionale che avevano preteso di istituire, nel 1919 e 1920, i Trattati di Versailles (1), del Trianon (2) e di Saint-Germain (3).

## II. Dalla guerra al dopoguerra

Quale fu il significato profondo degli eventi mostruosi della seconda guerra mondiale, che hanno causato 38 milioni di morti fra civili e

militari? Questo significato fu, a mio parere, il trionfo, sui cadaveri dei dittatori che incarnavano le ideologie totalitarie nazista e fascista, di due ideologie dominanti totalmente opposte per quanto concerneva la loro concezione dell'uomo e della società, ma che hanno tentato di coesistere per dirigere il mondo, dividendolo in zone di influenza.

Stalin era il simbolo della prima e Roosevelt della seconda. Il Presidente americano era convinto, come lo era già stato Wilson a proposito della Società delle Nazioni, che ponendo il mondo sotto il controllo dell'organizzazione pacifica delle Nazioni Unite, si sarebbero regolati amichevolmente i rapporti con il mondo comunista. Alla Conferenza di Teheran, nel dicembre del 1943, ci si accordò sulla divisione della Germania. A Yalta, nel gennaio del 1945, Roosevelt, Churchill e Stalin concepirono il disegno di costruire la nuova società mondiale sulla base dei sistemi fra loro antagonisti che essi rappresentavano. Nelle loro dichiarazioni sull'Europa, i tre Grandi affermarono la loro supremazia.

Sia pure vittoriose, le ideologie non furono tuttavia capaci di organizzare il mondo a loro immagine e somiglianza. L'Europa, in particolare, si trovò divisa fra regimi sempre più staliniani ad est e società liberali ad ovest. Ben presto la cortina di ferro isolò i paesi dell'Europa centrale e orientale, dove stazionavano le armate sovietiche, dal resto del vecchio continente e, più in generale, dal mondo libero, e questa situazione durò fino all'inizio degli anni Novanta.

### *La Resistenza.*

Alcuni uomini avevano lucidamente intravisto già a partire dal 1941, quando la Germania nazista stava estendendo il suo dominio sull'intera Europa, a quale destino sarebbe andato incontro il vecchio continente se, una volta liberatosi dal nazismo, gli europei non avessero risolto i loro problemi superando il quadro nazionale e il sistema delle alleanze.

In Italia furono gli antifascisti come Altiero Spinelli, militante comunista condannato alla prigione all'età di 20 anni, nel 1927, e poi fondatore e leader del Movimento federalista europeo, ed Ernesto Rossi, economista, già direttore della rivista culturale *L'Astrolabio*, che decisero, prima ancora della liberazione dell'Italia meridionale, di impegnarsi nell'azione per creare la Federazione europea. Il loro *Manifesto*, scritto nell'isola di Ventotene dove il regime fascista li aveva inviati al confino, era stato diffuso fin dal 1941 nelle principali città italiane, e in particolare a Milano e a Roma. Fu a Ventotene che Spinelli conobbe l'esperienza federalista americana leggendo Hamilton, e fu lì che una lunga meditazione lo

condusse a rimettere in questione il marxismo. Il *Manifesto di Ventotene* annunciava la necessità di organizzare l'Europa del dopoguerra su nuove basi: la democrazia avrebbe potuto affermarsi solo in una federazione. Al di là della colorazione politica di «destra» o di «sinistra», sarebbero stati «conservatori» coloro che volevano restaurare l'Europa delle sovranità nazionali, e «progressisti» coloro che volevano superare l'illusione della sovranità nazionale.

Il federalista olandese Henri Brugmans, primo Rettore del *Collège européen* di Bruges, che si è opposto alla visione costituzionalista dell'Europa quale era suggerita da Altiero Spinelli, ha tuttavia riconosciuto, nel suo libro sull'unità europea, che il *Manifesto di Ventotene* fu «senza alcun dubbio il documento più meditato in questo campo».

Uomini d'azione, gli autori del *Manifesto* si misero in contatto fin dalla liberazione dell'Italia meridionale con gli antifascisti che si battevano contro l'esercito di Mussolini, e influenzarono anche i movimenti clandestini nell'Italia del nord. In particolare Ernesto Rossi si impegnò in questo compito durante l'esilio in Svizzera.

Nel maggio 1943 fu pubblicato a Roma il primo numero del giornale clandestino italiano *L'Unità europea*, della cui redazione si occupava un giovane giornalista, Guglielmo Usellini, che in seguito sarebbe stato per parecchi anni il segretario generale dell'Unione europea dei federalisti, presso la sede di Rue de l'Arcade nel quartiere parigino della Madeleine.

Il 27 e 28 agosto 1943 i diversi gruppi federalisti esistenti in Italia si riunirono a Milano per coordinare la loro azione e in quella occasione fu fondato il Movimento federalista europeo, il cui primo Congresso ufficiale si tenne a Venezia nell'ottobre del 1946.

In Francia, nel dopoguerra, l'idea europea si sviluppò a poco a poco autonomamente a partire dalle speranze federaliste della Resistenza.

Fu soprattutto sotto l'impulso di Henri Frenay, che dirigeva il Movimento *Combat* durante la Resistenza e fu nominato in seguito ministro dei prigionieri di guerra, e poi Presidente dell'Unione europea dei federalisti, che le idee europee incominciarono a circolare attraverso scritti clandestini alla cui redazione parteciparono, fra gli altri, Alexandre Marc e Albert Camus.

Ufficiale di carriera impegnato nei momenti più drammatici della lotta clandestina, il 12 dicembre 1943 Frenay scriveva nel foglio clandestino *Combat*: «Gli uomini della Resistenza francese tendono la mano a quelli delle altre nazioni. Vogliono, con essi, ricostruire il loro paese, e poi l'Europa... La Resistenza europea sarà il cemento delle unioni di domani... Occorre che gli attuali governi lo sappiano bene: sono i popoli

che imporranno le unioni necessarie».

Un altro giornale clandestino, *Libération Zone-Sud* del 10 gennaio 1943, scrisse, nello stesso spirito, che bisognava costruire l'Europa del dopoguerra «sulla base della limitazione delle sovranità nazionali, sulla base di una federazione di nazioni»; e il programma della regione di Lione del *Mouvement de libération nationale* proclamava: «Una Società di nazioni concepita come una lega di Stati sovrani non può essere che una illusione: noi intendiamo lottare per la creazione di una Federazione europea, democratica, aperta a tutti i popoli».

Se a quell'epoca l'aspirazione all'Europa era condivisa soltanto da poche persone, tuttavia secondo Walter Lipgens esse furono responsabili del fatto che per tre volte la Federazione europea è indicata nella stampa clandestina francese come uno degli scopi della guerra.

Sulla situazione dei Paesi Bassi, nella sua opera *L'idée européenne* (4) Henri Brugmans presenta notizie interessanti. Cita in particolare il caso di un manager di origine prussiana, il dottor H. D. Salinger, il quale agiva in stretto collegamento con il gruppo «illegale» olandese *Je maintiendrai* e che si occupò dell'avvenire della Germania annientata dopo la guerra mondiale. Sotto lo pseudonimo Hades, elaborò un progetto intitolato *Die Wiedergeburt von Europa*, che circolò clandestinamente, in cui immaginava un'Europa formata da raggruppamenti regionali integrati e uniti in un quadro federale. Egli fu, all'indomani della guerra, uno dei fondatori di *Action européenne néerlandaise*.

In Gran Bretagna le idee federaliste ed europeiste continuarono a circolare malgrado la guerra. Esse trovavano un'eco in organizzazioni come la *New Commonwealth Society* e soprattutto in seno a *Federal Union*, fondata nel corso degli anni Trenta. Come vedremo, il ruolo di *Federal Union* sarà molto importante per la nascita del Movimento federalista europeo e mondiale alla fine della guerra.

Bisogna ancora ricordare le aspirazioni europee che animarono un certo numero di resistenti tedeschi. Henri Brugmans ricorda Karl-Friedrich Goerdeler, già borgomastro di Lipsia, che sarebbe diventato cancelliere se l'attentato del 20 luglio 1944 contro Hitler avesse avuto successo. Goerdeler aveva previsto la creazione di una Federazione europea. Catturato nella Prussia occidentale, fu impiccato dai nazisti il 12 agosto 1944.

Dal canto suo, Eugen Kogon, che fu uno dei primi ad essere internato nei campi di concentramento, ebbe un ruolo determinante nella creazione dell'Unione europea dei federalisti nella Germania del dopoguerra. Egli sarà il primo Presidente di *Europa Union Deutschland*. Infine è ben

conosciuta la storia di Hans e Sophie Scholl, che, insieme a qualche altro studente dell'università di Monaco, crearono, con il professor Hubert, il gruppo clandestino della Rosa Bianca. Prima di essere arrestati e decapitati nel febbraio del 1943 essi, in uno dei loro volantini, lanciarono un appello per la creazione di una Germania federale in seno a una Europa federale, affinché il «militarismo prussiano non ritorni mai più al potere».

I primi incontri internazionali dei resistenti europei provenienti dalla Norvegia, dalla Danimarca, dalla Francia, dall'Italia, dalla Germania, dai Paesi Bassi, ma anche dalla Polonia e dalla Cecoslovacchia, ebbero luogo a Ginevra nei mesi di marzo, aprile, maggio e luglio 1944. K. F. Goerdeler, già ricordato, figurava tra i partecipanti arrivati clandestinamente sulle rive del Lemano per confrontare i loro progetti. Nel frattempo, dopo lo sbarco alleato in Normandia, la guerra infuriava nell'Europa occidentale, la Francia non era ancora liberata e l'Italia del nord era sotto il controllo dei soldati tedeschi.

A Ginevra si elaborò il primo Manifesto veramente «europeo» come reazione alla guerra. Il Manifesto europeo di Ventotene era stato scritto in realtà da federalisti italiani; il Manifesto della Resistenza europea che rivendicava «la creazione di una unione federale fra i popoli europei» era il frutto della collaborazione di europei di diverse nazionalità, pur essendo fortemente influenzato dal *Manifesto di Ventotene*. Con esso i diversi paesi del mondo erano invitati a «superare il dogma della sovranità assoluta degli Stati». In esso si affermava che solo un'unione federale avrebbe reso possibile «la partecipazione del popolo tedesco alla vita europea senza essere un pericolo per gli altri»; che solo un'unione federale avrebbe permesso «di risolvere i problemi delle frontiere nelle zone di popolazione mista, che avrebbero perciò cessato di essere l'oggetto di folli cupidigie nazionaliste»; che «solo un'unione federale avrebbe favorito la salvaguardia delle istituzioni democratiche in Europa e la ricostruzione economica del continente». Per raggiungere questi scopi, l'unione federale avrebbe dovuto essere basata su:

- 1) «un governo responsabile verso i popoli dei diversi Stati membri», per «poter esercitare una giurisdizione diretta nei limiti delle sue attribuzioni»;
- 2) un esercito sottoposto ai suoi ordini;
- 3) un tribunale supremo che avrebbe giudicato i conflitti relativi all'interpretazione della Costituzione federale.

Nel marzo 1945, mentre si entrava nella fase di agonia del Terzo Reich che sarebbe capitolato il successivo 8 maggio, ebbe luogo a Parigi la prima Conferenza internazionale dei federalisti europei — che si poté

tenere dopo il ritiro dell'esercito tedesco dai territori occupati — per iniziativa del *Comité français pour la Fédération européenne*, creato durante la Resistenza. Dal 22 al 24 marzo, questo Comitato si presentò come «il primo centro di collegamento delle forze democratiche e socialiste in vista di un'azione federalista comune». Esso riuniva personalità di varia estrazione, come lo scrittore Albert Camus, che pronunciò il discorso di apertura, Altiero Spinelli, il deputato laburista John Hynd ecc.

Per questo Comitato la Federazione europea non era che il primo passo verso la Federazione mondiale. Essa doveva permettere di risolvere il problema tedesco nello spirito che aveva animato la Resistenza di sinistra contro il nazismo e in opposizione a «qualsiasi politica dei blocchi antagonisti».

#### *Federalismo integrale.*

Non daremmo conto della complessità della realtà se non segnalassimo un tentativo di altra natura, che prese corpo in Francia a partire dall'ottobre 1944 e che contribuì fortemente allo sviluppo dei movimenti federalisti in questo paese. Questo tentativo faceva capo a un gruppo di vecchi educatori che si richiamavano alle dottrine del cattolicesimo sociale di La Tour du Pin da una parte, e al comunitarismo proudhoniano dall'altra. Conosciuto dapprima con il nome di *Centre d'études institutionnelles pour l'organisation de la société française - La Fédération*, inizialmente questo raggruppamento non si curava della prospettiva europea. Fu soltanto nel 1945, e soprattutto nel 1946, che questa prospettiva occupò un posto centrale nei dibattiti e nelle pubblicazioni di *La Fédération*, che in precedenza si batteva soprattutto per l'instaurazione in Francia di un ordine sociale basato sulle professioni, sul sindacalismo funzionale, sulla comunità: una dottrina prossima per certi aspetti a quella dei sopravvissuti della rivista *Ordre Nouveau* che negli anni Trenta avevano dato vita ad una corrente culturale nuova, il personalismo federalista.

Il primo opuscolo pubblicato da *La Fédération*, «France, terre des libertés», sviluppava, contro l'accentramento giacobino, le prospettive di quello che sarebbe stato chiamato «federalismo interno», per distinguerlo dal «federalismo europeo» o dal «mondialismo». Infine bisogna ricordare la nascita, sempre in Francia, di un movimento di idee socialiste, di spirito federalista e comunitario, che sotto il nome di *Mouvement national révolutionnaire* (MNR) raccoglieva, a partire dal gennaio 1945, sin-

dacalisti socialisti e vecchi militanti comunisti o libertari intorno ad una rivista d'avanguardia, i *Cahiers de la République moderne*. Questa corrente socialista e federalista denunciava tanto la «potenza politica dei trust» quanto le nazionalizzazioni — in realtà le statizzazioni — di imprese allora in auge, e reclamava la creazione di una Europa federale come «terza forza» fra l'URSS e gli Stati Uniti d'America.

La caratteristica essenziale di questi due raggruppamenti, la *Fédération* e la *République moderne*, che si ispiravano al federalismo integrale di Alexandre Marc (anche se una si schierava nettamente alla destra e l'altra alla sinistra dello scacchiere politico) è che furono «federalisti prima di essere europei». Di conseguenza l'Europa costituì per i loro animatori non tanto una finalità quanto un quadro necessario per la nuova società. In Francia i principali movimenti federalisti sono stati fin dall'origine molto sensibili sia al disordine delle istituzioni democratiche e sociali da cui erano circondati che al disordine nei rapporti fra Stati sovrani a livello internazionale. Questa specificità francese costituì senza dubbio una fonte feconda per l'azione federalista, un elemento di complessità supplementare dal momento in cui gli uomini e i movimenti passarono dal piano delle idee a quello dell'azione e delle realizzazioni concrete.

In Francia, in Vallonia e in Svizzera, negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale, questa corrente federalista si sviluppò sul piano delle idee. Era l'epoca in cui vennero ripubblicate le *Réflexions sur la violence* di Georges Sorel e Alexandre Marc diffuse i suoi testi scelti di Proudhon. E' a Parigi che l'opera dello scrittore svizzero Adolf Gasser sull'autonomia comunale conobbe il massimo successo, mentre lo scrittore Jean-François Gravier denunciava i misfatti dello Stato centralizzatore in un libro che ebbe un'ampia eco, *Paris et le désert français*. Le nuove idee sull'impresa germogliavano un po' ovunque. Di fronte ai modelli offerti dall'impresa capitalistica tradizionale o dall'impresa di Stato, il movimento *Communauté* diffondeva in Francia le sue tesi sulla realizzazione delle comunità di lavoro che nacquero qui e là allo stadio sperimentale. Il 31 agosto e il 1° settembre 1946 si tenne a Parigi un Congresso comunitario in cui furono sviluppate idee molto vicine a quelle del movimento italiano Comunità, fondato dall'industriale Adriano Olivetti.

Così, nel caos istituzionale e ideologico del dopoguerra, mentre la minaccia staliniana stava prendendo progressivamente il posto del totalitarismo hitleriano e fascista, la Francia — e non si trattava, beninteso, di un caso unico — appariva come un ampio terreno di esperienze, molte

delle quali si dimostrarono effimere, ma tese tutte a prefigurare la «società del domani».

Alla stessa stregua, in tutta l'Europa libera dell'epoca, coloro che riflettevano sul modo per costruire una società internazionale, europea, regionale, comunale, o di impresa che salvaguardasse le libertà umane cercavano di raggrupparsi e di agire.

Quando improvvisamente, il 19 settembre 1946, risuonò a Zurigo lo storico appello di Winston Churchill: «Europei, bisogna costruire gli Stati Uniti d'Europa!», il mondo stupefatto apprese che il grande conservatore vittoriano che era stato uno degli avversari più intransigenti della Germania nazista, incitava gli europei a fare una rivoluzione.

### III. Da Zurigo a Montreux (1946-47)

L'uomo che aveva incarnato la volontà britannica di non cedere al nazismo durante la seconda guerra mondiale, osservando la scena desolata dell'Europa, affermò quasi profeticamente: «Tra i vincitori c'è una babele di voci confuse. Tra i vinti il cupo silenzio della disperazione. A ciò sono approdati gli europei divisi in tanti Stati nazionali... e tuttavia esiste un rimedio che se fosse adottato spontaneamente da una grande maggioranza di popoli in numerosi paesi potrebbe, come per miracolo, trasformare interamente la situazione e rendere tutta l'Europa, o almeno la maggior parte di essa, libera e felice come la Svizzera dei nostri giorni... Noi dobbiamo creare una specie di Stati Uniti d'Europa... Esiste già un raggruppamento naturale, noi abbiamo il nostro *Commonwealth*. Questi raggruppamenti non indeboliscono, ma, al contrario, rafforzano l'organizzazione mondiale... e perché non dovrebbe esistere un raggruppamento europeo nel quale i popoli sparsi di questo grande continente possano condividere un sentimento di patriottismo più ampio e una cittadinanza comune?... Perché ciò possa accadere occorre un atto di fede. Vi dirò ora qualcosa che vi sorprenderà: il primo passo verso la ricostruzione della famiglia europea deve essere un'alleanza tra Francia e Germania... Debbo darvi un avvertimento. Il tempo stringe... I combattimenti sono cessati, ma non lo sono i pericoli... Se dobbiamo costruire gli Stati Uniti d'Europa, o comunque li vogliamo chiamare, bisogna incominciare subito... Noi dobbiamo ricreare la famiglia europea nel quadro regionale che si chiamerà forse Stati Uniti d'Europa e il primo passo concreto sarà un Consiglio d'Europa. Se all'inizio non tutti gli Stati accetteranno, o non saranno in grado di far parte di questa unione, dobbiamo in ogni caso continuare ad unire quelli che lo vogliono e lo possono. Vi dico dunque:

Europa, in piedi!».

Il clamore suscitato da questo appello non toglie nulla ai meriti di coloro che avevano preceduto Churchill: come abbiamo già detto, in quasi tutti i paesi dell'Europa occidentale erano state prese iniziative a proposito dell'Europa prima della fine della guerra. Alcuni potrebbero dire anche che Churchill ha influenzato il movimento per l'unità europea fin dall'inizio, dandogli, volente o nolente, una impronta conservatrice e a senso unico, pur avendo egli affermato chiaramente, nel suo discorso di Zurigo, che la Gran Bretagna e il *Commonwealth* sarebbero stati gli amici e gli «sponsor della nuova Europa» senza diventare membri degli «Stati Uniti d'Europa» come gli altri paesi del continente. Tuttavia non si può negare che l'appello di Zurigo ebbe per l'opinione pubblica il ruolo di un detonatore, trovando vasta eco in tutta la stampa internazionale.

#### *Da Hertenstein alla creazione dell'UEF.*

Nello stesso tempo, sulle rive del lago dei quattro cantoni, a Hertenstein, militanti federalisti venuti da 14 paesi europei si trovavano riuniti per iniziativa di *Europa Union Suisse*, fondata nel 1934. La riunione si tenne dal 15 al 22 settembre 1946 e i partecipanti, molti dei quali provenivano dalle file della Resistenza, avevano un obiettivo preciso: costituire un vero movimento.

La futura Unione europea dei federalisti (UEF) nacque durante questo primo incontro, in cui venne adottata una dichiarazione comune che ha notevolmente influenzato la costituzione del Movimento federalista nella Germania del dopoguerra. I primi statuti di *Europa Union Deutschland*, adottati nel 1949, facevano esplicitamente riferimento alla dichiarazione di Hertenstein come «base ideologica». Questa dichiarazione in dodici punti delineava i primi fondamenti di una prospettiva comune e rivendicava una Comunità europea basata sui principi federalisti. Questa Comunità, considerata come elemento costitutivo di una unione mondiale, doveva disporre degli attributi essenziali della sovranità sul piano politico, economico e militare.

Nella Federazione europea delineata ad Hertenstein la vita comune avrebbe dovuto essere regolata da norme giuridiche e da una Carta del cittadino europeo basata sul rispetto della persona umana. La dichiarazione prevedeva anche che la Federazione europea sarebbe stata composta da sottofederazioni regionali e che essa avrebbe garantito l'integrità delle comunità nazionali. Nella letteratura europea dell'immediato dopoguerra il termine «Comunità europea» viene utilizzato a più riprese

con il medesimo significato.

A Hertenstein si pensava ancora all'unità dell'intera Europa e non della sola Europa occidentale, inclusa la Germania. Le sottofederazioni regionali avrebbero raggruppato i paesi latini, tedeschi, nordici, anglosassoni e slavi.

D'altra parte, nel settembre del 1946, le Nazioni Unite, entrate in funzione all'inizio dello stesso anno, godevano ancora di tutto il loro prestigio e non sorprende che i federalisti di Hertenstein si riferissero esplicitamente all'articolo 52 della Carta dell'ONU, auspicando la creazione di una unione mondiale. Qualche mese più tardi l'UEF fece propria questa rivendicazione adottando il motto «Un'Europa unita in un mondo unito».

L'incontro di Hertenstein fu largamente influenzato dai federalisti olandesi e svizzeri. Fra i partecipanti figurava Henri Brugmans, che nel dicembre 1946 sarebbe diventato il primo Presidente dell'Unione europea dei federalisti.

Un mese dopo la riunione di Hertenstein ne fu convocata un'altra a Lussemburgo, questa volta per iniziativa dei dirigenti britannici di *Federal Union*, che avevano stabilito dei contatti con i gruppi federalisti francesi, il Movimento federalista europeo in Italia e l'associazione americana *United World Federalist*.

L'appuntamento lussemburghese, nettamente orientato verso il mondialismo (oltre ai delegati europei, erano presenti delegati indiani, americani e neozelandesi), si concluse con decisioni di tipo organizzativo: la creazione di un segretariato europeo, insediato a Parigi nel dicembre del 1946 con il compito di coordinare l'azione dei movimenti favorevoli ad una Europa federale, e di un segretariato mondiale, con sede a New York, con il compito di promuovere l'idea di un governo universale.

La riunione in cui fu costituita ufficialmente l'UEF si tenne precisamente il 15-16 dicembre 1946 a Parigi, nella sede del movimento *La Fédération* in via Auber 9, nel quartiere dell'Opéra. All'inizio la nuova organizzazione si presentava come molto eterogenea. Anche se si trattava di costituire l'unione dei federalisti europei, numerosi partecipanti continuavano ad attribuire la priorità al federalismo mondiale. Alcuni gruppi privilegiavano la creazione della Federazione europea, altri pensavano soprattutto all'organizzazione di una società federalista in Europa. I primi si riferivano prevalentemente alla concezione anglosassone del federalismo, gli altri alle sue origini libertarie e proudhoniane. Una tale varietà non poteva che costituire il germe di divergenze dottrinali e di incomprensioni politiche che, nel corso degli anni, avrebbero compli-

cato la vita del movimento.

La riunione di Parigi, presieduta da Gaston Riou (autore di un libro premonitore pubblicato nel 1928 con il titolo *Europe ma Patrie*), prese le proprie decisioni all'unanimità, confermando la costituzione definitiva dell'UEF (con uno Statuto conforme alla legislazione elvetica), stabilendo la propria sede in Svizzera, nel Palais Wilson a Ginevra, con la segreteria a Parigi e sotto la responsabilità di Alexandre Marc, che diventò così il primo segretario generale dell'UEF. Quando i delegati lasciarono Parigi nel freddo mese di dicembre del 1946, la prima speranza europea del dopoguerra aveva preso corpo.

Questa speranza si rafforzerà nel 1947. Il 4 marzo il governo francese aveva concluso un'alleanza con la Gran Bretagna con lo scopo più o meno confessato di evitare la rinascita del «pericolo tedesco». Ma questo atteggiamento si modificò rapidamente nei mesi successivi quando i paesi europei controllati dall'esercito sovietico dovettero, volenti o nolenti, sottomettersi a governi dominati dal partito comunista o da partiti pseudosocialisti agli ordini di Stalin, mentre l'Organizzazione delle Nazioni Unite, fortemente condizionata dalle influenze contraddittorie del Cremlino e della Casa Bianca, lungi dall'indirizzarsi verso un governo mondiale, mostrava i primi segni di impotenza.

La svolta decisiva ebbe luogo ad Harvard il 5 giugno 1947 con il vibrante discorso del Segretario di Stato americano, generale Marshall, che a nome degli Stati Uniti offrì un «aiuto economico senza precedenti» all'intera Europa, un aiuto gratuito ed essenziale per impedire che essa fosse vittima di una crisi economica, sociale e politica.

Il 15 luglio 1947, sedici paesi dell'Europa occidentale accettarono l'aiuto americano, e per suddividere in 4 anni più di 12 miliardi di dollari di aiuti decisero di creare un comitato di cooperazione economica che vide la luce il 16 aprile 1948 con il nome di Organizzazione europea di cooperazione economica (OECE, diventata OCSE a partire dal 1960).

La Russia di Stalin rifiutò l'offerta americana. Anzi, essa decise di opporre a quello che definì «imperialismo economico» un controllo più stringente sui suoi satelliti dell'Europa orientale. Nel settembre del 1947 l'Unione Sovietica diede vita al Cominform, una specie di Comintern su scala europea. La scelta che gli europei furono costretti a fare in questa occasione segnò l'inizio della grande frattura europea. Nel quadro della cooperazione economica creata dal Piano Marshall, le forze favorevoli all'unità dell'Europa libera e alla democrazia ben presto presero slancio indirizzandosi ai diversi settori dell'opinione pubblica.

### *I movimenti europei.*

Ci fu così una vera e propria esplosione di movimenti europeisti fra i quali si affermarono in particolare due tendenze: gli unionisti e i federalisti.

Gli unionisti, vale a dire i partigiani di una unione europea in senso lato, ricalcarono le orme di Winston Churchill, che il 14 maggio 1947, durante una riunione tenutasi alla Albert Hall di Londra, promosse la creazione dello *United Europe Movement*, di cui diventò Presidente. A questo movimento è collegabile la Lega indipendente di cooperazione economica, divenuta più tardi la Lega europea di cooperazione economica. Creata da Paul van Zeeland, già Ministro degli Esteri belga, questa Lega, formata essenzialmente da banchieri e industriali di tendenza liberale, si diede lo statuto di associazione internazionale con fini scientifici. Essa ebbe in seguito, e ha ancora attualmente, un ruolo non indifferente di laboratorio di studi economici e monetari in seno al movimento europeo.

I socialisti costituirono, dal canto loro, il Movimento per gli Stati Uniti socialisti d'Europa (il futuro Movimento socialista per gli Stati Uniti d'Europa), che esiste ancora con il nome di Sinistra europea. Il suo primo Presidente fu Bob Edwards, che presiedeva anche l'*Independent Labour Party*. La maggior parte dei suoi primi dirigenti apparteneva alla sinistra laburista e ai socialisti della SFIO in Francia, ma contava anche personalità belghe, olandesi e spagnole. L'orientamento radicale prevalente agli inizi cambiò progressivamente sotto l'influenza di Paul-Henri Spaak.

I democratico-cristiani europei crearono la loro organizzazione comune nel corso di una riunione tenutasi nel giugno del 1947 nei dintorni di Liegi, e la denominarono *Nouvelles Equipes Internationales*. Gli Statuti delle NEI (che nel 1965 prenderanno il nome di Unione europea dei democratici cristiani) definivano così i loro obiettivi: «Stabilire contatti regolari fra gruppi e personalità politiche di diversi paesi che si ispirano ai principi della democrazia cristiana, allo scopo di studiare, alla luce di questi principi, le rispettive situazioni nazionali e i problemi internazionali, di confrontare le esperienze e i programmi». Fra i loro obiettivi le NEI davano particolare rilievo a quello di una Comunità politica europea.

Infine a Gstaad, il 1° settembre 1947, il conte Richard Coudenhove-Kalergi, rimpatriato nel 1946 dagli Stati Uniti dove si era rifugiato durante la guerra, presentò un progetto di costituzione europea elaborato

dal movimento Paneuropa, la cui commissione giuridica si era stabilita a New York fra il 1943 e il 1945. Egli influenzò la preparazione del discorso tenuto da Churchill a Zurigo nel settembre 1946 e promosse la creazione di una Unione parlamentare europea destinata, come afferma Anne-Marie Saint Gille nel suo eccellente libro su Paneuropa (5), «a servire da preludio ad una vera assemblea parlamentare».

### *Il Congresso fondatore dell'UEF a Montreux.*

Nel momento in cui i federalisti preparavano il loro primo Congresso europeo a Montreux, svoltosi dal 27 al 31 agosto 1947, l'Unione europea dei federalisti contava una trentina di associazioni in Gran Bretagna, Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Paesi Bassi, Germania e Italia. Il Congresso dell'UEF si tenne dopo il Congresso costitutivo del Movimento universale per la confederazione mondiale, nato nella stessa città, e diventato Movimento universale per la federazione mondiale (*World Association of World Federalist*).

Duecento delegati e osservatori di 16 nazioni parteciparono al Congresso dell'UEF, a cui diede una forte impronta il federalismo integrale professato da Denis de Rougemont, Henri Brugmans e Alexandre Marc. In particolare la mozione di politica generale del Congresso di Montreux fu fortemente influenzata dal Rapporto di Denis de Rougemont sull'«atteggiamento federalista». In questo testo magistrale l'uomo federalista è considerato «nello stesso tempo libero e impegnato», come «una persona» e non come un essere umano indeterminato e quindi astratto. Prendendo come esempio la Svizzera, Denis de Rougemont elencò i principi del federalismo così come egli lo concepiva: a) rinuncia a qualsiasi forma di egemonia; b) rifiuto di qualsiasi *esprit de système*; c) salvaguardia delle minoranze; d) difesa delle caratteristiche proprie a ciascuna entità federata; e) amore della complessità. Una federazione, affermava, si forma a poco a poco per mezzo delle persone e dei gruppi e non a partire da un centro o attraverso i governi.

La mozione di politica generale di Montreux vedeva nell'idea federalista un «principio dinamico che trasforma tutte le attività umane... Soluzione di sintesi, essa è composta da due elementi indissolubilmente legati: la solidarietà organica e la libertà. In altri termini l'espansione della persona umana attraverso le comunità in cui vive quotidianamente... Partendo dai principi del federalismo che abbiamo appena richiamato, affermiamo che è possibile impegnarsi immediatamente per creare un'organizzazione europea sovranazionale. La gravità della situazione

nella quale si trova l'Europa esige che si dia inizio al progetto federale là dove è possibile». La federazione così «avviata deve restare aperta a tutti i popoli (europei), anche a quelli che momentaneamente, per ragioni interne o esterne, non possono parteciparvi... E' la sovranità assoluta degli Stati che bisogna ridurre, una parte di questa sovranità deve essere affidata ad una autorità federale... che abbia essenzialmente: a) un governo responsabile, b) una Corte Suprema, c) una forza di polizia».

Nella mozione di politica economica di Montreux si avverte l'influenza delle idee care ad Alexandre Marc: «Qualsiasi organizzazione centralizzata e totalitaria dell'economia è assolutamente incompatibile con gli obiettivi fondamentali del federalismo..., qualsiasi organizzazione economica deve fondarsi su un radicale decentramento dei poteri economici a tutti i livelli... e realizzare una pianificazione delle strutture soprattutto nei settori della moneta e del credito».

I testi adottati a Montreux nel 1947 in un certo senso anticiparono gli eventi successivi in due punti:

1) «L'applicazione alla Germania di misure che le consentano l'utilizzazione del suo potenziale industriale e delle sue ricchezze naturali a vantaggio della collettività europea di cui i tedeschi fanno parte. La Saar e la Ruhr devono essere occasioni per dar vita a una cooperazione economica a vantaggio di tutti gli europei». E' questa idea che ispirò Jean Monnet quando prefigurò l'istituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

2) Numerosi passaggi della risoluzione di Montreux a favore «della federazione economica europea» avrebbero ispirato i governanti che vararono nel 1957 la Comunità economica europea, e nel 1986 l'Atto Unico europeo.

Infine occorre ancora precisare che fu proprio a Montreux che i tedeschi e gli austriaci parteciparono per la prima volta dopo la fine del Terzo Reich, su un piede di uguaglianza con gli altri europei, ad un Congresso internazionale convocato democraticamente.

#### **IV. Dal Congresso dell'Aja al Consiglio d'Europa (1948-49)**

All'inizio del 1948 i federalisti non erano più i soli a sviluppare un'azione europea. Certo, essi possedevano una propria dottrina e rappresentavano un movimento originale, per sua natura non conformista, ma le forze politiche tradizionali erano ormai presenti, intenzionate a ricostruire la democrazia secondo i propri principi.

Il 24 e 25 febbraio 1948 l'eliminazione del Presidente cecoslovacco,

il democratico Edouard Benès, sostituito dal comunista Clément Gottwald, aveva fatto svanire le ultime illusioni che ancora sussistevano circa la possibilità di creare un'Europa unita nelle sue dimensioni geografiche e nel quadro dell'ONU, che avrebbe fatto regnare il diritto e la pace a livello internazionale.

Il clima volgeva allora verso la guerra fredda. Il Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948, sottoscritto da Francia, Gran Bretagna, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo (questi ultimi tre erano già legati da una unione doganale, il Benelux), era un patto difensivo fra Stati che si sentivano minacciati. E in effetti, nel luglio 1948, le forze sovietiche diedero inizio al blocco di Berlino provocando una grave tensione internazionale.

In breve, si potrebbe dire che «l'Europa unita» veniva utilizzata dagli unionisti, che agivano in generale sotto l'impulso dell'Inghilterra, come slogan per suscitare una coalizione politica di fronte al pericolo sovietico. Per i federalisti questa unione doveva invece permettere di andare molto più lontano sulla via di una unità popolare reale dei paesi liberi del vecchio continente. Tuttavia gli uni e gli altri si ritrovarono momentaneamente sulla stessa strada.

Nel 1948 la lotta per l'unità europea fu caratterizzata da un avvenimento particolarmente significativo. Si trattò della convocazione all'Aja, tra il 7 e l'11 maggio, degli «Stati generali d'Europa», che diedero vita ad una serie di iniziative di cui le più importanti furono, sul piano militante, la nascita del Movimento europeo e, sul piano ufficiale, la creazione del Consiglio d'Europa.

L'iniziativa per questa spettacolare manifestazione fu presa dal Comitato di coordinazione dei movimenti per l'unità europea creato l'11 novembre 1947 tra i movimenti europei già esistenti, ivi compresa l'Unione europea dei federalisti. Solo il Movimento per gli Stati Uniti socialisti d'Europa preferì restare ai margini di essa ritenendo che avesse un'impronta troppo conservatrice.

Se il nome ufficiale del Congresso dell'Aja fu quello di «Congresso dell'Europa», i federalisti parlarono di «Stati generali», dal momento che gli uomini politici e i militanti della causa europea non erano i soli delegati, ma erano presenti anche esponenti delle «forze vive» che rispecchiavano la vera fisionomia sociale, economica e culturale della società europea del tempo.

#### *I dibattiti della Ridderzaal.*

La presidenza del Congresso fu naturalmente attribuita a Winston

Churchill, che, dopo il discorso di Zurigo del 1946, era la figura di punta dell'europeismo ufficiale. Duncan Sandys, genero di Churchill, e Joseph Retinger, un altro churchilliano di ferro, furono incaricati dell'organizzazione del Congresso, a cui parteciparono 750 delegati e osservatori, fra cui 200 parlamentari, un numero impressionante di vecchi e futuri ministri e altre personalità di primo piano. Fra queste ricordo Konrad Adenauer, borgomastro di Colonia e Presidente dell'Unione cristiano-democratica tedesca, Lord Belisha, già ministro del Regno Unito, Anthony Eden e Harold Macmillan, che sarebbero diventati Primi ministri, Edouard Daladier, che era stato Presidente del Consiglio dei Ministri e corresponsabile, insieme a Neville Chamberlain, dell'effimero compromesso di Monaco con Hitler, Edgar Faure, futuro Presidente del Consiglio, il professor Hallstein, Rettore dell'Università di Francoforte, François Mitterrand, allora ministro francese degli ex-combattenti, l'industriale italiano Adriano Olivetti, il dottor Pilet Golaz, già Presidente della Confederazione elvetica, Paul Ramadier e Paul Reynaud, che avevano rivestito la carica di Presidente del Consiglio, Paul Van Zeeland, ex Primo ministro belga. Tra gli intellettuali e i militanti impegnati ricordiamo Henri Brugmans, Denis de Rougemont, Salvador de Madariaga, Alexandre Marc, che ebbero un ruolo molto attivo nel Congresso, ma ricordiamo anche Raymond e Robert Aron, Luciano Bolis, Richard Coudenhove-Kalergi, Grégoire Gafenco, ex Ministro degli Esteri rumeno e futuro Presidente dell'UEF, Aldo Garosci, Enzo Giaccherò, anch'egli futuro Presidente dell'UEF, Claude-Marcel Hytte, direttore della rivista *La république moderne*, Miss Josephy (Jo per gli amici), pittoresca e molto attiva Presidente del Comitato europeo di *Federal Union*, Henri Koch, Segretario generale aggiunto dell'UEF, Altiero Spinelli e la moglie Ursula, Raymond Rifflet, futuro Presidente del Movimento federalista europeo e della Sinistra europea, Ernesto Rossi, Ernst von Schenck, figura di punta del federalismo europeo nella Svizzera tedesca, lo scrittore Ignazio Silone, Guglielmo Usellini, futuro segretario generale dell'UEF, André Voisin, Segretario generale del movimento francese *La Fédération*.

Il luogo scelto per il dibattito fu quello della sala medievale dei cavalieri, sede del Parlamento olandese. Coloro che hanno assistito alla seduta inaugurale del Congresso — come è accaduto a me in quanto inviato speciale di un quotidiano parigino — si ricorderanno per sempre quello spettacolo. Churchill presiedeva da una tribuna ornata da un baldacchino di velluto porpora e oro, alla presenza della principessa Giuliana, che qualche mese dopo sarebbe diventata regina dei Paesi

Bassi, e di suo marito, il principe Bernhard, nella sala gotica ornata da un immenso drappo che rappresentava una E rossa su fondo bianco, allora simbolo comune dei movimenti europei. E' impossibile ricordare tutti gli episodi di questo storico incontro durato quattro giorni. Tempo fa ho dedicato a questi avvenimenti un libro (6). Per restare al nostro tema, ricordiamo che la corrente che si ispirava al federalismo integrale tentò di imporsi in contrapposizione ai rappresentanti liberali, sostenendo vigorosamente i militanti sindacalisti, favorevoli alla partecipazione dei sindacati operai alla direzione dell'economia, e proponendo la creazione di un Consiglio economico e sociale europeo. All'Aja fu anche prefigurata la creazione di una Corte Suprema di Giustizia. Un «messaggio agli europei» redatto da Denis de Rougemont nel corso dell'ultima seduta ricordava gli obiettivi essenziali perseguiti dai federalisti: Carta europea dei diritti dell'uomo, Corte di Giustizia, Assemblea europea dove sarebbero state rappresentate le «forze vive» (oggi si direbbe le «forze sociali»). I federalisti si videro riconosciuti i loro obiettivi a lungo termine e gli unionisti gli obiettivi immediati. Per quanto riguarda le conclusioni politiche del Congresso, esse erano incentrate su due concetti: da una parte si affermava che nessun progetto di unione europea avrebbe avuto valore concreto senza la Gran Bretagna (era il motivo principale che aveva indotto i britannici ad inviare una delegazione di 144 membri) e dall'altra che l'unificazione completa dell'Europa avrebbe potuto essere realizzata solo progressivamente.

Per raggiungere l'obiettivo occorreva costituire in primo luogo un Consiglio straordinario d'Europa. I governi europei avrebbero potuto partecipare alle sue attività solo se avessero sottoscritto la dichiarazione comune dei diritti dell'uomo. Sarebbe stata creata una Corte europea indipendente che avrebbe controllato i processi politici e le elezioni nazionali. Era prevista la creazione di una forza armata mista per ristabilire il diritto. Sarebbe stata inoltre creata un'Assemblea europea, che non doveva avere funzioni legislative, ma dare dei consigli illuminati, i cui membri sarebbero stati nominati in seno ai parlamenti nazionali, ma anche al di fuori di essi, con la possibilità, in futuro, di essere eletti. Ai federalisti fu promesso che in seguito sarebbero stati elaborati piani per la creazione della cittadinanza europea, dell'esercito europeo, di un vero parlamento eletto ecc.

Questa montagna di buone intenzioni partorì soltanto il Consiglio d'Europa. Una cosa è tuttavia certa: al Congresso dell'Aja l'entusiasmo fu davvero straordinario. Henri Brugmans ha scritto a questo riguardo: «Ciò che non ho mai più trovato dopo di allora è il clima di entusiasmo

e di fervore che regnava nel maggio del 1948... Il movimento europeo non avrebbe mai più dato prova di un simile vigore, di una simile volontà di riuscire» (7).

#### *La nascita del Movimento europeo.*

Il periodo successivo al Congresso dell'Aja fu dedicato al rafforzamento dell'azione europea. Volontariamente assenti dal Congresso a causa del ruolo predominante che ebbe Churchill, i responsabili del Movimento per gli Stati Uniti socialisti d'Europa, che non potevano più ignorare l'eco di quell'avvenimento, decisero di aderire al Comitato di coordinamento dei movimenti per l'unità europea, il cui Presidente era il genero di Churchill Duncan Sandys. Nell'autunno del 1948 questo Comitato si trasformò in Movimento europeo, sotto la presidenza onoraria di Blum, Churchill e De Gasperi. I movimenti fondatori continuarono tuttavia a svolgere il proprio ruolo laddove l'azione era possibile.

Con la creazione del Movimento europeo si pose la questione dell'esistenza di un Movimento federalista europeo autonomo. Il problema fu posto al Congresso di Roma dell'UEF (Palazzo Venezia, 7-11 novembre 1948), durante il quale si riaffermò l'autonomia e l'unità dell'UEF, su cui fu incaricato di vigilare Henri Frenay, uno dei capi della Resistenza francese, che diventò Presidente del Comitato centrale — mentre Henri Brugmans conservò la carica di Presidente del *Bureau Exécutif*. Nel corso del Congresso fu approvata una risoluzione che proclamava «la necessità di convocare urgentemente un'Assemblea europea rappresentativa» destinata a «preparare la costituzione di una Europa federata», e fu anche discusso un progetto preliminare di costituzione europea elaborato da Alexandre Marc in collaborazione con Bernard Voyenne e con il professore belga Jean Buchman.

#### *La nascita del Consiglio d'Europa.*

Il 5 maggio 1949 fu sottoscritto a Londra un Trattato riguardante lo Statuto del Consiglio d'Europa. Fu necessario soltanto un anno perché le risoluzioni del Congresso dell'Aja dessero luogo alle prime decisioni ufficiali. La nascita del Consiglio d'Europa, che beneficiò di un clima eccezionalmente favorevole, fu dunque particolarmente rapida.

A partire dal 18 agosto 1948, il Comitato internazionale di coordinamento dei movimenti per l'unità europea preparò per i cinque governi che avevano sottoscritto il Trattato di Bruxelles un memorandum sui risultati

del Congresso dell'Aja. Nella fase preparatoria si confrontarono due tesi: la tesi franco-belga sul ruolo di motore che avrebbe dovuto avere l'Assemblea europea, e la tesi britannica favorevole al primato del Consiglio dei Ministri. «Tutto fu risolto, scrive Pierre Duclos nel suo libro dedicato al Consiglio d'Europa pubblicato nel 1960, quando il 27 e 28 gennaio 1949 si pervenne ad un compromesso decidendo di creare un Consiglio d'Europa composto da un Comitato ministeriale che si sarebbe riunito a porte chiuse, e da un organo consultivo le cui riunioni sarebbero state pubbliche».

Prevalse dunque l'interpretazione più minimalista dei risultati del Congresso dell'Aja, soprattutto in seguito alla pressione degli inglesi, che in cambio concessero ai loro partner continentali, e soprattutto ai francesi, che Strasburgo, capitale dell'Alsazia, diventasse sede del Consiglio d'Europa.

Questa era la realtà, ma, a ben vedere, ci si trovava in una situazione paradossale, perché l'unità politica dell'Europa era diventata un tema di grande attualità. A grado a grado che l'Europa libera riprendeva fiducia, i primi risultati del Piano Marshall incominciavano a farsi sentire, mentre il 4 agosto 1949 Washington sottoscriveva il Patto atlantico legando la difesa dell'Europa occidentale a quella dell'America del nord. Fu in un clima particolarmente caloroso che il 10 agosto dello stesso anno si tenne a Strasburgo la seduta inaugurale dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa. I paesi fondatori erano dieci: i cinque firmatari del Trattato di Bruxelles (Francia, Gran Bretagna e Benelux), che avevano preso l'iniziativa, a cui si erano associate la Danimarca, la Norvegia, la Svezia, l'Irlanda e l'Italia. Ad essi ben presto si aggiunsero, nel 1951, la Grecia, la Turchia, l'Islanda, la Germania federale ed altri ancora.

Non appena ebbe occasione di esprimersi sull'atto di nascita del Consiglio d'Europa, cioè sul Trattato di Londra, l'UEF fece conoscere le proprie critiche denunciando in particolare la regola dell'unanimità in seno al Consiglio dei Ministri, il fatto che l'Assemblea poteva discutere pochi argomenti e l'assenza di poteri reali. Il Comitato centrale dell'UEF chiese perciò ai parlamentari più «federalisti» che sarebbero stati inviati a Strasburgo, di battersi perché l'Assemblea proclamasse la necessità per le nazioni libere dell'Europa di stipulare un vero Patto federale.

Nel 1949 l'influenza dell'Unione europea dei federalisti era tutt'altro che trascurabile. In particolare essa fu all'origine della creazione di un Comitato permanente dei comuni e delle regioni europee e dell'Unione federalista interuniversitaria presieduta da Michel Mouskhély, professore all'Università di Strasburgo. In Italia il Movimento federalista europeo

raggruppava l'insieme dei federalisti organizzati nella penisola e controllava il Movimento europeo italiano. La stessa situazione stava emergendo in Germania con *Europa Union Deutschland*, e in Belgio, dove i federalisti animavano praticamente tutti i gruppi aderenti al Movimento europeo.

I federalisti cercarono prima di tutto di ottenere il massimo possibile dal Consiglio d'Europa durante i suoi dibattiti. Nell'Assemblea di Strasburgo i parlamentari influenzati dai federalisti erano numerosi. L'emendamento più importante fu quello presentato da Ronald MacKay, deputato laburista favorevole al federalismo. Esso prevedeva come obiettivo dell'Assemblea consultiva l'istituzione di un'autorità politica europea «dotata di funzioni limitate ma di poteri reali». Trasformatosi in una raccomandazione dell'Assemblea, essa fu votata all'unanimità il 4 settembre 1949, ma nonostante fosse stata adottata nelle condizioni più favorevoli, essa fu prontamente messa da parte dal Comitato dei ministri, a conferma dei timori manifestati dai federalisti nei confronti dell'Assemblea di Strasburgo.

I federalisti vinsero però la battaglia per la creazione di una Corte di Giustizia europea, il solo successo tangibile di quel periodo (8). Il principio della Corte di Giustizia intaccava la sovranità assoluta degli Stati poiché individui e organismi collettivi potevano ormai farvi ricorso per la tutela dei diritti garantiti dal Consiglio d'Europa.

Malgrado questo successo, l'UEF fu la prima tra i movimenti europei a sottolineare l'impotenza del Consiglio d'Europa di fronte agli ostacoli disseminati lungo la via verso la Federazione europea. Per uscire dall'impasse, l'UEF percorse diverse vie: una campagna in favore dell'elezione a suffragio universale diretto dell'Assemblea europea, la rivendicazione del voto a maggioranza semplice nel Consiglio dei Ministri, che avrebbe inoltre dovuto trasformarsi in Assemblea degli Stati.

Alla fine di ottobre del 1949 l'Assemblea generale straordinaria dell'UEF riunita a Parigi chiese all'Assemblea del Consiglio d'Europa di redigere, nel corso della sua successiva sessione, il testo di un Patto federale che creava un'Autorità europea.

## V. 1950, un anno cerniera

Dopo una lunga e difficile battaglia, il 20 e 21 gennaio 1950 l'UEF ottenne che il Comitato esecutivo internazionale del Movimento europeo, ancora fortemente influenzato dagli inglesi, si schierasse a favore del Patto federale, ma a condizione di distinguere due aree geografiche e

due gradi differenti di cooperazione e di integrazione, in quanto paesi come la Gran Bretagna o gli Stati scandinavi non erano palesemente disposti a cedere la benché minima sovranità. Ovunque erano organizzati, i federalisti tentarono di agire sull'opinione pubblica, in associazione con il Movimento socialista per gli Stati Uniti d'Europa e le *Nouvelles Equipes Internationales* (democratico-cristiane), per spingerla a rivendicare il Patto federale. Un'azione popolare fu condotta in Francia, in Germania e in Italia, dove il progetto fu approvato dal Parlamento italiano e sottoscritto da personalità prestigiose come Alcide De Gasperi e il conte Sforza, rispettivamente Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri della Repubblica italiana.

Per dare un respiro ancora maggiore alle loro rivendicazioni, i federalisti decisero di creare a Strasburgo un'assemblea composta da militanti, uomini politici e rappresentanti delle «forze vive» europee, che aveva la propria sede vicino all'Assemblea ufficiale del Consiglio d'Europa. Essi diedero alla loro assemblea ufficiosa il nome di Consiglio europeo di vigilanza, o Consiglio dei popoli d'Europa, con lo scopo di mettere i membri dell'Assemblea consultiva di fronte alle loro responsabilità. Ad Henri Frenay fu affidata la presidenza del Comitato organizzativo internazionale.

Il Consiglio europeo di vigilanza tenne le proprie riunioni dal 21 al 24 settembre 1950, poi il 29 ottobre 1950, nella grande sala dell'Orangerie a Strasburgo. Esso proclamò la necessità che gli Stati democratici si impegnassero a firmare un trattato che prevedesse la convocazione, nel più breve tempo possibile, di un'Assemblea costituente europea incaricata di elaborare un Patto di unione federale. Ma l'appello, benché sottoscritto da personaggi importanti, non ottenne il successo previsto. Il 13 novembre 1950 il Segretario di Stato britannico agli affari esteri, Ernest Davies, fece sapere ufficialmente che il suo governo si sarebbe opposto a qualsiasi modifica del Trattato di Londra.

Fra la Ridderzaal e l'Orangerie le speranze riposte nel Consiglio d'Europa si erano già spente. Ormai il centro di gravità dell'unificazione europea stava altrove: nella gestazione di una Europa integrata a partire da sei Stati, avviata dalla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Le prospettive di una Europa politica a partire dal Consiglio d'Europa svanirono del tutto quando, l'11 dicembre 1951, Paul-Henri Spaak decise di abbandonare la presidenza dell'Assemblea consultiva in un momento di «indignazione ragionata».

Il Partito laburista allora al potere in Gran Bretagna condannava l'idea di un'Assemblea sovranazionale, ritenendo che avrebbe avuto «un

carattere antisocialista o non socialista». Esso rimproverava all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa di esercitare una sorta di opposizione ufficiosa nei confronti di alcuni governi europei, fra i quali quello del Regno Unito. Dal canto loro, i conservatori mostravano nei confronti dei progetti europei una sempre maggiore prudenza. Il Presidente britannico dell'esecutivo internazionale del Movimento europeo, Sir Duncan Sandys, diede le dimissioni. Egli era, d'altra parte, un membro del partito conservatore.

#### *La dichiarazione di Robert Schuman.*

In un simile contesto piuttosto scoraggiante, la dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950 segnò una svolta decisiva nella politica di unificazione europea.

Jean Monnet, che fu l'ispiratore del progetto della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, di cui Schuman, Ministro degli Esteri francese, assunse la piena responsabilità politica, non aveva nulla dell'uomo politico tradizionale. Questo autodidatta poco conosciuto dal grande pubblico fu il grande ispiratore dei primi progetti comunitari. Commissario generale al Piano, era stato Segretario generale aggiunto della Società delle Nazioni, banchiere, consigliere di diversi governi e membro del governo de Gaulle ad Algeri. Efficace, discreto, metodico, egli influenzò per molti anni, a partire dal 1950, il processo di unificazione dell'Europa. E' perciò esatto dire che, se il motore dell'ideale europeo nel dopoguerra fu il Movimento federalista, Jean Monnet occupò un posto di primo piano nella storia dell'unificazione europea. «Ciò che è necessario, aveva proclamato il Congresso di Montreux nel 1947, è la creazione di un primo nucleo di *monopoli* autonomi del carbone e dell'industria pesante in Europa». Questa idea era stata ripresa in numerose raccomandazioni dell'Assemblea consultiva di Strasburgo al Comitato dei ministri, e prese corpo grazie a Robert Schuman, uomo di frontiera, Ministro degli Esteri francese ma nato tedesco, che fu costretto a constatare l'emarginazione del Consiglio d'Europa. Ma l'idea della Comunità europea del carbone e dell'acciaio fu concretamente progettata da Jean Monnet e dai suoi collaboratori. La dichiarazione del 9 maggio, che sfociò nel Trattato di Parigi, affermava nel suo preambolo che la CECA rappresentava «la prima tappa verso la Federazione europea», determinando in questo modo l'obiettivo della politica estera dei paesi fondatori che accettarono il principio di una Alta Autorità comune, di carattere sovranazionale, per il carbone e l'acciaio.

I federalisti hanno considerato l'iniziativa di Monnet e Schuman come l'azione europea più coraggiosa intrapresa dai governi nel dopoguerra: per la prima volta essi tentarono di intaccare il principio della sacrosanta sovranità nazionale. Ai partigiani dell'unità europea non sfuggiva che un controllo effettivo sul carbone e sull'acciaio avrebbe presto implicato un analogo controllo europeo in altri settori e richiesto, in tempi di estrema tensione internazionale fra il mondo democratico e quello comunista (9), l'organizzazione di una Comunità di difesa e istituzioni politiche europee ispirate ai principi sovranazionali.

La guerra di Corea indusse Washington a porre il problema della partecipazione della Germania federale alla difesa dell'Occidente e della ricostituzione di un esercito nazionale tedesco, allora temuta in tutta Europa, e in particolare in Francia. E' per questa ragione che i fautori dell'Europa hanno generalmente accolto in maniera favorevole la dichiarazione del governo francese del 24 ottobre 1950, che prefigurava la creazione di un esercito europeo integrato consentendo la partecipazione della Germania alla difesa occidentale, ma senza la ricostituzione di uno Stato maggiore tedesco. Nel corso dell'elaborazione del Trattato che istituiva la CED, l'Unione europea dei federalisti cercò di svolgere il ruolo che le era proprio, sottolineando la necessità di creare un potere politico di carattere sovranazionale o federale, senza il quale non sarebbe stato possibile avere un esercito «europeo». Così, grazie all'attività dei suoi dirigenti e in particolare del suo delegato generale, Altiero Spinelli, il quale agiva attraverso il parlamentare socialista italiano Ivan Matteo Lombardo, fu introdotto nel Trattato della Comunità europea di difesa, firmato il 7 maggio 1952, l'articolo 38. Questo prevedeva che l'Assemblea destinata a controllare l'esercito europeo avrebbe dovuto ricevere il mandato di proporre «una ulteriore struttura federale o confederale fondata sul principio della separazione dei poteri e dotata di un sistema rappresentativo bicamerale».

#### **VI. Gli anni della svolta: 1951-1954**

I negoziati per la firma del Trattato istitutivo della CECA furono condotti rapidamente. Il Trattato fu sottoscritto a Parigi il 18 aprile 1951 da Francia, Italia, Repubblica federale tedesca e dai paesi del Benelux. I parlamenti dei sei paesi lo ratificarono senza eccessive difficoltà nell'inverno del 1951 e nella primavera del 1952, consentendo così all'Europa in via di formazione di disporre rapidamente di un primo quadro istituzionale limitato ma reale.

La «piccola Europa» era nata e contava 160 milioni di abitanti. La sua prima «capitale» fu Lussemburgo, dove, nell'agosto del 1952, si installarono Jean Monnet e l'Alta Autorità di cui egli assunse la presidenza. «Nei limiti della competenza che le è attribuita dal Trattato — dichiarò Jean Monnet il 10 agosto per celebrare la nascita della nuova istituzione — l'Alta Autorità... è in relazione diretta con le imprese. Essa ricava le proprie risorse finanziarie non dai contributi degli Stati ma dai prelievi diretti sulle produzioni delle quali si occupa. E' responsabile non verso gli Stati ma verso un'Assemblea europea che è eletta dai parlamenti nazionali, ed è previsto che possa esserlo direttamente dai popoli... L'Assemblea controlla la nostra azione e ha il potere di ritrarci la fiducia. E' la prima Assemblea europea dotata di poteri sovrani».

Con queste parole Jean Monnet insisteva di proposito sugli aspetti più federalisti delle strutture della prima Comunità europea. Il 10 settembre 1952 l'Assemblea della CECA si riunì per la prima volta a Strasburgo alla presenza (fatto assai significativo) delle personalità parlamentari più in vista del momento. I primi dibattiti mostrarono che il merito maggiore del piano Monnet-Schuman non stava tanto nella soluzione proposta, quanto nei problemi che metteva in luce, se non altro per assicurare il buon funzionamento della Comunità. Si capì molto presto che la CECA doveva inserirsi in una unità europea più vasta per non limitare il suo ruolo a quello di una «autorità tecnica».

Nel 1952 l'Europa sembrava dunque a portata di mano. Paul-Henri Spaak, dopo aver abbandonato la presidenza dell'Assemblea del Consiglio d'Europa, si rivolse all'opinione pubblica assumendo la direzione del Movimento europeo internazionale con il pieno sostegno dei federalisti che controllavano, dal canto loro, una parte notevole dell'organizzazione militante nei sei paesi. In quel momento il Consiglio dei Comuni d'Europa iniziava la sua attività, e prendeva avvio una vasta campagna europea della gioventù, che riunì decine di migliaia di giovani in un campo della Lorelei sulle rive del Reno. Da parte sua l'UEF conduceva azioni specifiche negli ambienti degli ex-combattenti e della stampa regionale.

Al Congresso dell'UEF, che si tenne nel marzo del 1952 ad Aquisgrana con il patrocinio di Adenauer, si imposero le parole d'ordine Europa federata, Comunità politica sovranazionale, unione tra Francia e Germania. Senza dubbio a giusto titolo, perché nella storia dei movimenti, come in quella degli uomini, ci sono momenti privilegiati per far avanzare una causa.

Nell'aprile del 1952, dietro la pressione dei federalisti, Paul-Henri

Spaak promosse la nascita di un «Comitato d'azione per la Costituente europea», che si trasformò in seguito in «Comitato d'azione per la Comunità sovranazionale», di cui Henri Frenay, Presidente del Bureau Executif dell'UEF, fu segretario generale. Il Comitato agì in più direzioni, in particolare in seno all'Assemblea del Consiglio d'Europa, che alla fine chiese ai governi degli Stati che avevano sottoscritto il progetto della CED di conferire ad una «Assemblea *ad hoc*» il mandato di elaborare lo Statuto di una Comunità politica. I membri francesi e italiani del Comitato d'azione, primi fra tutti Frenay e Spinelli, furono incaricati di intervenire sui responsabili francesi del Consiglio dei Ministri della CECA e sul governo italiano. Il 23 luglio 1952 fu presentata ufficialmente una proposta governativa franco-italiana che prevedeva di affidare all'Assemblea della CECA il compito di redigere un progetto per creare un'Autorità politica europea.

I federalisti ebbero perciò un ruolo determinante nei progetti europei dei governi dei paesi membri della prima Comunità che, il 10 settembre 1952, nel corso di una riunione a Strasburgo, decisero di affidare un compito precostituente ai parlamentari europei riuniti nell'Assemblea della Comunità. La proposta italo-francese, diventata ormai una direttiva dei governi, prevedeva in particolare che il progetto di Trattato della Comunità politica europea doveva essere redatto entro sei mesi e perciò consegnato ai governi il 10 marzo 1953.

#### *L'Assemblea ad hoc.*

L'Assemblea incaricata di questo lavoro di elaborazione, giuridicamente distinta da quella della CECA, prese il nome di «Assemblea *ad hoc*». Praticamente questa incaricò una commissione costituzionale creata nel suo seno di preparare il progetto di Comunità politica. Essa comprendeva 23 membri ed era presieduta da Heinrich von Brentano.

La commissione costituzionale dell'Assemblea *ad hoc* si trovò allora ad esaminare un progetto elaborato da una commissione costituzionale del Movimento europeo composta essenzialmente da giuristi, fra i quali Carl Friedrich e Robert Bowie, dell'Università di Harvard, Georges Scelle, Hans Nawiasy e Piero Calamandrei, ai quali si aggiunsero personalità federaliste come Spaak, Frenay e Spinelli.

Ci fu un perfetto coordinamento delle iniziative, che permise alla commissione costituzionale dell'Assemblea *ad hoc* di adottare, il 26 febbraio 1953, un progetto che istituiva la Comunità politica sovranazionale (10). Quest'ultima, anche se prevedeva il mantenimento di un

Consiglio dei Ministri nazionali che votava all'unanimità su alcune materie essenziali, poteva essere considerata come una tappa decisiva verso la Federazione europea. Il progetto della Comunità politica sovranazionale prevedeva, in realtà, un sistema bicamerale: una Camera che rappresentava i popoli, eletta a suffragio universale diretto; una seconda Camera composta da senatori eletti dai parlamenti nazionali. Prevedeva inoltre un Consiglio esecutivo europeo, formato da un Presidente eletto dal Senato e da membri nominati dal Presidente, che poteva essere censurato da una delle due Camere. A questi organi si aggiungeva la Corte di Giustizia e il Consiglio economico e sociale. Infine era previsto che la Comunità politica dovesse assorbire progressivamente la CED e la CECA, realizzare un vero Mercato comune, e coordinare le politiche estere.

Il 9 marzo 1953 Paul-Henri Spaak, Presidente dell'Assemblea *ad hoc*, trasmise il progetto di Trattato istitutivo della Comunità politica europea a Georges Bidault, che presiedeva il Consiglio dei Ministri degli Esteri. In quell'occasione l'uomo di Stato belga evocò George Washington, Presidente della Convenzione americana, che il 7 settembre 1787 presentò al Congresso il progetto di Costituzione degli Stati Uniti d'America. Ma Georges Bidault non era favorevole alla soluzione federale come Robert Schuman, e la sua risposta fu sconcertante. Ricordando il messaggio indirizzato da Elisabetta I d'Inghilterra ai fondatori dell'Impero, riprese le celebri parole: «Buona fortuna ai cercatori di avventure! Ma occorre, aggiunse Bidault, che i governi prendano ora coscienza delle difficoltà... Bisogna che i governi procedano ad un esame minuzioso dei documenti che ci sono stati trasmessi, e che poi facciano un elenco dei problemi da risolvere». Era dunque chiaro che ad essi sarebbe spettata la redazione del progetto definitivo, ma non fu preso alcun impegno preciso.

L'ultimo grande incontro dei sostenitori della Comunità sovranazionale fu organizzato all'Aja dai federalisti, amici di Paul-Henri Spaak e di Robert Schuman, dall'8 al 10 ottobre 1953.

Così i pionieri dell'unità europea, e soprattutto coloro che avevano partecipato al Congresso del 1948 — ed erano ancora numerosi —, ritrovandosi nella Ridderzaal del Parlamento olandese cinque anni dopo, potevano misurare il cammino compiuto, poiché erano alla vigilia di scelte decisive riguardanti i progetti della Comunità di difesa o della Comunità politica. Essi vivevano l'autunno della prima grande speranza europea del dopoguerra.

Un rapporto speciale sulla necessità di instaurare fra i Sei un Mercato

comune europeo fu presentato dalla delegazione olandese. Il Congresso chiese agli Stati membri della CECA di creare entro 10 anni uno spazio doganale unico, di realizzare un effettivo coordinamento delle politiche di bilancio, finanziaria e monetaria, un'armonizzazione delle politiche sociali, una politica comune degli investimenti, una politica regionale ecc. Si ritrovano qui i principi ispiratori della CEE emersi dopo la Conferenza di Messina del giugno 1955, quando il vecchio Presidente del Comitato d'azione per la Comunità sovranazionale e del secondo Congresso dell'Aja, Paul-Henri Spaak, accettò di dirigere i negoziati che dovevano sfociare nei Trattati di Roma.

I congressisti del 1953 volevano veder realizzato l'auspicio espresso nella Ridderzaal nel maggio del 1948: «E' venuto il momento, per le nazioni europee, di trasferire alcuni poteri sovrani per esercitarli in comune». I delegati domandarono perciò ai militanti, ad Altiero Spinelli e a Henri Frenay, estensori dell'appello del secondo Congresso d'Europa, di proclamare «la permanenza dei loro disegni, testimoniata dalla continuità della loro azione». Il secondo Congresso dell'Aja fu una bella manifestazione di unanime passione federalista nei discorsi, ma purtroppo anche di prematuro ottimismo per quanto riguardava le possibilità di ratifica della CED e la realizzazione della Comunità politica.

In realtà non c'è mai stato un progetto definitivo di Comunità politica sovranazionale. Il Trattato della CED fu ratificato in Germania, in Belgio, in Lussemburgo e nei Paesi Bassi, ma prima che l'Italia si pronunciasse fu respinto dall'Assemblea nazionale francese, il 30 agosto 1954, in condizioni indegne di un paese responsabile (11). Oltretutto la stessa Assemblea nazionale francese aveva approvato il principio che stava alla base della CED il 19 febbraio 1952, e dunque nel corso della stessa legislatura parlamentare. Si potrebbe dedicare un intero saggio a questo fallimento, e in particolare alle responsabilità del Presidente del Consiglio Pierre Mendès-France.

Comunque l'essenziale è ricordare che, dal punto di vista giuridico, il progetto di Comunità politica dipendeva dalla sorte che avrebbe avuto il Trattato della CED. Una volta respinto quest'ultimo, l'articolo 38, che costituiva la base giuridica del lavoro dell'Assemblea *ad hoc*, fu esso stesso annullato. L'ora della Federazione europea era passata, e lo sarebbe stata per un lungo tempo.

L'anno che precedette il fallimento della CED aveva visto un profondo mutamento nel corso degli avvenimenti a causa della morte di Stalin e del passaggio dalla guerra fredda alla coesistenza pacifica. Senza dubbio il mutamento del clima internazionale non spiega interamente

quel fallimento: in realtà la ratifica era stata rimandata per troppo tempo, favorendo il ritorno alla ribalta, nella politica francese, di quelli che oggi chiameremmo i *souverainistes*. Comunque sia, nella giornata del 30 agosto 1954 la costruzione europea subì una grave crisi che si ripercosse anche sull'Alleanza atlantica.

Dalla fine dell'estate 1954 i diplomatici si misero all'opera per trovare una soluzione alternativa che potesse soddisfare almeno Washington, Londra e Parigi, e fosse accettabile dalla Germania federale. La soluzione fu individuata nell'Unione europea occidentale (UEO), in cui il solo organo effettivo era il Consiglio dei Ministri che decideva all'unanimità. Il Trattato, votato da maggioranze rassegnate, consentiva il riarmo tedesco voluto dagli Stati Uniti, ma la sovranazionalità era scomparsa. Il solo vantaggio apparente era l'unione dei paesi della prima Comunità europea all'Inghilterra in un settore sensibile, ma non si trattava in alcun modo dell'Europa sovranazionale.

Alla fine del 1954 i militanti europei si trovarono così in una situazione totalmente differente da quella degli anni precedenti. Solo la CECA emergeva ancora dalle rovine dei sogni, sottolineando con la sua esistenza che la «piccola Europa» non era completamente naufragata. Ma questa situazione lasciava la costruzione europea in uno stato di precarietà. «Effettivamente, scriveva Henri Brugmans, il voto del 30 agosto imponeva un nuovo corso. Una fase della lotta per l'Europa si era chiusa, un'altra si stava aprendo».

A conclusione del Congresso della *Europa-Union Deutschland*, che si svolse ad Amburgo alla fine di ottobre del 1954, il leader di questa organizzazione sottolineava: «Noi non abbiamo perso ogni speranza a causa della caduta della CED, ma non vogliamo nemmeno che si dica che con l'UEO si è trovata una nuova soluzione europea. Per noi federalisti la soluzione affermatasi a Parigi non è accettabile».

Il 5 dicembre 1954 il Movimento federalista europeo riunito a Roma si spingeva ancora più lontano: «Il MFE si impegna ad agire in Italia, in seno all'UEF, perché i federalisti si facciano ovunque promotori di una propaganda tendente a diffondere sempre più largamente nell'opinione pubblica la convinzione che i nostri Stati nazionali non possono più pretendere dai loro popoli l'obbedienza alle proprie leggi e ai propri atti di governo in materia di politica estera, militare ed economica». Fu intorno a questi temi che si aprì il grande dibattito che divise i federalisti europei sull'azione da intraprendere. Questo dibattito sfociò nella scissione dell'Unione europea dei federalisti nel 1956. La loro casa comune non resistette alla prova e fu necessario attendere gli anni Settanta

— e più precisamente il Congresso di Bruxelles dell'aprile 1973 — perché l'unità si ricostituì sotto l'impulso di Etienne Hirsch, amico di Jean Monnet e già Presidente dell'Euratom.

Dal canto suo il 9 novembre 1954 Jean Monnet aveva annunciato che al termine del suo mandato non avrebbe più ripresentato la sua candidatura alla presidenza dell'Alta Autorità della CECA. Nella lettera di dimissioni, di cui diede pubblicamente lettura, Monnet scriveva: «E' allo scopo di partecipare con piena libertà d'azione e di parola alla creazione dell'unità europea... che mi riprendo questa libertà il 10 febbraio prossimo». E in effetti il 13 ottobre 1955 Monnet raggruppò intorno a sé le personalità politiche e sindacali più rappresentative dei sei paesi in seno al Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa, allo scopo «di fare della risoluzione di Messina del 2 giugno una nuova tappa verso gli Stati Uniti d'Europa». Fu nella città siciliana che i Ministri degli Esteri dei Sei decisero di rilanciare il processo di integrazione europea interrotto il 30 agosto 1954 suggerendo di estenderlo all'insieme dell'economia.

*Dal rilancio di Messina all'Europa comunitaria (fine anni Cinquanta-inizio anni Sessanta).*

Di fronte a questa evoluzione altalenante degli avvenimenti, in seno all'UEF si impose la tendenza più radicale che faceva capo ad Altiero Spinelli, Alexandre Marc e Michel Mouskhely, eminente professore di diritto costituzionale all'Università di Strasburgo, e le loro tesi furono formulate in un Manifesto intitolato «Lotta per il popolo europeo». Questo gruppo, che in seguito diede vita al Congresso del popolo europeo, comprendeva uomini noti per il loro attaccamento a radici federaliste diverse ma egualmente profonde: per semplificare, Hamilton e Proudhon. Un punto di vista comune legato alla stessa analisi della situazione consentì loro di convivere per alcuni anni con una stessa strategia. Qual era il soggetto insolito di questa strategia? Era il «popolo europeo»! Quale doveva essere il ruolo dei federalisti? Quello di diventare l'avanguardia cosciente di questo popolo che l'*ancien régime* degli Stati nazionali manteneva nel limbo. Condannando l'europeismo verbale, i firmatari del Manifesto dichiaravano di voler perseguire la via di un Congresso del popolo europeo che prefigurava l'Europa federale, come il Congresso di Gandhi aveva incarnato in India la volontà di indipendenza e di unità. Il Congresso del popolo europeo, composto da delegati eletti nel corso di elezioni primarie in analogia con l'esperienza americana, sarebbe stato dunque un forum destinato a facilitare lo sviluppo di uno

sforzo progressivo che partiva dalla base. Questo Congresso doveva chiedere con sempre maggiore insistenza che la costruzione dell'Europa fosse affidata agli stessi europei, per mezzo di una Assemblea costituente eletta.

Tali parole d'ordine potevano, per la loro ambizione, respingere o sedurre. In ogni caso presupponevano una mobilitazione senza precedenti in una Europa nella quale la capacità di mobilitazione aumentava soltanto nei periodi di crisi estrema.

La grave crisi aperta dalla caduta della CED fu relativamente breve, perché meno di un anno dopo il rilancio deciso a Messina sfociò nei Trattati di Roma del 25 marzo 1957 che istituirono la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) e la Comunità economica europea.

I Trattati di Roma furono ratificati senza indugi ed entrarono in vigore il 1° gennaio 1958. Le Commissioni delle nuove Comunità si installarono a Bruxelles, mentre Robert Schuman presiedeva a Strasburgo l'Assemblea parlamentare europea. La CECA non era più isolata a Lussemburgo: l'Europa comunitaria si imponeva come una realtà nuova in nuovi settori. In breve, il processo di integrazione europea, interrotto per breve tempo, dava la sensazione di aver ripreso il suo cammino.

Paradossalmente i circoli federalisti, all'inizio i meno entusiasti riguardo al rilancio europeo, dato che le buone intenzioni in campo economico e politico non sembravano poggiare su istituzioni sufficientemente forti, beneficiarono nelle loro campagne del clima psicologico e politico favorevole che accompagnò la firma e la ratifica del Trattato di Roma.

Molti federalisti sperarono allora di aggiungere anima politica alla nuova Europa economica grazie all'esperienza originale e mobilitante del Congresso del popolo europeo. In molte regioni tedesche, belghe, francesi e italiane dove Altiero Spinelli disponeva della base più forte, ma senza dimenticare, peraltro, l'Austria e la città di Ginevra, i militanti federalisti organizzarono delle elezioni primarie ispirate a quelle che avevano luogo negli Stati Uniti. Queste elezioni avevano lo scopo di designare i delegati che avrebbero formato il Congresso del popolo europeo, considerato il rappresentante di una legittimità democratica nascente, in attesa delle elezioni europee previste dai Trattati che ebbero luogo per la prima volta solo nel 1979.

I delegati esprimevano attraverso *cahiers de doléances* i motivi per i quali le loro città e le loro regioni auspicavano la creazione di un'Europa federale. D'altro lato, il Congresso avrebbe dovuto approvare un progetto di Trattato-costituzione che le autorità competenti avrebbero dovuto

prendere in esame dietro sua pressione.

L'idea era semplice e accattivante. Essa suscitò un grande impegno da parte di molti militanti, ma l'esperienza fu di breve durata: in realtà, le elezioni primarie furono un successo solo là dove esisteva un'organizzazione europea di base relativamente forte. D'altra parte sarebbero stati necessari mezzi molto più considerevoli per coinvolgere in maniera durevole le forze sociali in questa azione.

Il primo Congresso del popolo europeo si tenne a Torino nel dicembre del 1957. Esso riuniva i rappresentanti di 75.000 elettori di Strasburgo, Lione, Maastricht, Milano, Torino, Anversa, Ginevra e Düsseldorf. La seconda sessione del Congresso ebbe luogo a Lione nel gennaio del 1959, in rappresentanza di 324.000 elettori europei. Nel dicembre dello stesso anno, a Darmstadt si riunirono i rappresentanti di 395.000 elettori. Infine, nel dicembre del 1960, a Ostenda i delegati parlavano a nome di 425.000 europei. Successi apprezzabili furono ottenuti in particolare in alcune grandi città italiane, ma anche in piccole circoscrizioni austriache, olandesi e francesi, dove si registrarono elevate percentuali di votanti. Ad esempio ad Annecy, dove la percentuale dei votanti fu del 40% rispetto ai partecipanti alle precedenti elezioni municipali, e a Vernon, una piccola città della Normandia, dove fui eletto il 23 aprile 1961, in cui la percentuale fu del 43%.

Sarebbe dunque inesatto sostenere che questa esperienza è stata negativa. Essa ha perlomeno consentito di verificare, dove ciò è stato possibile, l'esistenza di un atteggiamento popolare favorevole all'Europa nel momento in cui il Mercato comune incominciava a sensibilizzare i cittadini e gli abitanti delle campagne nei confronti dei loro interessi solidali. Questa esperienza fu il simbolo del risveglio di una nuova coscienza, malgrado l'assenteismo e le lentezze degli ambienti ufficiali.

L'Europa comunitaria non ha cessato di estendere l'ambito della sua attività. Camminando essa ha continuato ad essere influenzata dai movimenti europeisti e dai militanti federalisti, a cui si sono poi aggiunti collegi, istituti, centri universitari di studi e di ricerche, Case d'Europa, associazioni specializzate (Comuni, insegnanti, giornalisti, ferrovieri), centri di formazione ecc. E tuttavia, fino a questo momento, gli europei non sono stati ancora capaci di darsi una organizzazione politica comune degna di questo nome. Certo, le elezioni europee sono state alla fine concesse, ma non l'Assemblea costituente della quale fu proclamata la necessità già negli anni Cinquanta. Le divergenze fra gli Stati nazionali sono state vivaci malgrado i vincoli comuni che univano progressivamente interessi economici, realtà sociali e monetarie, rapporti diploma-

tici.

Un insegnamento essenziale deriva in ogni caso da questa breve rassegna storica: i governi hanno agito e reagito solo perché sono esistiti movimenti, idee, donne e uomini dediti alla causa europea.

E' quanto ho voluto ricordare raccontando le tappe principali dell'integrazione europea dalla seconda guerra mondiale all'inizio degli anni Sessanta, quando diventò evidente che l'esperienza comunitaria, in quanto comunità di destino, di interessi e di valori avrebbe costituito il quadro di un nuovo sviluppo democratico: quello del popolo federale europeo.

Molto è già stato ottenuto. I campi di concentramento sono scomparsi, i totalitarismi sono crollati, il popolo tedesco si è riunificato nella libertà, l'Europa non è più teatro delle guerre che l'hanno insanguinata nel corso dei secoli. L'allargamento che avrà luogo quest'anno prefigura infine la riunificazione del vecchio continente nella sua totalità, mentre una moneta comune circola nei 12 paesi che formano la zona dell'euro. Tuttavia l'Unione europea è ancora in mezzo al guado e continuerà ad esserlo finché gli Stati nazionali che la compongono conserveranno in via esclusiva alcune prerogative sovrane (prime fra tutte la politica estera e la difesa). L'obiettivo federale non è ancora stato raggiunto. Mai come oggi la missione storica dei federalisti è necessaria. Ma essi ne hanno pienamente coscienza?

#### NOTE

- (1) 28 giugno 1919.
- (2) Trianon (Ungheria), 4 giugno 1920.
- (3) Saint-Germain (Austria), 10 settembre 1919.
- (4) *L'idée européenne 1918-1965*, Bruges, De Tempel, Tempelhof, 1965.
- (5) Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 2003.
- (6) *Les Pionniers de l'Europe communautaire*, Centre de recherches européennes de l'université de Lausanne, 1968. Prefazione di Henri Rieben.
- (7) Henri Brugmans, *L'idée européenne 1918-1965*, cit., p. 111.
- (8) Convenzione europea dei diritti dell'uomo che include i meccanismi protettivi (la Commissione, la Corte), adottata il 4.11.1950 ed entrata in vigore il 3.9.1953.
- (9) Guerra di Corea, luglio 1950.
- (10) Il progetto presentato dal Presidente della Commissione costituzionale dell'Assemblea *ad hoc* fu adottato all'unanimità meno un voto il 10 marzo 1953, e interinato dalla stessa.
- (11) *La querelle de la CED*, Parigi, Armand Colin, 1956, p. 29.

## Il federalismo nella storia del pensiero

### LA RESISTENZA EUROPEA PER L'UNITA' DELL'EUROPA

*Il passare degli anni e dei decenni, con il ricambio generazionale, fa sì che venga cancellata la memoria storica individuale. I libri di storia e le continue ricerche e ricostruzioni storiche che interpretano i fatti del passato recente sono a disposizione di tutti, ma esiste una grande differenza fra leggere un libro e ritrovare nella propria memoria, o nella memoria di chi può ancora raccontare a viva voce, una fetta di storia. In questo caso i fatti, gli avvenimenti, sono dei vissuti che contengono in sé passioni, sofferenze, speranze, progetti i quali inducono a riflettere e a proporre soluzioni ai problemi del presente che risentono della mancata risposta a problemi simili del passato che ci si è appena lasciato alle spalle. Una volta scomparsi questi vissuti, insieme agli individui che li incarnano, si rischia, al di là dei simbolici «giorni della memoria», la perdita della coscienza diffusa della necessità di portare a termine un compito in sospenso e si rischia, di conseguenza, di essere vittime, e non artefici, della storia.*

*Il pericolo che incombe sugli europei è proprio questo. E' il pericolo di lasciare avanzare gli anni senza giungere a dare soluzione ai problemi che per quasi un secolo hanno fatto dell'Europa un campo di battaglia e hanno affossato la democrazia, favorendo l'emergere e il dilagare del fascismo e del nazismo; una soluzione che una generazione ormai quasi scomparsa ha indicato sotto la spinta di tragici eventi e ha in parte perseguito, ma non è riuscita a portare a compimento: la Federazione europea.*

*Che questa fosse la necessaria e prioritaria risposta al totalitarismo e alla guerra era riconosciuto e condiviso, sia pure con differenti gradi di chiarezza, dai movimenti della Resistenza che agivano in tutti i paesi europei (come dimostrano i brevi testi che presentiamo qui di seguito, apparsi in L'unità europea del settembre-ottobre 1944 e in Giovane*

Europa del 25 aprile 1957). Tuttavia solo in alcuni emerse la chiara coscienza del significato del tempo che passa, del fatto cioè che le «passioni popolari» infiammate dalle rovine della guerra e dall'oppressione avrebbero potuto spegnersi e solidificarsi «nel vecchio stampo» dello Stato nazionale. Questo timore non era infondato, poiché la maggior parte delle componenti dei movimenti della Resistenza appartenevano alle tradizionali correnti politiche legate alla lotta politica nazionale, per le quali l'unità dell'Europa era sempre stato un ideale giusto, ma subordinato all'affermazione dei valori e delle politiche concrete propugnati dalle rispettive ideologie nel quadro dello Stato nazionale.

*Il fatto che l'Europa sia tuttora divisa — e che stia pagando il prezzo di questa divisione di fronte alla nuova e disordinata situazione mondiale — è la prova che le occasioni storiche vanno colte appena si presentano e che il non farlo può pregiudicare il futuro, sottraendo senso anche alle aspirazioni del passato. Che questo futuro sia il declino dell'Europa o la sconfitta definitiva dei fantasmi del passato dipende da noi.*

*In realtà la Resistenza non è finita se tuttora in Europa sono presenti le forze della disgregazione e rinascono i nazionalismi che mettono in forse la democrazia e la pacifica convivenza. E dunque non bastano gli appelli a non dimenticare: è necessario portare a termine il progetto unitario creando lo Stato federale europeo.*

\* \* \*

### Belgio

Sciolto, come tutte le altre organizzazioni politiche, nel 1940, dai nazisti, il partito socialista fu il solo dei tre grandi partiti che si riorganizzò clandestinamente. Nel 1942 i capi di questo partito clandestino, in un programma nel quale preconizzavano la soluzione socialista per la maggior parte dei problemi del dopoguerra, presero posizione nei confronti della politica internazionale come segue (vedi il n. 3, del marzo 1944, dell'*Avenir*, rivista pubblicata a Stoccolma).

«La soggezione del Belgio alla dominazione di un altro paese nella futura comunità europea sarà rifiutata. E' al centro di una comunità di popoli liberi che il Belgio troverà le garanzie di pace cui aspira.

Il Belgio ammetterà, come del resto dovranno fare tutti gli Stati coscienti dei loro obblighi internazionali, certe limitazioni alla propria sovranità. Ma queste limitazioni saranno imposte attraverso una legge

internazionale applicabile a tutti. Tale legge obbligherà tutti gli Stati a sottoporre le loro controversie all'arbitrato. Essa impedirà il riarmo nazionale dei vincitori, così come dei vinti, dell'attuale guerra. Ogni Stato che, anziché accettare l'arbitrato, tenterà di invadere il territorio di un altro Stato, dovrà essere punito da una forza di polizia internazionale. La sovranità nazionale dovrà anche fare concessioni alla solidarietà economica internazionale. Rinunciando alla lotta delle tariffe, lo statuto per la pace mondiale dovrà prevedere la distribuzione delle materie prime, dei crediti ed anche dei mercati in rapporto con i legittimi interessi di ciascun popolo».

### Germania

La seguente dichiarazione è tratta da un memorandum sulla situazione politica generale, e sulle conclusioni da trarne, scritto da Carl Goerdeler (figura di primo piano nell'opposizione a Hitler e capo «civile» del complotto del 20 luglio 1944) nella primavera del 1944, e destinato agli altri congiurati. Il memorandum fu ritrovato dopo la guerra e pubblicato da Gerard Ritter nel suo libro *Carl Goerdeler und der deutsche Widerstand*.

«L'unificazione dei popoli europei in una confederazione europea sembra imporsi. Questa confederazione dovrebbe avere come scopo supremo di garantire per sempre l'Europa contro il pericolo di una guerra europea. Una tale guerra sarebbe il suicidio per l'Europa. Il momento per realizzare l'ideale dell'unità è giunto, perché gli interessi concreti vi coincidono. Noi prevediamo di procedere per tappe: prima un Consiglio europeo economico permanente dovrebbe eliminare le dogane e tutti gli altri ostacoli al libero scambio delle merci. Esso dovrebbe creare delle istituzioni per amministrare in comune tutti i mezzi di comunicazione e instaurare un diritto economico comune. Non appena questa tappa sarà raggiunta, dovranno essere aggiunte delle istituzioni politiche del tipo seguente: un ministero europeo per gli affari economici, un ministero europeo per gli affari esteri ed un'armata europea.

Si arriverà facilmente ad un accordo sui dettagli di queste iniziative. Noi siamo pronti ad ogni collaborazione. E la base di una libera adesione degli Stati nazionali europei è indispensabile ad una tale comunità europea, che non può essere creata con la forza».

### Olanda

Il seguente brano è tratto da un articolo pubblicato nel giornale clandestino

olandese *Vrij Nederland* (Libera Olanda).

«Una pace durevole è, oggi, inconcepibile, se gli Stati non rinunciano ad una parte della loro sovranità economica e politica in favore di una più alta autorità europea. L'importante è che la comunità europea e non lo Stato nazionale sia presa come punto di partenza di ogni nostro progetto di ricostruzione. Il problema dell'eguaglianza dei diritti non deve consistere nel restituire diritti sovrani allo Stato vinto, ma nell'accordargli una influenza limitata in seno alla confederazione europea».

Lo stesso giornale ed un altro importante giornale clandestino apparso in Olanda — *Het Parool* (La Parola) — indirizzarono un manifesto comune al popolo olandese, del quale riproduciamo il seguente passo:

«I Paesi Bassi devono aspirare alla più stretta associazione con gli altri Stati dell'Europa occidentale e dovranno collaborare lealmente alla creazione di una nuova Società delle Nazioni. L'Olanda dovrà essere pronta a subire una limitazione della sua sovranità, che dovrà essersi da ogni Stato nell'interesse di una organizzazione di diritto internazionale. Riconoscendo la necessità di organi di potenza militare per la salvaguardia del diritto, l'Olanda dovrà, con gli altri piccoli Stati, alzare la sua voce per il mantenimento dell'equilibrio tra gli elementi di forza e di diritto nell'ordine internazionale».

#### *Polonia*

Il seguente passo fa parte di un articolo apparso nel giornale clandestino polacco *Liberté*.

«La ricostruzione dell'Europa e la pace del mondo non saranno possibili se non in un *Commonwealth* di nazioni che elimini non soltanto i conflitti armati e la loro minaccia, ma anche le lotte sociali ed economiche. Gli elementi progressisti delle nazioni attaccate dal fascismo non si contentano di lottare contro le armate dell'Asse. Essi mettono anche in opera tutti i mezzi per impedire l'accesso al potere ad elementi reazionari durante il periodo di assestamento.

Il desiderio di vendetta, così giusto e comprensibile oggi, ci anima di una grande sete di giustizia. Ma questo desiderio può divenire facilmente un desiderio di dominazione sulle altre nazioni, e se succederà questo dopo la disfatta del nazismo, i suoi metodi e le sue concezioni saranno comunque vittoriosi. Noi dobbiamo dunque abbandonare il desiderio di vendetta e perseguire un ideale di giustizia. Una organizzazione dell'Eu-

ropa su nuove basi di collaborazione, sicurezza e libertà darà alla Polonia un nuovo avvenire.

#### *Francia*

Per iniziativa del Movimento *Franc-Tireur* di Lione, che pubblicava un giornale clandestino e una rivista politica molto diffusi, si costituì il Comitato francese per la Federazione europea, che nel giugno 1944 redasse la dichiarazione che segue.

«Nel momento in cui i paesi europei si sollevano contro l'occupazione hitleriana e scorgono infine l'alba della liberazione, tra coloro stessi che sono all'avanguardia nella lotta contro il nazismo, in tutti i movimenti della Resistenza, cresce e si precisa l'idea dell'organizzazione democratica di una Europa del dopoguerra, guarita per sempre dalla peste bruna.

Da lunghi mesi, in molti dei principali giornali clandestini della Resistenza, in Francia, in Belgio, in Olanda, in Polonia, in Norvegia, è cominciata la propaganda in favore di una Federazione europea che assicuri veramente la democrazia e la pace. E l'idea di un'Europa libera e federata unisce nella stessa speranza e sostiene nella stessa lotta numerosi militanti antifascisti tedeschi che sono riusciti a sfuggire alle torture della Gestapo e al plotone d'esecuzione. Infine, nei paesi liberi, il movimento per la Federazione europea si è già organizzato. In Inghilterra è stato fondato e si è sviluppato in seno al partito laburista, ed organizza una vasta campagna di conferenze e di dibattiti; altrove è stato creato un comitato di collegamento; in Italia, il Comitato italiano per la Federazione europea, costituito subito dopo la caduta di Mussolini, raggruppa numerosi combattenti antifascisti di sempre, finalmente liberati dalle prigioni e dalle isole, ed appartenenti ai vari partiti della nuova Italia.

In Francia, dei militanti appartenenti alle principali correnti del movimento della Resistenza decidono a loro volta di creare il Comitato francese per la Federazione europea, attorno alle seguenti idee fondamentali.

1. E' impossibile ricostruire una Europa prospera, democratica e pacifica, sotto forma di un insieme di Stati sovrani, separati dalle rispettive frontiere politiche e doganali: la ricostruzione economica si effettuerebbe nelle peggiori condizioni, e non potrebbe essere realizzato l'annientamento del fascismo e del nazismo per mezzo della distruzione totale delle loro radici economiche e sociali. Una simile Europa sarebbe condannata in permanenza alle rivalità economiche, allo squilibrio demografico, alla decadenza materiale, sociale e culturale, alle spinte

sciovinistiche e razzistiche, alle guerre sempre ricorrenti che infiammano il mondo intero e distruggono ogni civiltà umana.

2. Ogni tentativo di organizzare la prosperità, la democrazia e la pace per mezzo di una Società delle Nazioni sul tipo di una lega di Stati è destinato al fallimento. Una simile Società delle Nazioni sarebbe, in realtà, un Consiglio impotente di Stati sovrani e rivali, perché non potrebbe disporre in proprio di alcuna forza economica, politica e militare indipendente, capace di imporre le sue decisioni. Essa diverrebbe uno strumento al servizio della politica di egemonia degli Stati più forti, rendendo così inevitabili nuovi conflitti.

3. L'Europa non può svilupparsi sulla via del progresso economico, della democrazia e della pace che a condizione che gli Stati nazionali si federino ed affidino allo Stato federale europeo: l'organizzazione economica e commerciale dell'Europa, il diritto esclusivo di avere un esercito e di intervenire contro ogni tentativo di ristabilire regimi autoritari, la direzione degli affari esteri, l'amministrazione dei territori coloniali che non sono ancora maturi per l'indipendenza, la creazione della cittadinanza europea oltre alla cittadinanza nazionale. Il governo dello Stato federale sarà eletto non dagli Stati nazionali, ma democraticamente e direttamente dai popoli.

4. La Federazione europea non si oppone alle nazioni in ciò che hanno di progressivo. I governi nazionali saranno subordinati al governo federale solo quando si tratterà di problemi che interessano l'insieme degli Stati federati. Ma i governi nazionali, come gli organi di *self-government* regionali e locali, sussisteranno con le loro leggi particolari nella misura in cui esse non sono in contraddizione con le leggi federali, conservando la loro autonomia amministrativa, linguistica e culturale.

5. Il movimento per la Federazione europea intende appoggiarsi sui movimenti nazionali che lottano per la giustizia economica e sociale, contro l'oppressione politica, per la libera e pacifica manifestazione del loro genio nazionale specifico. Ma mentre i patrioti democratici, socialisti, comunisti pensano spesso che questi obiettivi debbano essere dapprima raggiunti separatamente in ciascun paese e che poi alla fine sorgerà una situazione internazionale nella quale tutti i popoli potranno fraternizzare, il movimento per la Federazione europea mette in guardia contro questa illusione. L'ordine di questi obiettivi è esattamente l'inverso. Nel quadro di un'Europa divisa in Stati sovrani, questi movimenti nazionali non possono che abortire o degenerare; possono svilupparsi in senso progressivo solo in un'Europa federata. La Federazione europea è dunque il primo degli obiettivi che i patrioti democratici, socialisti e

comunisti devono prefissarsi.

6. Il movimento per la Federazione europea respinge l'opinione secondo la quale è opportuno rinviare a più tardi lo studio di questi problemi col pretesto che oggi si tratta solamente di combattere per la liberazione nazionale. Questi due compiti devono essere condotti assieme, altrimenti, come nel 1919, rischia di essere imposta ai popoli un'organizzazione reazionaria dell'Europa. Se il movimento per la Federazione europea non si basasse immediatamente sui movimenti di Resistenza e di liberazione, se non fosse la loro espressione politica dominante nella situazione rivoluzionaria che sta per venire, sarebbe poi infinitamente più difficile, se non impossibile, realizzare la Federazione europea.

7. La Federazione europea, tappa verso la Federazione mondiale dei popoli, deve essere l'obiettivo immediato dei militanti democratici, socialisti e comunisti della Resistenza. Il Comitato francese per la Federazione europea li chiama a dare la loro adesione individuale o collettiva alle idee essenziali del suo programma e ad accordare il loro appoggio alla sua azione.

#### Italia

Il Movimento federalista europeo inviò nell'agosto 1944 la seguente lettera aperta al Comitato francese per la Federazione europea.

«Abbiamo ricevuto recentemente la notizia della costituzione del Comitato francese per la Federazione europea e vi inviamo, innanzitutto, il fraterno saluto del movimento italiano per la Federazione europea.

Quello che ci ha più colpito nella vostra dichiarazione, e che corrisponde pienamente alle nostre vedute, è il punto 5 nel quale voi dite: ma quando dei patrioti democratici, socialisti, comunisti pensano che questi scopi debbano essere perseguiti in ciascun paese separatamente e che alla fine si determinerà una situazione internazionale nella quale tutti i popoli potranno considerarsi fratelli, il movimento per la Federazione europea sente il dovere di mettere in guardia contro questa illusione. L'ordine d'attuazione di questi scopi è esattamente l'inverso. La Federazione europea è il primo degli scopi che gli elementi democratici, socialisti e comunisti devono prefiggersi.

Noi abbiamo già fatto la stessa constatazione, nel manifesto del mese d'agosto 1941, quando scrivevamo: 'La linea di divisione fra partiti progressisti e partiti reazionari cade perciò ormai non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore

socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale — e che faranno, sia pure involontariamente, il gioco delle forze reazionarie lasciando solidificare la lava incandescente delle passioni popolari nel vecchio stampo, e risorgere le vecchie assurdità — e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido Stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale'.

Il federalismo europeo ha abbandonato il campo delle utopie e può cominciare a gettare le radici, perché oggi esiste un terreno capace di alimentarle. Questo terreno è la Resistenza dei popoli europei contro il nazismo. Grazie ai movimenti di Resistenza, si è finalmente messa in luce la solidarietà che unisce i popoli liberi del continente: sino ad oggi questa solidarietà era rimasta nascosta dietro gli intrighi diplomatici e la politica estera delle alleanze e dell'equilibrio delle potenze. Si è scoperto che l'Europa ha un unico destino, per cui libertà, pace e progresso sono beni dei quali tutti i popoli europei devono godere insieme o insieme devono perdere. E' proprio perché l'Europa ha assistito indifferente, e talvolta divertita, all'agonia della libertà italiana, tedesca, spagnola, ceca, che essa ha perso la libertà in quasi tutti i suoi paesi. Oggi, francesi, jugoslavi, norvegesi, polacchi e tutti gli altri — sino agli italiani che sono giunti per ultimi alla Resistenza, ma i migliori dei quali sono stati i primi nella lotta contro il totalitarismo; sino ai tedeschi che sono morti o che languiscono nelle prigioni o che affrontano in silenzio e oscurità, quasi senza speranza, la Gestapo di Himmler, tutti sanno che le loro lotte, le loro disfatte, le loro vittorie, sono comuni. Questa coscienza, risvegliata dal sacrificio di milioni di uomini, è il dato fondamentale e primordiale dell'Europa libera.

Cosa fare perché questa coscienza non si riassopisca rapidamente dopo la vittoria e perché ciascun popolo non si rinchioda nuovamente nei suoi confini nazionali tradizionali?

Se osserviamo gli sviluppi politici che si delineano nell'interno di ogni paese, dobbiamo constatare che i caratteri che già distinguevano i partiti politici, pur essendosi attenuati nel corso di questi anni di lotta per la libertà, sussistono ancora sotto forma di una specie di forza d'inerzia dello spirito. La politica militante è rimasta indietro rispetto ai problemi politici reali e tende a riunire individui e forze sociali principalmente — per non dire esclusivamente — secondo i problemi di politica interna di

ciascun paese, cioè in una maniera che non può non avere conseguenze nefaste.

I popoli presentano la solidarietà europea, ma non conoscono ancora la via da seguire per realizzarla. Non se ne può far loro un torto, poiché non è mai esistita alcuna istituzione internazionale che abbia potuto far loro acquistare questa nuova visione politica. Ora, mentre i popoli erano sottoposti alla sciocca propaganda nazionalista, ed i rapporti tra le nazioni erano unicamente affidati ai diplomatici di carriera, i partiti, il cui scopo è di unificare le masse, mettevano al primo posto tra le loro preoccupazioni i problemi che godono di maggiore popolarità, a detrimento di quelli che sono effettivamente più importanti. Discende da ciò il compito dei federalisti. Noi non possiamo sognare, oggi, di creare un partito federalista, perché esso non avrebbe alcuna possibilità di riunire attorno a sé forze popolari sufficienti, in grado di comprendere l'effettiva priorità dei problemi europei sui problemi nazionali. Un partito, cioè un'organizzazione il cui scopo è la conquista democratica del potere politico nello Stato presuppone l'esistenza di quest'ultimo. Finché non ci sarà uno Stato federale e, di conseguenza, una lotta politica democratica federale, non ci sarà un partito federalista. Oggi, i partiti non possono essere che nazionali. L'esperienza dei socialisti e comunisti, che hanno più volte nella loro storia tentato di fare un partito internazionale, ma che, per necessità, sono sempre ricaduti al livello di partiti nazionali, ce lo dimostra.

Per superare questa difficoltà, noi dovremo aggirarla. Ogni partito si occupa soprattutto della politica interna, ma nel momento in cui giunge al potere deve essere in grado di risolvere problemi internazionali. Ad ogni partito, ad ogni movimento, noi dobbiamo indicare che esso non può raggiungere il suo fine di democrazia, di socialismo, di libertà, d'indipendenza nazionale, se non seguendo una determinata linea di politica estera. Questo lavoro, che noi abbiamo tentato di fare in Italia, si è rivelato promettente. Se esso sarà continuato altrove, e soprattutto se sarà sviluppato con successo in Francia, può avere una importanza di prim'ordine, in quanto la voce della Francia avrà senza dubbio maggiore autorità nei confronti delle più grandi potenze mondiali, che non quella di qualsiasi altro paese.

I vecchi schemi della politica estera europea sono, infatti, distrutti. Le strutture politiche, militari ed economiche di tutti gli Stati sono distrutte. Noi ci troviamo di fronte ad una nuova situazione, nella quale i partiti progressisti, ormai liberi dall'antica resistenza che veniva loro opposta dalla diplomazia, ora vacillante, potranno, se sufficientemente convinti

della necessità di una Federazione europea, realizzare ciò che nel passato non era che un'utopia.

Certamente i popoli europei non saranno soli a decidere della loro sorte. Il mondo intero è stato colpito dalle fiamme che si sono accese su noi, e poiché tutti i principali paesi del mondo hanno contribuito a soffocarle, essi avranno il diritto di esigere che l'Europa cessi di essere la polveriera dell'umanità. I popoli europei non possono respingere questo intervento, né devono desiderare di respingerlo, perché essi ne hanno troppo bisogno sotto tutti i punti di vista.

Tuttavia, dopo aver preso immediate misure per la distruzione integrale del nazismo e del fascismo, essi dovranno chiamare al compito comune di ricostruzione su una base democratica tutte le nazioni del continente, in primo luogo le nazioni libere, poi le nazioni vinte. Malgrado le apparenze contrarie, il destino durevole dell'Europa e della sua civiltà si troverà sempre nelle mani degli europei.

Se gli europei volessero e sapessero intraprendere la creazione di una libera comunità delle nazioni del continente, esente dai germi dell'imperialismo e del militarismo, le grandi potenze mondiali non avrebbero seri motivi per opporsi e, anche se lo volessero, non potrebbero.

Se, al contrario, i paesi europei si dimostrassero disuniti ed incapaci di dominare l'anarchia politica regnante da troppo tempo in questa parte del mondo, sarebbe allora naturale che le grandi potenze mondiali ritornassero alla vecchia e fatale politica di equilibrio, alleanze e sfere d'influenza, per tentare di neutralizzare i pericoli che continuerebbero a sussistere sul nostro continente.

Non potendosi effettuare nessuna politica coerente di federalismo europeo se non si forma un movimento che supera le frontiere delle nazioni (così come nell'interno dei paesi si deve superare il quadro dei partiti), il Movimento federalista italiano ha partecipato attivamente alla formazione ed ai lavori del Centro europeo federalista».

#### *Dichiarazione delle Resistenze europee*

Alcuni militanti dei movimenti di Resistenza di Danimarca, Francia, Italia, Norvegia, Olanda, Polonia, Cecoslovacchia e Jugoslavia e rappresentanti di un gruppo di militanti antinazisti in Germania, si riunirono a Ginevra il 31 marzo, il 29 aprile, il 20 maggio e il 7 luglio 1944, ed elaborarono un progetto di dichiarazione, qui riprodotto in parte, che fu sottoposto a discussione e all'approvazione dei rispettivi movimenti e dell'insieme dei movimenti di Resistenza europei.

### I

«La Resistenza all'oppressione nazista che unisce tutti i popoli d'Europa in una medesima lotta, ha creato tra di essi una solidarietà ed una comunità di scopi e d'interessi che assumono tutto il loro significato e tutta la loro portata nel momento in cui i delegati del movimento di Resistenza europea si sono riuniti per redigere la presente dichiarazione, nella quale essi intendono esprimere le loro speranze e le loro intenzioni per la sorte della civiltà e della pace.

Gli uomini liberi che oggi fanno parte del movimento di Resistenza hanno coscienza che la lotta condotta instancabilmente sul fronte della Resistenza interna, malgrado il regime di terrore, contro la macchina di guerra nemica è un contributo positivo importante alla lotta condotta dalle Nazioni Unite e che essa giustifica per i rispettivi paesi il diritto di partecipare all'edificazione della pace e alla ricostruzione dell'Europa, sullo stesso piano delle nazioni vincitrici.

Firmando le dichiarazioni essenziali della Carta atlantica, essi affermano che la vita dei popoli che rappresentano deve essere fondata sul rispetto dell'individuo, la sicurezza, la giustizia sociale, l'utilizzazione integrale delle risorse economiche in favore della collettività intera e lo sviluppo autonomo della vita nazionale.

### II

Questi scopi possono essere raggiunti solo se i diversi paesi del mondo accettano di superare il dogma della sovranità assoluta degli Stati, integrandosi in un'unica organizzazione federale.

La mancanza di unità e di coesione che esiste ancora nelle diverse parti del mondo non permette di pervenire immediatamente alla creazione di una organizzazione che riunisca tutte le civiltà sotto un unico governo federale.

[.....]

### III

La pace europea è la chiave di volta della pace mondiale. In effetti, nello spazio di una sola generazione, l'Europa è stata l'epicentro di due conflitti mondiali che hanno avuto origine soprattutto dall'esistenza su questo continente di 30 Stati sovrani. La cosa più importante è di porre rimedio a questa anarchia con la creazione di una unione federale tra i popoli europei.

Solo una unione federale permetterà di risolvere i problemi delle frontiere nelle zone di popolazione mista, che cesseranno così di essere l'oggetto di folli cupidigie nazionaliste e diverranno dei semplici proble-

mi di delimitazione territoriale di pura competenza amministrativa.

Solo una unione federale permetterà la salvaguardia delle istituzioni democratiche in modo da impedire che i paesi che non hanno una sufficiente maturità politica possano mettere in pericolo l'ordine generale.

Solo una unione federale permetterà la ricostruzione economica del continente e la soppressione dei monopoli e delle anarchie nazionali.

Solo una unione federale permetterà la soluzione logica e naturale dei problemi di accesso al mare dai luoghi all'interno del continente, dell'utilizzazione razionale dei fiumi che attraversano Stati diversi, del controllo degli stretti e, in genere, della maggior parte dei problemi che hanno reso difficili le relazioni internazionali nel corso di questi ultimi anni.

#### IV

Non è possibile prevedere sin da ora i confini geografici dell'Unione federale che potrà assicurare la pace dell'Europa. Conviene intanto precisare che essa dovrà essere fin dal principio molto forte e assai vasta per non correre il rischio di essere la zona d'influenza di uno Stato straniero o di divenire strumento della politica egemonica di uno Stato membro. Inoltre essa dovrà essere aperta sin dall'inizio ai paesi appartenenti in tutto o in parte all'Europa, che potranno e che vorranno divenirne membri.

L'Unione federale dovrà essere fondata su una dichiarazione di diritti civili, politici ed economici, che garantirà il libero sviluppo della personalità umana ed il normale funzionamento delle istituzioni democratiche; inoltre essa dovrà appoggiarsi ad una dichiarazione del diritto delle minoranze ad una esistenza autonoma, compatibile con l'integrità degli Stati nazionali dei quali fanno parte.

L'Unione federale non dovrà attentare al diritto di ciascuno dei paesi membri di risolvere i suoi particolari problemi in conformità alle proprie caratteristiche etniche e culturali. Ma, tenuto conto delle esperienze e degli insuccessi della Società delle Nazioni, gli Stati dovranno cedere irrevocabilmente alla Federazione le attribuzioni di sovranità concernenti la difesa del loro territorio, i rapporti con le potenze straniere, gli scambi e le comunicazioni internazionali.

L'Unione federale dovrà possedere essenzialmente:

1) Un governo responsabile non verso i governi dei diversi Stati membri, ma verso i loro popoli, per i quali esso dovrà esercitare una giurisdizione diretta nei limiti delle sue attribuzioni.

2) Un esercito sotto gli ordini di questo governo con esclusione di ogni altro esercito nazionale.

3) Un tribunale supremo che giudicherà tutte le questioni relative alla interpretazione della Costituzione federale e risolverà gli eventuali contrasti tra gli Stati membri, nonché tra gli Stati e la Federazione.

[.....]

#### VI

I movimenti di Resistenza sottoscritti riconoscono la necessità di una partecipazione attiva delle Nazioni Unite alla soluzione del problema europeo, ma chiedono che tutte le misure che saranno prese tra la cessazione delle ostilità e la stabilizzazione della pace siano prese in funzione delle esigenze dell'organizzazione federale.

Fanno appello a tutte le forze spirituali e politiche del mondo, e in particolare a quelle delle Nazioni Unite, perché esse li aiutino a raggiungere gli scopi indicati nella presente dichiarazione.

Essi si impegnano a considerare i loro problemi nazionali come degli aspetti particolari del problema europeo nel suo insieme e decidono di costituire sin da ora un ufficio permanente incaricato di coordinare gli sforzi per la liberazione dei loro paesi, per l'organizzazione dell'Unione federale dei popoli europei e per la instaurazione della pace e della giustizia nel mondo».

*(a cura di Nicoletta Mosconi)*

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

JEAN-PIERRE GOUZY, ex Segretario generale e Presidente del MFE-Francia, ex Vice-presidente del MFE internazionale, ex Presidente dell'Associazione dei giornalisti europei, Vice-presidente del Centro internazionale di formazione europea (CIFE) e della Casa d'Europa di Parigi.

NICOLETTA MOSCONI, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

## Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

### Anno 2000

#### Editoriali

L'Europa e il commercio mondiale.

Per la creazione di un nucleo federale.

La potenza economica americana e la divisione dell'Europa.

#### Saggi

Antonio Mosconi, Euro e dollaro. Per un sistema monetario mondiale.

Franco Spoltore, Il dibattito tra federalisti ed antifederalisti americani dal 1787 al 1800 e la sua attualità.

#### Note

L'Europa e la nuova Convenzione di Lomé.

Interdipendenza globale e crisi della statualità.

#### Discussioni

Interdipendenza uguale unificazione?

La crisi degli Stati come criterio di giudizio storico e politico.

#### Trent'anni fa

Francesco Rossolillo, L'Europa per che fare?

#### Il federalismo nella storia del pensiero

Ortega Y Gasset.

### Anno 2001

#### Editoriali

L'Europa dopo Nizza.

Diritto e politica.

L'Europa e il mondo islamico.

#### Saggi

Sergio Pistone, La ragion di Stato, la pace e la strategia federalista.

Alfonso Sabatino, La riforma della politica agricola comune e la Costituzione europea.

Francesco Rossolillo, Appunti sulla sovranità.

### Note

Il processo di dollarizzazione in America latina e la crisi del Mercosur.

La rivoluzione scientifica e gli ogm.

Limiti e dilemmi del pacifismo.

### Discussioni

Sull'attualità del federalismo mondiale.

All'Europa occorre una nuova «iniziativa Schuman».

### Trent'anni fa

Mario Albertini, L'Unione monetaria e l'alternativa politica europea.

### Il federalismo nella storia del pensiero

James Madison.

Anno 2002

### Editoriali

La tragedia del Medio Oriente.

Cultura e potere.

Mario Albertini.

### Saggi

Ugo Draetta, L'Europa nel 2002.

John Pinder, Mario Albertini e la storia del pensiero federalistico.

Salvatore Veca, I fondamenti etici della politica.

Tommaso Padoa-Schioppa, La costituzione economica europea.

### Note

Ordine mondiale e cambiamento climatico.

La nuova politica americana per la difesa e la sicurezza.

Fare l'Europa o scrivere una «costituzione»?

### Interventi

Sovranità, autogoverno e governo globale. Una prospettiva federalista

mondiale.

### Il federalismo nella storia del pensiero

Alexander Hamilton.

Anno 2003

### Editoriali

La strada della pace.

Per un Patto federale tra i paesi fondatori.

Il ritorno del protezionismo e le responsabilità dell'Europa.

### Saggi

Daniela Preda, Alle radici del dibattito costituente europeo: progetti, aspirazioni, sconfitte.

Giovanni Vigo, La battaglia per l'Europa. L'esempio e il pensiero di Mario Albertini.

### Note

Perché ripartire dai paesi fondatori.

Il *benevolent Empire* e l'Europa.

Strategia costituente e gradualismo costituzionale.

I successi della Cina e le illusioni dell'Europa.

L'Islam e l'idea di nazione.

### Il federalismo nella storia del pensiero

Charles Lemonnier

Direttore Responsabile: Giovanni Vigo - Editrice EDIF Onlus - Autorizzazione  
Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia  
Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in Abbonamento Postale - D.L.  
353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) articolo 1, comma 2, DCB Pavia.