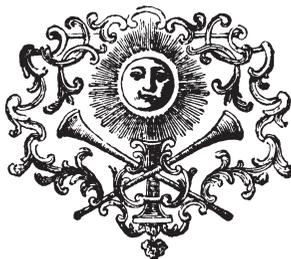


IL FEDERALISTA

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



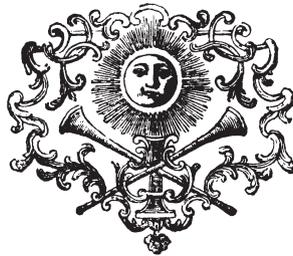
ANNO LIX, 2017, NUMERO 3

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giulia 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 della Fondazione Mario e Valeria Albertini. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIE, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273 o sul ccb IT11 A033 5901 6001 0000 0007 243. www.ilfederalista.eu

INDICE

<i>In ricordo di Mario Albertini</i>	pag.	219
SERGIO PISTONE, <i>Albertini e la fondazione teorica del federalismo</i>	»	221
FRANCESCO BATTEGAZZORRE, <i>Albertini e la demistificazione dello Stato nazionale e dell'idea di nazione</i>	»	230
LUISA TRUMELLINI, <i>Albertini scienziato della politica: le lezioni sul materialismo storico, la filosofia della politica di Kant e la ragion di Stato</i>	»	238
GIOVANNI VIGO, <i>Mario Albertini, una vita militante</i>	»	258
GIULIA ROSSOLILLO, <i>Albertini: la strategia della lotta per l'Europa e il ruolo dell'organizzazione federalista</i>	»	274
SERGIO FABBRINI, <i>Il federalismo tra visione e metodo</i>	»	281
Indice dell'annata 59 (2017)	»	292

*L'indice generale della rivista è consultabile all'indirizzo:
www.ilfederalista.eu*

In ricordo di Mario Albertini

Questo numero della rivista, l'ultimo dell'anno 2017, rappresenta un omaggio a Mario Albertini – che è stato anche l'ideatore e il fondatore de Il Federalista – a vent'anni dalla sua scomparsa. L'occasione per ricordare il suo immenso contributo teorico e politico è stata offerta da un convegno, di cui pubblichiamo gli atti, organizzato in collaborazione con la Fondazione Albertini e Il Federalista dall'Università di Pavia, dove Albertini ha insegnato per moltissimi anni.

Albertini è stato scienziato della politica e teorico del federalismo; ma è stato anche il politico che ha raccolto l'eredità di Altiero Spinellichi e che ha trasformato il MFE in un'organizzazione di militanti capaci di rimanere sul campo per oltre settantacinque anni e di giocare un piccolo ma fondamentale ruolo nel processo europeo; ed è stato, al tempo stesso, il maestro di più generazioni che si sono impegnate nel corso dei decenni nella battaglia per la Federazione europea.

Dopo vent'anni il suo pensiero, che ha anticipato moltissime delle tendenze oggi in atto, continua a fornirci categorie e strumenti di analisi indispensabili per comprendere la realtà che attraversiamo e per ragionare sull'azione politica necessaria per intervenire su di essa; a maggior ragione oggi, che viviamo un'epoca di grandi cambiamenti e di grande incertezza.

In questo momento, in particolare, il mondo sta attraversando una fase di pericolosa instabilità, soprattutto a seguito della perdita di capacità di leadership degli Stati Uniti e del perdurare dell'impotenza dell'Unione europea che non è in grado di giocare un ruolo di responsabilità sulla scena internazionale. L'Europa stessa, scossa da venti populistici, percorsa da paure e tentazioni di tornare al passato nazionalista, si sta avvitando in una spirale di tensioni tra paesi membri che la rendono fragile. L'Unione europea si ritrova bloccata nel pantano di un sistema comunitario precario, che pretende di non intaccare l'il-

lusione degli Stati nazionali di poter conservare la propria sovranità; in questo modo, nonostante la fortissima interdipendenza che si è venuta a creare tra gli Stati europei, suggellata e resa irreversibile dalla condivisione dell'euro, il progetto europeo continua a non essere indistruttibile, come ricordava Draghi nel pieno della crisi economica e finanziaria. Anche se la sua implosione provocherebbe un effetto domino devastante, l'Unione europea non si è ancora dotata dei meccanismi istituzionali adeguati per neutralizzare (o prevenire) decisioni irrazionali da parte di alcuni dei suoi membri. Il solo modo per mettere la costruzione europea in sicurezza è riportare la visione politica al centro del suo progetto, facendo evolvere l'attuale sistema di governance europeo fondato sulle regole in un vero governo politico.

Anche per questo, la visione di un'Europa laboratorio per la costruzione di un potere politico sovranazionale di natura federale, che Albertini insieme a Spinelli ha sviluppato e arricchito di analisi che restano di assoluta attualità, continua ad essere un faro prezioso. Ed è anche per questo che l'eredità intellettuale e morale di Albertini resta un patrimonio che è indispensabile cercare di mantenere vivo.

Il Federalista

Albertini e la fondazione teorica del federalismo*

SERGIO PISTONE

Il contributo fondamentale di Albertini all'idea federalista è la definizione rigorosa di questa idea, che equivale alla fondazione teorica del federalismo. Questo lavoro è stato svolto essenzialmente negli anni 1962-1963 (anche se poi ci sono stati degli approfondimenti)¹ proprio nel periodo in cui Albertini ha sostituito Spinelli alla guida del MFE². Prima di queste riflessioni di Albertini c'erano fondamentalmente due concezioni del federalismo. La prima è *il federalismo inteso come teoria dello Stato federale*, cioè come una dottrina giuridica che scarta come ideologica (nel senso di non rigorosa) ogni altra considerazione – e va detto che questa era la concezione propria di Spinelli (anche se Spinelli, con le sue considerazioni sulla crisi dello Stato nazionale, ha posto le premesse per giungere alla definizione propria di Albertini del federalismo)³. La seconda è *la concezione del fe-*

* Si tratta del testo dell'intervento presentato al convegno *Il federalismo europeo e la politica del XXI secolo: l'attualità del pensiero di Mario Albertini*, tenutosi all'Università di Pavia il 16 novembre 2017.

¹ Si veda in particolare di Mario Albertini, *Il federalismo* (trascrizione di una conferenza tenuta nel 1962 e pubblicata in Mario Albertini e Sergio Pistone, *Il federalismo, la ragion di Stato e la pace*, Ventotene, Istituto di Studi Federalisti "Altiero Spinelli", 2001; *Il federalismo e lo Stato federale*, Milano, Giuffrè, 1963; *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo*, in Mario Albertini, Andrea Chiti Batelli, Giuseppe Petrilli, *Storia del federalismo europeo*, a cura di Edmondo Paolini e con prefazione di Altiero Spinelli, Torino, ERI, 1973; *Il federalismo* (riedizione ampliata e approfondita de *Il federalismo e lo Stato federale*), Bologna, Il Mulino, 1993. Ricordo che fra il 2006 e il 2010 sono stati pubblicati a cura di Nicoletta Mosconi nove volumi (di circa mille pagine ciascuno) che raccolgono *Tutti gli scritti* di Mario Albertini, Bologna, Il Mulino.

² Cfr. Sergio Pistone, *Il passaggio della leadership del Movimento federalista europeo da Altiero Spinelli a Mario Albertini*, in Fabio Zucca (a cura di), *Europeismo e federalismo in Lombardia dal Risorgimento all'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2007.

³ Cfr. Altiero Spinelli, *La crisi degli Stati nazionali*, a cura di Lucio Levi, Bologna, Il Mulino, 1991.

deralismo integrale o *globale* (da Proudhon a Denis de Rougemont e ad Alexandre Marc⁴, uno dei fondatori dell'UEF) che considera il federalismo come criterio di interpretazione degli aspetti fondamentali della vita sociale, economica, morale, filosofica e anche religiosa (in sostanza, secondo questa concezione, in tutti i settori dell'attività umana, si troverebbero aspetti federalisti, dati che si spiegano con il federalismo).

Secondo Albertini queste due concezioni sono entrambe manchevoli.

La concezione del federalismo limitata alla teoria dello Stato federale non tiene conto del fatto che lo Stato poggia sempre su una base sociale, che ne condiziona l'esistenza, e che la natura e il funzionamento delle sue istituzioni sono determinati da particolari tipi di comportamento politico. Non è quindi possibile comprendere il funzionamento delle istituzioni federali se si limita la dottrina del federalismo alla teoria dello Stato federale e non si arriva a elaborare una teoria della base sociale e politica che fa sì che le istituzioni federali possano realmente nascere e funzionare.

D'altra parte la concezione del federalismo integrale, secondo cui il federalismo è in grado di prescrivere una maniera di agire e di pensare in tutti i campi della vita, non è in contatto con la realtà perché è talmente vasta che non può identificare dei comportamenti precisi, delle realtà definite. Ed è quanto succede in effetti a Proudhon⁵. E' noto che Proudhon è stato sfruttato dalla sinistra, dalla destra, dai socialisti, dai fascisti, dai democratici, dagli antidemocratici, e così via – e ciò proprio perché il suo pensiero non ha un legame preciso con la realtà. A seconda dell'ottica con cui lo si considera, il pensiero di Proudhon può giustificare le più diverse posizioni politiche.

Secondo Albertini, per giungere a una concezione rigorosa (che metta in luce dati precisi e permetta di agire secondo canoni definiti), cioè a una vera e propria teoria, *occorre ripensare il federalismo in termini di comportamenti umani*. Dobbiamo cioè individuare il comportamento sociale stabile su cui debbono fondarsi le istituzioni federali perché esse nascano e funzionino in modo duraturo. Per definire un comportamento sociale diffuso e consolidato, bisogna dividerlo dal punto di vista analitico (non reale, perché da questo punto di vista un comportamento è un fatto unitario) in tre aspetti:

⁴ Cfr. in particolare Alexandre Marc, *Europa e federalismo globale*, a cura di Raimondo Cagiano de Azevedo, Firenze, Il Ventilabro, 1996.

⁵ Cfr. Mario Albertini, *Proudhon*, Firenze, Vallecchi, 1974.

- *un aspetto di valore*, cioè il fine al quale è diretto e che spiega il manifestarsi delle passioni e degli ideali degli esseri umani;
- *un aspetto di struttura*, cioè la forma definita, istituzionale, che il comportamento assume per realizzare i suoi scopi;
- *un aspetto storico-sociale*, cioè il complesso delle condizioni storiche e sociali nelle quali il comportamento si può diffondere e consolidare (dato che ogni comportamento che è orientato verso fini e che si presenta con una struttura definita, non è fuori dalla storia e dalla società, ma si presenta solo in un certo contesto storico e sociale).

Individuare questi tre aspetti del comportamento federalista equivale a dire che il federalismo è un'ideologia al pari delle grandi ideologie che hanno la loro origine nell'Illuminismo, e cioè il liberalismo, la democrazia e il socialismo, le quali hanno guidato lo sviluppo del mondo moderno e delle quali il federalismo è considerato da Albertini l'erede⁶. Va precisato che il concetto di ideologia qui usato non coincide con il concetto di falsa coscienza, bensì con il concetto di pensiero politico attivo, che si propone cioè di conoscere e di cambiare il mondo. E va precisato ulteriormente che, nella concezione che è divenuta dominante della democrazia, si è realizzata una convergenza fra le ideologie derivanti dall'Illuminismo, nel senso che la democrazia non può prescindere dal liberalismo (che impedisce la dittatura della maggioranza) e dalla giustizia sociale (che rende effettivo l'esercizio dei diritti liberali e democratici).

Ciò detto, vediamo concretamente i tre aspetti del federalismo chiariti da Albertini.

1. *L'aspetto di valore del federalismo* (che per il liberalismo è la libertà individuale, per la democrazia l'uguaglianza politica, per il socialismo la giustizia sociale) è secondo Albertini la pace, e questo aspetto è stato identificato e introdotto nella storia della cultura da Kant. Ricordo i punti essenziali⁷.

Anzitutto Kant, partendo da una visione realistica (fondata sulla dottrina della ragion di Stato) dei rapporti internazionali, e cioè dalla tesi che l'anarchia internazionale è la causa strutturale della guerra, ha chiarito in modo rigoroso che la pace è l'organizzazione di potere che

⁶ Cfr. Francesco Rossolillo, *Il federalismo e le grandi ideologie*, in Francesco Rossolillo, *Senso della storia e azione politica* (a cura di Giovanni Vigo, due volumi che raccolgono gli scritti fondamentali di Rossolillo), Bologna, Il Mulino, 2009.

⁷ Cfr. in particolare Immanuel Kant, *La pace, la ragione e la storia*, a cura e con introduzione di Mario Albertini, Il Mulino, Bologna, 1985.

supera l'anarchia internazionale trasformando i rapporti di forza fra gli Stati in rapporti giuridici veri e propri, rendendo quindi impossibile la guerra attraverso l'estensione della statualità su scala universale.

In secondo luogo Kant ha fornito chiarimenti essenziali circa il rapporto fra il perseguimento della pace come valore guida e le ideologie del liberalismo, della democrazia e del socialismo (Kant non parla del socialismo, ma il suo discorso lo comprende implicitamente⁸). Questi chiarimenti sono tre:

- la pace è strutturalmente legata a queste ideologie perché lo Stato mondiale, indispensabile per superare l'anarchia mondiale, sarà non contestato e stabile se saranno assicurate la libertà, la democrazia e la giustizia sociale, non sarà cioè un impero autoritario;
- il superamento dell'anarchia internazionale è la condizione imprescindibile per la piena realizzazione della libertà, della democrazia e della giustizia sociale perché la persistenza di rapporti di forza fra gli Stati implica il primato della sicurezza esterna che ha inevitabili implicazioni autoritarie⁹;
- il progresso in direzione democratica (comprendente il liberalismo e la solidarietà sociale), pur incontrando per le ragioni indicate fortissimi ostacoli nell'anarchia internazionale, introduce una spinta strutturale verso l'eliminazione della guerra, le cui conseguenze negative ricadano soprattutto sui cittadini (il che non significa che Kant converga con la teoria – che rientra nella concezione internazionalistica¹⁰ – della pace democratica, secondo cui basta la democrazia per realizzare la pace, che richiede invece lo sradicamento dell'anarchia internazionale) .

2. *L'aspetto di struttura del federalismo* (che per il liberalismo è la separazione dei poteri e la dichiarazione dei diritti, per la democrazia la partecipazione di tutti i cittadini alla formazione delle leggi e al controllo del governo, e per il socialismo lo Stato sociale) è lo Stato federale, la cui configurazione Albertini definisce sulla base dei commenti di Alexander Hamilton¹¹ sulla costituzione degli Stati Uniti

⁸ Cfr. Luisa Trumellini, *Federalismo ed emancipazione umana*, Il Federalista, 52, n. 3 (2010).

⁹ Cfr. Raymond Aron, Ludwig Dehio, Alexander Hamilton, O. Hintze, Lord Lothian, Friedrich Meinecke, Leopold von Ranke, Lionel Robbins, *Politica di potenza e imperialismo. L'analisi dell'imperialismo alla luce della dottrina della ragion di Stato*, a cura di Sergio Pistone, Milano, Angeli, 1973 e Sergio Pistone, *Ragion di Stato, relazioni internazionali, imperialismo*, Torino, Celid, 1984.

¹⁰ Lucio Levi, *Che cos'è l'internazionalismo*, Il Federalista, 33, n. 3 (1991).

¹¹ Cfr. Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *Il federalista*, (con un saggio

d'America elaborata dalla Convenzione di Filadelfia del 1787 e sugli approfondimenti di Kenneth C. Wheare¹² che analizza vari esempi di federazione affermatasi dopo Filadelfia. Qui ricordo gli aspetti fondamentali.

In generale lo Stato federale è una nuova forma di Stato capace di conciliare l'unità necessaria per prevenire l'insorgere dei conflitti fra gli Stati con l'autonomia necessaria per salvaguardarne la libertà. *E' uno Stato di Stati*, e proprio per questo si distingue dalla confederazione che è invece un'unione di Stati che mantengono la piena sovranità.

La principale caratteristica è costituita dal fatto che in esso alla divisione funzionale del potere legislativo, esecutivo e giudiziario, si aggiunge la divisione territoriale del potere fra diversi livelli di governo che sono allo stesso tempo indipendenti e coordinati. Va detto che se negli Stati federali esistenti i livelli di governo identificati sono essenzialmente due: quello dello Stato federale e quello degli Stati membri, negli ultimi tempi è emersa fortissima specialmente in Europa l'esigenza di riconoscere come livelli di potere autonomo tutte le comunità locali, dai quartieri alle città e alle regioni. Per quanto riguarda la divisione territoriale del potere, diversamente da quanto avviene negli Stati unitari, nello Stato federale il governo centrale possiede solo le competenze minime e i poteri necessari per garantire l'unità politica ed economica della federazione, mentre agli altri livelli è attribuita piena capacità di autogoverno in tutte le altre materie. Nella sfera che gli è propria nessun livello di governo deve essere subordinato a quello superiore.

Questo equilibrio costituzionale si riflette nel *bicameralismo* (camera del popolo della Federazione e camera dei rappresentanti degli Stati, che esercitano congiuntamente il potere legislativo e il controllo dell'esecutivo), *nell'autonomia fiscale* di ogni livello (che deve avere il potere di imporre tasse per finanziare i propri servizi e le proprie politiche), *nel ruolo della Corte di giustizia*. Essa tutela la divisione dei poteri fra governo centrale e governi locali sulla base di una costituzione scritta ed ha un potere veramente autonomo (perché la sua indipendenza è fondata sull'esistenza di diversi livelli di governo ciascuno dei quali ha interesse a tutelare l'indipendenza del potere giudiziario rispetto agli altri livelli) in grado di annullare i provvedimenti le-

di Lucio Levi), *La federazione: costituzionalismo e democrazia oltre i confini nazionali*, Bologna, Il Mulino, 1997.

¹² Kenneth Clinton Wheare, *Federal Government*, 1949, trad. it. *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997.

gislativi e amministrativi non conformi alla costituzione e a pronunciarsi in ultima istanza sui conflitti relativi alla divisione dei poteri. Lo Stato federale, che è caratterizzato dal primato della costituzione, realizza effettivamente lo Stato costituzionale, in cui il potere è subordinato al diritto.

Va qui sottolineato un punto fondamentale. La pluralità di centri di decisione autonoma nella stessa area supera il principio della indivisibilità della sovranità che si è affermato per garantire l'unità della decisione nell'ambito dello Stato moderno, in modo da superare l'anarchia feudale.

Ciò ha portato una parte degli studiosi della dottrina dello Stato a ritenere che la federazione non costituisca un vero Stato, in grado cioè di superare l'anarchia interna. A questa obiezione viene replicato che l'anarchia si supera a condizione che ci sia l'unità della decisione su ogni singolo problema, che cioè non ci siano leggi diverse rispetto alla singola decisione. Ebbene nello Stato federale questa unità viene mantenuta rispetto a ogni problema, che è attribuito alla chiara competenza del potere centrale o di quelli degli altri livelli. Pertanto la divisione federale della sovranità mantiene l'unità della decisione che è diretta ad impedire l'anarchia e quindi la federazione non comporta il venir meno della capacità fondamentale dello Stato moderno – essa è quindi una forma di Stato.

Va infine sottolineato che lo Stato federale è la struttura che può realizzare la pace, cioè il superamento dell'anarchia internazionale, poiché può garantire su scala mondiale una unità che mantenga le autonomie degli altri livelli necessari alla libertà.

3. *L'aspetto storico-sociale del federalismo* (che per il liberalismo è l'emancipazione della borghesia, per la democrazia l'emancipazione dei ceti medi e per il socialismo l'emancipazione del proletariato), cioè l'individuazione del contesto storico nel quale è possibile realizzare la pace attraverso la struttura del potere propria dello Stato federale, è individuato da Albertini nel superamento della divisione del genere umano in classi e in nazioni antagonistiche, che rende possibile sviluppare il pluralismo tipico della società federale espresso dal principio dell'unità nella diversità. Infatti in una società federale il lealismo verso la società complessiva coesiste con il lealismo verso le comunità territoriali più piccole componenti il sistema federale (Stati, regioni, città, quartieri) in un rapporto non gerarchico. Però questo equilibrio sociale si è sviluppato solo parzialmente nelle so-

cietà federali esistite finora. Da una parte, la lotta di classe (che potrà essere superata in modo radicale solo con il pieno sviluppo della rivoluzione scientifica implicante il superamento strutturale della condizione proletaria, cioè della dicotomia fra dirigenti e diretti nel campo del lavoro¹³) ha fatto prevalere il senso di appartenenza alla classe su ogni altra forma di solidarietà sociale e ha impedito che si radicassero forti legami di solidarietà nelle comunità di livello inferiore. Dall'altra parte, la lotta fra gli Stati sul piano internazionale (che potrà essere sradicata solo con il processo di unificazione del mondo intero) ha determinato il rafforzamento del potere centrale a scapito dei poteri locali e il predominio del lealismo verso il primo rispetto al lealismo verso gli altri poteri. Ne discende che il federalismo potrà affermarsi in modo pieno solo con la realizzazione della federazione mondiale accompagnata da un progresso sociale che avrà superato la lotta di classe.

Questa visione permette di comprendere in modo adeguato la formazione della prima federazione, cioè quella americana e l'attualità che dopo le guerre mondiali ha acquisito il federalismo in Europa (e tendenzialmente nel mondo).

Per quanto riguarda l'esperienza americana, il sistema federale ha potuto nascere e mantenersi (sia pure in forme imperfette almeno fino alla seconda guerra mondiale – dopodiché si sono affermate tendenze centralizzatrici che hanno messo in discussione il carattere federale degli USA) perché si sono manifestate due situazioni eccezionali. Da un lato una forte attenuazione della lotta di classe, dovuta al fatto che la remunerazione del lavoro è sempre stata in quella fase più alta che in Europa, in quanto la disponibilità di distese sterminate di terre libere richiamava incessantemente forze lavoro dai centri urbani dell'est frenando la formazione di un grande proletariato urbano organizzato. A ciò si aggiunge d'altro lato che negli USA il pionierismo svolgeva anche la funzione di attirare le energie popolari più esuberanti e coraggiose, quelle che in Europa trovavano il loro sfogo naturale nell'agitazione proletaria. Questa attenuazione della lotta di classe (per cui tra l'altro il socialismo sostanzialmente non si è sviluppato politicamente) ha permesso il mantenimento, accanto al lealismo verso gli USA, di una certa solidarietà fra i cittadini degli Sta-

¹³ Cfr. Luisa Trumellini, *Le riflessioni di Mario Albertini per una rielaborazione critica del materialismo storico*, Il Federalista, 50, n. 1 (2008) e *Le riflessioni di Mario Albertini sulla filosofia della storia di Kant e la sua integrazione con il materialismo storico*, Il Federalista, 51, n. 2 (2009).

ti al disopra delle classi e quindi il mantenimento di un forte lealismo territoriale verso il loro Stato. La stessa situazione si è verificata nel campo militare perché gli USA hanno beneficiato (fino alla scoperta dei più moderni mezzi di distruzione che sono in grado di raggiungere qualsiasi punto del globo) di una situazione insulare, per cui la loro sicurezza non richiedeva un forte apparato militare con le sue implicazioni centralistiche (e quindi autoritarie) che avrebbero fatto prevalere (come negli Stati continentali europei) il lealismo verso il centro rispetto a quello verso i livelli inferiori di potere. Questo spiega perché l'esperienza federale che si è sviluppata negli USA è stata precaria e limitata¹⁴.

Per quanto riguarda l'attualità del federalismo in Europa (e tendenzialmente nel mondo) dopo le guerre mondiali, la teoria elaborata da Albertini chiarisce le basi oggettive della spinta all'integrazione europea, che ha realizzato un'unione che accanto ad aspetti confederali presenta una forte spinta e anche un chiaro progresso in direzione di un sistema federale compiuto. Qui il dato centrale è costituito dall'eclisse di fatto delle sovranità nazionali e dall'unità di fatto degli Stati nazionali europei dovuta alla loro crisi storica irreversibile. Con ciò si intende la debolezza strutturale degli Stati nazionali europei, i quali nel contesto storico dell'interdipendenza internazionale trainata dall'avanzamento della rivoluzione industriale non sono più stati in grado di affrontare i problemi fondamentali del mondo moderno, aventi tutti dimensioni sopranazionali, e sono stati costretti a cooperare in modo sempre più stabile e approfondito per sopravvivere, anche perché l'esito dell'epoca delle guerre mondiali ha comportato la fine della loro potenza e una forte convergenza (nella parte occidentale dell'Europa) delle loro politiche estere, difensive ed economiche assicurata dall'egemonia americana nel quadro del sistema bipolare mondiale. In sostanza si è decisamente attenuata la politica di potenza fra gli Stati europei e si è quindi indebolito in modo decisivo il sistema dei nazionalismi contrapposti e ciò ha alimentato un processo di unificazione sopranazionale che pone le basi per l'affermarsi di un lealismo verso l'Europa. Ma, ha sottolineato Albertini, la situazione rimarrà precaria fin quando l'unità non sarà stata stabilizzata da istituzioni pienamente federali. Quando queste saranno state acquisite si realizzerà una società federale europea caratterizzata da un equilibrio fra il leali-

¹⁴ Cfr. Mario Albertini e Francesco Rossolillo, *La décadence du fédéralisme aux Etats-Unis*, *Le Fédéraliste*, 4, n. 3 (1962).

simo verso l'Europa e quello verso gli Stati membri della federazione che rimarrà solido perché, a differenza delle ex-colonie britanniche che hanno costituito la federazione americana, si tratta di Stati nazionali storicamente consolidati¹⁵.

Per quanto riguarda la lotta di classe, il processo di unificazione europea, creando un'economia di dimensioni continentali, ha comportato un forte progresso sociale che ha fortemente attenuato la contrapposizione fra classi antagonistiche e ciò ha, tra l'altro, portato al rafforzamento dei lealismi verso le comunità regionali e locali e aperto la strada alla realizzazione del federalismo interno agli Stati nazionali.

Il discorso sull'unificazione europea si può estendere in termini tendenziali e di lungo periodo al problema dell'unificazione mondiale. In questo caso l'avanzamento dell'interdipendenza connesso con il progresso verso il sistema postindustriale e la rivoluzione scientifica sta dando vita alla globalizzazione che, mentre fa emergere i primi elementi di una società e di un'economia mondiale, rende anche gli Stati di dimensioni continentali incapaci di affrontare adeguatamente i fondamentali problemi che hanno dimensioni globali (i quali contengono anche le minacce – legate allo sviluppo delle armi e delle tecnologie di distruzione di massa e alla crisi degli equilibri ecologici – della compromissione delle condizioni della vita umana nel nostro pianeta). Per questo il problema dell'unificazione mondiale e quindi della federazione mondiale non è più un discorso confinato alla riflessione utopistica¹⁶. Albertini ha ricordato al riguardo che Kant aveva intuito questi sviluppi affermando che la spinta commerciale (e il conseguente avanzamento dell'interdipendenza al di là degli Stati) e l'inarrestabile progresso verso armi sempre più distruttive erano fattori oggettivi che avrebbero alla lunga spinto verso l'unificazione mondiale.

¹⁵ Cfr. in particolare Mario Albertini, *L'integrazione europea e altri saggi*, Pavia, Edizioni Il Federalista, 1965.

¹⁶ Cfr. Mario Albertini, *Unire l'Europa per unire il mondo*, parte seconda di Mario Albertini, *Nazionalismo e federalismo* a cura di Nicoletta Mosconi, Bologna, Il Mulino, 1999.

Albertini e la demistificazione dello Stato nazionale e dell'idea di nazione*

FRANCESCO BATTEGAZZORRE

Questo intervento si differenzia da quello che l'ha preceduto, e da quelli che lo seguiranno, nessuno escluso, per un aspetto che val la pena sottolineare. Si tratta infatti di una relazione che non interviene sugli sviluppi della riflessione di Albertini in positivo: sull'elaborazione della dottrina federalista e sulla sua applicazione nella prassi politica. Il tema che mi è stato affidato riguarda invece la riflessione che Albertini conduce sullo Stato nazionale¹, cioè sulla forma di organizzazione politica la quale, segmentando l'umanità in comunità separate e reciprocamente ostili, costituisce l'ostacolo che si frappone al conseguimento dei fini che egli aveva riconosciuto come validi nel pensiero, e fatto propri nell'azione: il fine prossimo dell'unione federale dell'Europa, e il fine remoto dell'unificazione del genere umano sotto l'ombrello di una federazione democratica mondiale. Chiarire la natura dello Stato e del pensiero nazionale significa dunque, dal suo punto di vista, fare i conti con la propria *bête noire*, con una realtà associata al segno negativo di un disvalore.

Sarebbe pertanto ingenuo ritenere che Albertini accosti il proprio oggetto senza disporre preventivamente di uno schema mentale già solidamente orientato. L'accozzaglia variegata e confusa di idee, sentimenti, giudizi e pregiudizi che trovano espressione nella nazione e nel nazionalismo manifesta ai suoi occhi, anche a un'analisi superficiale, tutti i caratteri propri del pensiero mitico. Ora, ci sono due modi per provare a sbarazzarsi di un mito. Il primo consiste nell'opporgli un contro-

* Si tratta del testo rivisto della relazione presentata al Convegno su "Il federalismo europeo e la politica del XXI secolo: l'attualità del pensiero di Mario Albertini", Pavia, 16 novembre 2017. In vista della pubblicazione, si è mantenuto lo stile del discorso orale, limitando gli interventi a qualche riferimento bibliografico.

¹ La prima edizione de *Lo Stato nazionale* venne pubblicata dall'editore Giuffrè di Milano, e reca la data 1960. La seconda edizione, che è quella di cui mi sono servito, è uscita da Guida, Napoli, nel 1980.

mito di pari o superiore plausibilità ed efficacia; il secondo consiste invece nel sottoporlo al vaglio critico, alla luce della ragione. Per Albertini, intellettuale weberiano, la scelta non può che cadere sulla seconda alternativa: si tratta cioè di radunare il vasto materiale messo a disposizione da secoli di elaborazione delle idee nazionali, di proiettarlo sullo sfondo dei fatti noti, e di giungere – sulla base di una paziente opera di scomposizione e ricomposizione concettuale – a una conclusione soddisfacente di natura integralmente conoscitiva: che cos'è la nazione?

Lo studio sullo Stato nazionale e sul nazionalismo va dunque innanzitutto considerato nella sua componente metodologica: esso si configura come un esercizio sistematico di applicazione del metodo analitico². Albertini è un pensatore profondo e raffinato; lo stile di scrittura che predilige esime il lettore dall'esigenza di andare egli alla ricerca dei presupposti epistemologici e metodologici su cui si regge l'indagine, poiché è l'autore stesso che si premura di segnalarglieli ad ogni passo dell'analisi. Per questo, chiunque abbia preso in mano lo scritto sullo Stato nazionale sa che questo testo esibisce a un livello di sistematicità esemplare quello che si può chiamare il “lavoro sui due tavoli”. La metafora si riferisce alla necessità, per lo studioso, di tenere contemporaneamente sotto controllo non solo la materia – l'oggetto – di cui si sta occupando, ma anche il metodo con cui quell'oggetto viene esaminato; in sostanza, il secondo tavolo consiste nella vigilanza costante esercitata sullo statuto logico e sulla “tenuta” metodologica delle proposizioni che vengono progressivamente avanzate lavorando al primo tavolo. Albertini era convinto che l'immatunità degli strumenti analitici disponibili nelle scienze sociali – scienze deboli – obbligasse lo studioso a farsi carico di questo, diciamo così, supplemento di lavoro. E per parte sua non se lo risparmiò mai, nemmeno negli scritti più militanti.

Questa condizione particolare in cui viene a trovarsi lo studioso dei fatti umani – forse con l'eccezione parziale dell'economia – può esse-

² Ciò comporta un'avvertenza per il lettore del presente scritto. Il metodo di lavoro di Albertini è tale per cui pretendere di affrontarlo, anche soltanto in chiave puramente descrittiva, prescindendo dall'approccio analitico, significherebbe non soltanto renderne incomprensibili i risultati conseguiti, ma anche banalizzarlo. D'altra parte, l'esposizione analitica diventa presto faticosa per l'uditorio, quando avviene in sede di discorso orale. Si è dunque scelto la via di quello che sembra un accettabile compromesso. Contando sul fatto che il tema di questo contributo è conosciuto, almeno nelle sue linee essenziali, si è cercato di svolgere un intervento che limita al massimo la ricostruzione dei passaggi di un'opera di scavo molto sofisticata qual è quella che Albertini compie nel suo libro. Ma non si è potuto farne a meno del tutto. Per una magistrale ricostruzione e valutazione comparativa della teoria albertiniana della nazione segnalo il saggio di Franco Goio, *Teorie della nazione*, Quaderni di scienza politica, 1, n. 2 (1994), pp. 181-255, specialmente alle pp. 209-13.

re considerata infelice o felice, a seconda dei punti di vista. Albertini tendeva a reputarla infelice, perché in essa coglieva il riflesso dell'arretratezza del settore della conoscenza in cui aveva scelto di impegnare i suoi talenti, e ne auspicava il superamento. Si può discutere se, a distanza di sessant'anni, le cose siano cambiate, quanto alla capacità di produrre conoscenze affidabili. Qualcosa è invece certamente cambiato: ed è la consapevolezza dello stato precario, sotto il profilo epistemologico e teorico, delle nostre discipline (mi riferisco naturalmente in primo luogo alla mia, alla scienza politica) che sembra largamente venuta meno, e che si riverbera nell'attuale stato di sostanziale anarchia epistemologica e di vuoto teorico, surrogati da un inesauribile dibattito sulle "metodologie" (da intendersi per quello che realmente sono, ossia tecniche di ricerca). Non fosse che per questo, per reinstaurare e coltivare quella consapevolezza, la rilettura o la lettura del libro di Albertini – e in generale di tutti i suoi lavori più teoricamente orientati – è salutare, acquisisce valore in sé, e andrebbe caldamente raccomandata a coloro che si avvicinano al mestiere dello studioso dei fatti sociali.

Detto sinteticamente, e un po' liberamente, del metodo che Albertini impiega nella sua analisi, possiamo passare alla sostanza. L'obiettivo è dichiarato fin dall'*incipit* del libro: è trovare la risposta appropriata alla domanda "che cos'è lo Stato nazionale", e quindi che cos'è la nazione, l'aggettivo che colora di sé il sostantivo e lo qualifica. Nella *Premessa* che Albertini scrive per la riedizione del libro, nel 1980, il quesito viene posto nella prospettiva di un'esperienza storica collettiva – l'Italia, il fascismo, la guerra – e di un'esperienza individuale – quella dell'autore – che conferisce al problema portata esistenziale. Albertini fa parte di coloro che, come afferma lui stesso, "avevano aperto gli occhi" per tempo, prima che il regime piombasse il paese nel disastro della guerra. Ma la precoce consapevolezza di essere dalla parte sbagliata della barricata, o della storia, va inquadrata nella luce appropriata, se vogliamo comprendere il progetto intellettuale che Albertini concepisce, e la sua esecuzione nelle pagine de *Lo Stato nazionale*. Il problema è quello dello Stato e del suo sostegno ideologico – il nazionalismo – considerati in rapporto alla loro aderenza al tempo storico. Come ogni forma di organizzazione politica, anche lo Stato moderno è sorto in corrispondenza a determinate 'pressioni' ambientali, e a queste ha fornito la sua risposta. Ma le organizzazioni tendono a persistere anche quando sono venuti meno i bisogni che ne hanno stimolato l'insorgenza, e tale persistenza talvolta diventa un freno e un ostacolo sulla strada dello sviluppo storico.

Questa diagnosi si trasforma pertanto in una sfida teorica: si tratta

di comprendere una situazione di potere – lo Stato nazionale – e le strutture oggettive e soggettive che la conservano, come premessa per l'individuazione delle condizioni e dei mezzi che possono consentirne il superamento. In questa prospettiva, l'investimento sul progetto federalista³, che dalla sfera intellettuale si estende sino all'impegno politico diretto, si presenta come soluzione e punto di approdo di un quesito teorico e, insieme, come espressione del riscatto di un'esperienza esistenziale: riscatto dell'Italia, della patria come luogo della vita e della memoria, non più nazione esclusiva ma libera e indipendente nel raccordo con le altre nazioni, anch'esse libere e indipendenti.

L'obiettivo del libro è dunque espressamente formulato sin dalle prime righe: chiarire ciò che è o appare oscuro, portare sotto il dominio della ragione ciò che l'opinione comune accetta come dato di realtà, senza sottoporlo alla riflessione e alla critica⁴. E qui devo dare per forza un taglio più analitico alla mia esposizione. Nella speranza di non risultare troppo pesante, ho provato a riassumere il modo di procedere di Albertini in un grappolo di proposizioni concatenate, necessariamente astratte perché scandiscono passaggi teorici:

1) la nazione, come entità di cui non si capisce lo statuto, perché la declinazione che ne danno le varie dottrine nazionaliste (in termini di etnia, lingua, cultura, retaggio storico, ecc.) non trova mai una corrispondenza effettiva nei confini in cui si viene storicamente a incarnare, viene riportata a un dato di esperienza, ossia al *comportamento nazionale*: un'azione effettiva o in potenza (un atteggiamento) che viene riferito o imputato a questa misteriosa entità;

2) per questa ragione, tale comportamento non può essere identificato e spiegato in base solo all'orientamento di senso che lo inquadra in una determinata sfera (economica, religiosa, culturale e via dicendo), giacché quell'orientamento di senso viene "piegato" per dir così nel riferimento alla nazione e in esso assorbito;

3) l'estensione a una molteplicità di soggetti individuali e collettivi

³ Il federalismo si presenta come la soluzione politico-istituzionale adeguata rispetto all'ideale etico-politico che coniuga il valore della democrazia con quello della pace. Su quest'ultimo tema, sviluppato nell'ottica kantiana della pace perpetua, cfr. specialmente Mario Albertini, *Cultura della pace e cultura della guerra*, Il Federalista, 26, n. 1 (1984), pp. 10-32.

⁴ Una critica che non sottace gli aspetti positivi che l'avvento dello Stato nazionale ha portato con sé: "nell'idea di nazione v'è un contenuto chiaro, un rapporto effettivo con una tappa essenziale della storia: la prima attribuzione dello Stato al popolo, qualcosa che può davvero essere pensato come la prima affermazione della libertà, dell'eguaglianza e della fraternità": *Lo Stato nazionale, op. cit.*, p. 13.

di questo riferimento fa sì che una congerie variegata di condotte diverse – diverse non solo perché tenute concretamente da soggetti diversi, ma in quanto aventi contenuti diversi (economico, culturale, ecc.) – venga unificata, apparendo ciascuna come la manifestazione di un singolo orientamento dell'agire: quello appunto *nazionale*;

4) il collegamento tra una condotta in sé non nazionale e la nazione presuppone che questa entità esista, cioè che essa sia stata pensata come qualcosa di già acquisito o almeno come futuribile, come progetto che aspira a essere realizzato: occorre cioè che sia presente l'*idea* di nazione;

5) a sua volta l'idea di nazione, cioè la rappresentazione in termini di nazione di uno stato di cose (attuale o potenziale), esige che sia determinabile lo stato di cose che, sia pure in modo oscuro e imperfetto, viene riflesso nell'idea nazionale: e questo stato di cose Albertini lo identifica nell'unificazione e standardizzazione dei comportamenti intervenute sotto l'egida dello Stato burocratico accentrato;

6) infine, l'idea di nazione, intesa come mera rappresentazione, non è sufficiente ad agire come forza motivante dei comportamenti, se e finché essa non riesce ad attribuire alla nazione lo status di valore – ed eventualmente di valore supremo –, cioè lo status necessario a stimolare adesione, dedizione e anche qualche grado di investimento emotivo: nella misura in cui questa operazione riesce, l'idea di nazione si converte in una vera e propria *ideologia*.

Non entro nei dettagli di ciascun passaggio, cosa che richiederebbe un dispendio di tempo e soprattutto un abuso della pazienza dell'uditore che non sarebbe scusabile. Mi servo di questi passaggi esclusivamente per individuare i termini del problema che Albertini deve affrontare, e che si riducono ai rapporti tra i seguenti tre elementi: a) la formazione di un peculiare assetto di potere, cioè l'emergere dello Stato burocratico come forma politica tipica della modernità; b) l'affermarsi dell'idea di nazione quale rappresentazione, ideale, appunto, e quindi descrittivamente inadeguata, ma "realistica" (o non irrealistica) perché incorpora dati che trovano corrispondenza sul piano dei fatti, del nuovo assetto di potere; c) l'infusione di valore che attira sull'idea di nazione gli impegni di lealtà e le disponibilità al sacrificio di individui e gruppi che si trovano ad operare nello spazio "nazionale".

La messa in luce dei rapporti tra questi tre termini – Stato, idea di nazione, ideologia nazionale – comporta così due passaggi teorici essenziali: il passaggio dal fatto dello Stato alla sua idea o immagine, e poi il passaggio dall'idea all'ideologia.

Quanto al primo, tra lo Stato e la sua rappresentazione in termini di nazione non vi è un rapporto di dipendenza, ma di vera e propria interdipendenza. Certamente, l'affermazione di una forma di organizzazione politica che concentra il potere, scompagina la compartimentalizzazione sociale di tipo cetuale unificando l'universo dei governati in veste prima di sudditi, e poi progressivamente di cittadini, obbedisce a una logica sua propria, innervata da giganteschi sommovimenti sul piano della produzione e distribuzione delle risorse materiali e, sul versante politico, dalla formazione o trasformazione degli apparati specializzati strumentali al dominio. Ma l'interscambio con la sfera culturale resta essenziale, per cui, anche laddove la statualità affiora precocemente, i riflessi sul terreno delle idee non tardano a manifestarsi. Perciò, scrive Albertini, "l'idea di nazione emerge come rappresentazione a metà reale e a metà fantastica di ciò che accade, ma ciò che accade non accadrebbe senza tali rappresentazioni, e le rappresentazioni non sarebbero possibili senza ciò che accade"⁵.

Il primo passaggio, dunque, che adegua per dir così la sfera delle idee correnti al mutare dell'ordine dei fatti, trova il suo compimento con l'affermarsi dell'idea di nazione. Questo passaggio è necessario – senza l'idea di nazione non può sorgere il nazionalismo – ma non è sufficiente. Albertini è un realista politico. Non è minimamente disposto a sottoscrivere la tesi secondo cui il nazionalismo – come realtà operante nelle menti e quindi nelle azioni degli individui – costituisca l'effetto diretto delle formulazioni dottrinarie dei filosofi, dei letterati, degli scrittori di cose politiche, ecc. La nazione – l'idea di nazione – si può creare a tavolino; il nazionalismo – l'ideologia nazionale – no. Scrive ancora Albertini, riferendosi a Rousseau e a Herder e al loro presunto ruolo di attivatori di comportamenti nazionali: "Come potrebbero delle formulazioni esclusivamente ideali trasformare a breve termine la situazione di potere?"⁶.

Dunque, il fatto dello Stato, se e finché si riverbera in una rappresentazione, per quanto trasfigurata e idealizzata, della nuova configurazione del potere, non arriva a far presa sui comportamenti – specialmente a livello di massa – orientandoli in senso nazionale. Perché accada questo occorre il secondo passaggio: occorre cioè che l'idea di nazione si insedi nelle menti in forma di valore – e di valore supremo –: l'assunzione di qualcosa in chiave di valore, infatti, porta con sé l'im-

⁵ *Ibid.*, p. 147.

⁶ *Ibid.*, p. 142.

pegno ad agire perché il valore venga inverato, cioè può svolgere una effettiva funzione motivazionale.

In questo passaggio, dice Albertini, l'idea di nazione subisce una trasformazione: diventa un'ideologia. Per spiegarlo, egli ricorre a due argomenti diversi. Uno riguarda quel che potremmo definire uno spostamento della fonte di propagazione dell'idea: dagli intellettuali si passa ai detentori del potere, che colgono nell'idea la funzionalità ai propri scopi di potere, in termini di giustificazione o di legittimazione. Ma questa linea argomentativa non è sufficiente: e non lo è perché ci dice come l'idea di nazione possa essere predicata come valore da qualcuno che controlla strumenti molto potenti per divulgarla (l'istruzione, la ritualità pubblica ecc.), ma non ci dice quale sia il meccanismo che la rende accettata dal grande pubblico. Il passaggio di mano dagli intellettuali ai potenti porta l'idea fuori dal circolo dei dotti e la proietta sulla comunità intera: ma perché quest'ultima sia portata a crederla e ad agire in modo conforme alla credenza non lo sappiamo ancora. Di qui l'altra strada che Albertini percorre per portare sotto il dominio della teoria il passaggio dalla rappresentazione della nazione al valore della nazione: ed è a questo che serve l'introduzione del concetto di ideologia.

In sintesi, Albertini utilizza questa nozione nel senso in cui l'ha declinata Gustav Bergmann, per il quale il carattere ideologico consiste nella automistificazione in cui si incorre quando i valori in cui si crede vengono scambiati per fatti, per dati di realtà. È un'operazione che coinvolge gli usi appropriati del linguaggio: ci sono asserti che servono a descrivere il mondo, e altri che servono a esprimere giudizi soggettivi che, essendo tali, sfuggono all'applicazione del criterio di verità. L'ideologia usa gli enunciati che nella loro forma logica servono per descrivere i fatti, ma i contenuti veicolati sono invece giudizi di valore. In questo consiste la loro falsità. Dunque, l'impiego di questa versione del concetto di ideologia aiuterebbe a interpretare il passaggio dalla rappresentazione della nazione – l'idea – al valore della nazione – l'ideologia, e alla sua efficacia nel motivare l'azione umana.

La soluzione è ingegnosa, anche se si possono nutrire dubbi sulla sua efficacia. La versione del concetto di ideologia proposta da Bergmann riguarda il passaggio, sul piano linguistico-simbolico, dai giudizi di valore alle asserzioni fattuali, connesso alla tendenza tipicamente umana ad assegnare uno status "oggettivo" alle convinzioni soggettive. Il problema che Albertini ha di fronte è opposto: non è di mostrare il passaggio dai valori ai fatti, ma quello che parte dai fatti – da un certo fatto: la statualità rappresentata nell'idea di nazione – al valore, e in

particolare all'insediamento di questo valore in una posizione tale da suscitare la massima lealtà: la nazione esclusiva.

Ma questo limite non intacca più di tanto il significato complessivo dello sforzo di Albertini: se anche la definizione in positivo di che cosa sia la nazione come ideologia esclusiva non sembra giungere a un approdo del tutto convincente, l'opera sistematica di demolizione del mito della nazione – di demistificazione, come si dice nel titolo di questa relazione – è da considerarsi pienamente riuscita.

A testimoniare della raffinatezza dell'indagine e soprattutto della solidità dei suoi risultati c'è la prova regina, quella che conta davvero nella valutazione dei prodotti intellettuali, ed è il riscontro della comunità scientifica. Se si prendono in considerazione gli studi più importanti in tema di nazionalismo usciti dopo, e anche molto dopo, la pubblicazione de *Lo Stato nazionale*, penso specialmente ai lavori di Benedict Anderson e di John Breuilly⁷, non si può non restare colpiti dalla convergenza delle conclusioni raggiunte in questi studi con quelle avanzate a suo tempo da Mario Albertini. E il fatto che questi lavori non rechino traccia dello scritto di Albertini nelle loro bibliografie, se da una parte suscita l'amarrezza di un riconoscimento meritato, dovuto e mancato, dall'altra suona come una ancor più piena valorizzazione del suo lavoro, perché lo colloca nel popperiano terzo mondo della conoscenza oggettiva. Albertini, che ignorava cosa fosse la gloria e la vanagloria accademica, si sarebbe certamente considerato soddisfatto di registrare questa sostanziale concordanza di visioni.

⁷ Benedict Anderson, *Imagined Communities*, London, Verso, 1983; John Breuilly, *Nationalism and the State*, Manchester, Manchester University Press, 1985.

Albertini scienziato della politica: le lezioni sul materialismo storico, la filosofia politica di Kant e la ragion di Stato*

LUISA TRUMELLINI

Questa relazione, come già i due saggi pubblicati su *Il Federalista* nel n.1-2008 e nel n.2-2009, si basa sulla trascrizione del ciclo di lezioni tenuto da Albertini per lo svolgimento del suo corso di Filosofia della politica nell'anno accademico 1979-80.

Dati i tempi richiesti dal convegno e la vastità della materia, non potrà essere nulla di più che un tentativo di far emergere lo schema che si ricava dalla lunga esposizione di Albertini. Si tratta quindi solo di un omaggio ad una parte fondamentale della riflessione di Albertini che rimane ancora nascosta al pubblico; in realtà il vero obiettivo che, con l'occasione del convegno, si vuole riprendere e rilanciare è quello di cercare di rendere fruibili, anche per gli studiosi, oltre che per chi è impegnato nella battaglia politica, i risultati di questo lungo lavoro di elaborazione affinata da Albertini per decenni, e che è rimasto sempre limitato alla trattazione orale. Per questo si cercherà di avviare un lavoro di sistemazione che possa rendere le lezioni pubblicabili.

Nella mia sintetica presentazione non si potrà quindi dare spazio neanche lontanamente adeguato alla ricchezza delle analisi di Albertini, né rendere conto dell'esperienza vissuta dagli studenti cui si aprivano ogni volta nuove finestre su mondi di conoscenza che illuminavano squarci di realtà. Proprio questa è la ragione del progetto, unico modo per rendere giustizia alla profondità e alla ricchezza – e al contributo alla scienza della politica – di questa parte del pensiero di Albertini, qui solo richiamato.

* * *

* Si tratta del testo dell'intervento presentato al convegno *Il federalismo europeo e la politica del XXI secolo: l'attualità del pensiero di Mario Albertini*, tenutosi all'Università di Pavia il 16 novembre 2017.

Albertini ha rielaborato fino almeno alla fine degli anni Ottanta, con una riflessione sviluppata nell'arco di oltre 30 anni, sia la revisione critica del materialismo storico, sia l'indagine sul corso della storia e sulla specificità della politica. Le primissime esposizioni sul tema (generalmente conservate grazie alle registrazioni e alle conseguenti trascrizioni) risalgono all'inizio degli anni Sessanta – quando Albertini ha elaborato le basi del federalismo europeo come pensiero politico attivo, ossia come pensiero in grado di orientare l'azione sulla base di un'interpretazione del processo storico e di una proposta politico-istituzionale originali. Sono gli anni in cui Albertini ha individuato – con 30 anni di anticipo – la crisi delle ideologie tradizionali, proprio a partire dall'intuizione di Spinelli della nuova linea di divisione tra progresso e reazione individuata nel *Manifesto di Ventotene*.

Sulla base di questo nuovo orientamento politico, uno dei primi problemi che Albertini si è posto nel pensare la natura della battaglia per la Federazione europea – e anche per individuarne con chiarezza la strategia – ha riguardato proprio la riflessione sul corso della storia e sul rapporto tra determinismo e libertà. In gioco è la possibilità di un controllo razionale dei processi storico-politici. Per Albertini era una necessità inderogabile cercare di capire, da un lato, se effettivamente è *pensabile* una prospettiva all'interno della quale la politica può tornare ad essere l'ambito in cui si comprende il presente e si progetta il futuro, e, dall'altro, se questa prospettiva ha effettivamente *una rispondenza nei processi reali* e se quindi fornisce strumenti di comprensione da cui possono derivare possibilità di intervento sulla realtà.

Albertini era convinto che questa fosse la sfida fondamentale cui la cultura filosofico-politica del nostro tempo doveva cercare di rispondere e che fosse cruciale, sotto questo profilo, la prosecuzione del tentativo, avviato in particolare da Marx e da Max Weber, di porre le basi di una solida scienza della politica. In questa ottica dedicò una grandissima parte della sua riflessione a questa tematica, concentrandosi soprattutto sull'analisi dell'evoluzione del processo storico per cercare di individuarne le leggi fondamentali e fornire così un fondamento oggettivo alla scienza della politica. Ai suoi occhi, questa era anche la condizione per riuscire a definire la specificità della politica come ambito dell'agire umano.

Fu in questo quadro che rielaborò criticamente il materialismo storico di Marx.

Già in una conferenza svolta in uno stage di formazione federalista a Pavia nel 1964 Albertini aveva posto con chiarezza questo problema

di fondo del rapporto tra politica, libertà e processo storico e aveva individuato nella rielaborazione del materialismo storico di Marx uno strumento da cui ricavare alcune categorie basilari: “E’ molto diffusa una concezione arbitraria della storia secondo la quale l’uomo è libero e padrone del suo destino come individuo. Ma questo uomo libero, che fa le sue scelte, che progetta il suo destino, che è il suo progetto stesso, in realtà non è niente, perché la storia si pone e lo pone in una prospettiva del tutto diversa. Questi uomini liberi, quando sono insieme, si trovano a raggiungere dei risultati che appaiono come del tutto casuali rispetto alle loro scelte. In realtà l’uomo è libero e progetta la sua esistenza, ma la sua esistenza è mescolata con quella di tutti gli altri e il risultato che si impone è al di là di ogni possibile conoscenza, volontà o decisione. Se dunque ci si limita, da una lato a riconoscere il determinismo storico, e, dall’altro, a rivendicare semplicemente la libertà della coscienza, la conseguenza inevitabile è l’irrazionalismo. *Per superare questa contraddizione bisogna cercare di costruire una visione, una teoria con la quale si possano mettere in evidenza i rapporti che esistono tra la libertà degli individui (che è una esperienza reale, e deve dunque avere un fondamento), e il corso della storia, anch’esso un’esperienza reale che non si può trascurare ogni volta che si cerca di comprendere lo sviluppo delle vicende umane.*”¹

Albertini era spinto innanzitutto dall’esigenza pratica di chi è impegnato in prima persona in un’azione politica radicalmente nuova – rivoluzionaria – e deve orientarsi laddove le categorie del pensiero già condiviso e utilizzato nelle battaglie precedenti non riescono più ad aiutare, ossia a fornire la comprensione dei processi in corso. L’esigenza teorica nel suo caso deriva dunque dalla necessità di dare un fondamento scientifico a questo orientamento dell’azione. Si tratta di una necessità vitale per chi, come Albertini, sta conducendo una nuova forma di lotta politica finalizzata al conseguimento di un obiettivo che non ha precedenti nella storia; una lotta che solo un movimento di avanguardia può perseguire, e che non può esistere e resistere senza un fondamento teorico solidissimo, grazie al quale i federalisti riescono a comprendere la natura profonda dei processi in corso e delle sfide che si presentano, possono sviluppare la coscienza del ruolo che sono chiamati a svolgere e individuare concretamente il loro margine di intervento politico.

¹ Da Mario Albertini, *Il corso della storia*, in Mario Albertini, *Tutti gli scritti*, a cura di N. Mosconi, Bologna, Il Mulino, 1964, vol. IV, pp. 715-741. Il corsivo è mio.

Questa riflessione sviluppata da Albertini e approfondita nel corso dei decenni è imperniata intorno a quattro aspetti: lo statuto epistemologico delle scienze sociali; la dottrina del materialismo storico; la filosofia della storia di Kant; la comprensione di che cos'è la politica e quali sono i suoi margini di autonomia, stretta tra i determinismi messi in luce dalla teoria del modo di produzione e le leggi della ragion di potere.

Lo statuto epistemologico delle scienze sociali.

Albertini ha riflettuto molto a fondo sui problemi epistemologici legati alla conoscenza scientifica, e lo ha fatto in un momento in cui il pensiero filosofico metteva in crisi l'idea che la conoscenza scientifica potesse approdare a conoscenze certe e condivisibili. Era un convinto sostenitore del fatto che invece la conoscenza scientifica dei fenomeni naturali grazie al metodo proprio di queste scienze, è un processo di avvicinamento alla verità, sempre asintotico, ma non per questo meno valido, grazie al fatto che la scienza è in grado di stabilire una corrispondenza tra teoria e fatti verificabili, ed è un processo cumulabile a livello di comunità scientifica – e addirittura di comunità umana – capace di riconoscere ed eliminare l'errore al proprio interno.

Anche per le scienze sociali, con le ovvie differenze legate al diverso oggetto della conoscenza, la questione fondamentale resta la possibilità della conquista di una metodologia capace di ottenere risultati tali da rendere possibile una conoscenza controllata e condivisa. Anche in campo sociale la capacità di elaborare modelli che permettano di identificare le “tecnologie” adeguate per gestire i fenomeni politici e sociali è la condizione necessaria per il progresso dell'umanità.

Le ideologie del passato hanno in parte saputo svolgere questa funzione, dando risposte istituzionali *grosso modo* capaci di governare alcuni dei processi che derivavano dalla nascita della nuova società industriale. Ma la loro impotenza di fronte al cambio di paradigma necessario per comprendere e agire a seguito della crescente interdipendenza frutto della società post-industriale è una delle ragioni dello stallo della politica, incapace di confrontarsi con i problemi globali perché confinata nel quadro di comunità statuali parcellizzate, prigioniera del dogma della sovranità esclusiva in ambito nazionale. Temi oggi in larga parte condivisi, ma in cui Albertini ha precorso i tempi, iniziando a parlarne quasi sessanta anni fa.

Ciò detto, secondo Albertini, la scienza politica non esaurisce *la politica*, che è non solo analisi oggettiva di *ciò che è osservabile* (presen-

te e passato), e che come tale può essere oggetto di indagine scientifica. La politica è anche identificazione delle potenzialità presenti nel processo e progettazione del futuro. Come tale si basa su valori e obiettivi politico-istituzionali in senso lato che ancora non sono dati, e che emergono sulla base del pensiero ideologico, che in politica resta ineliminabile (benché esso debba evolvere e diventare più controllato e coerente). Egli intende con questo termine un pensiero capace di identificare gli obiettivi istituzionali adeguati rispetto alle condizioni oggettive create dal processo storico-sociale e capaci di affermare storicamente quel valore politico che emerge come prioritario per sanare le contraddizioni in atto.

E' la prospettiva che si spalanca sul futuro che fornisce il quadro per orientare l'azione politica e individuare gli ambiti prioritari di intervento. La politica proprio per questo ha il carattere di un pensiero collettivo, che in ultima istanza può essere condiviso da tutti e rendere possibile quel controllo di tutti su tutti ipotizzato da Rousseau nel concetto della volontà generale. Se si limitasse ad indagare ciò che è stato e ciò che è, e fosse esclusivamente una scienza, sarebbe materia solo per gli specialisti, per studiosi in grado di decidere per tutti sulla base delle conoscenze raggiunte.

Questo non sminuisce ovviamente la necessità e il valore di una vera scienza della politica, ma, viceversa, permette di definirne con rigore l'ambito e i compiti. Questa articolazione rispecchia la complessità della condizione dell'uomo in quanto essere dotato di ragione e chiamato a costruirsi il proprio mondo; e rispecchia anche il conseguente rapporto che esiste a livello generale tra la scienza e la filosofia, dove quest'ultima rimane un'esigenza insopprimibile della ragione che lo sviluppo delle scienze non intacca, perché infinite sono le domande di senso che la conoscenza razionale del reale, lungi dall'esaurire la conoscenza *tout-court*, lascia aperte, in campo ontologico, gnoseologico, epistemologico, pratico. Su questo delicato crinale si pone anche il problema generale dello statuto epistemologico delle scienze sociali.

Per l'elaborazione di una metodologia in campo sociale che permetta di procedere per cause, Albertini si riallaccia a Max Weber e alla sua teoria dell'*Idealtypus*, a partire innanzitutto dalla sua indicazione circa la specificità dell'oggetto delle scienze sociali rispetto a quello delle scienze naturali (l'oggetto non è mai un dato puramente osservabile ma è sempre un mezzo rispetto ad uno scopo). Nelle scienze sociali, pertanto, il punto di partenza è dato da una relazione di valore: il primo atto è quello di isolare e separare, nel continuum infinito dei fat-

ti storici, quelli che sembrano avere significato rispetto agli obiettivi dell'indagine che si persegue. Quella che si compie, dunque, è una scelta, sulla base dell'interesse dello studioso (vale a dire sulla base del valore che egli attribuisce a determinati fatti/avvenimenti) che permette di costituire un insieme significativo, che abbia un senso rispetto all'indagine che si vuole compiere.

Questo è quanto avviene sempre nell'operare concreto degli storici, dei sociologici, ecc. Ora, il punto è che tanto più questo modo di operare è consapevole, tanto più è possibile controllarlo. E la prima cosa da fare è rendere il più chiara possibile la scelta che si compie (cioè la relazione di valore che la ha guidata) e trattare poi l'insieme significativo isolato come un'ipotesi da verificare sulla base della corrispondenza con i fatti concreti. Se questa operazione è fatta con lucidità e senza automistificazioni, permette di costruire un tipo ideale (uno schema) coerente in base al quale diventano comprensibili i nessi di causa ed effetto tra gli avvenimenti e si può acquisire una conoscenza controllata di un determinato processo. A questo stadio infatti diventa possibile l'operazione dei «se» e si può verificare, eliminando determinati fatti, quali sono quelli che, una volta tolti, insieme agli altri ad essi connessi, interrompono la catena che porta al punto di arrivo e costituiscono quindi un anello indispensabile: vale a dire, si possono identificare quelle che Weber chiama le «causazioni adeguate» del fatto storico.

Albertini è consapevole delle critiche e dei dubbi che la teoria dell'*Idealtypus* suscita, ma anche convinto che Weber abbia innanzitutto posto il problema giusto, e cioè che anche in campo storico-sociale l'unica conoscenza controllata può essere quella basata sullo studio per cause; e pensa che questo tipo di impostazione sia cruciale per inquadrare anche il materialismo storico marxiano, che ha una valenza effettiva solo se è pensato come una tipologia molto generale per la conoscenza della storia.

La dottrina del materialismo storico.

Lo studio e la rielaborazione da parte di Albertini del materialismo storico si basa su un lavoro filologico accuratissimo – in particolare svolto sull'*Ideologia tedesca* dopo aver scartato criticamente altri passi di scritti di Marx dove il tema è ripreso –, che lo porta ad isolare il nucleo della teoria marxiana, eliminando le “incrostazioni” del marxismo successivo e identificando le intuizioni innovative, *proto-scientifiche*, che restano valide, separandole dalle contraddizioni e dal “non pensato” dello stesso Marx, e quindi facendo quel lavoro accurato di

verifica nel confronto tra i fatti e la teoria del materialismo storico che Marx stesso non aveva potuto fare – per ragioni storiche e personali.

Ne resta un nocciolo che permette di identificare, secondo Albertini, il meccanismo più basilare in assoluto che determina il processo storico e la sua evoluzione. Si tratta dell'idea che gli uomini *producono indirettamente la loro vita* e quindi fanno la loro storia a partire dalla produzione dei loro mezzi di sopravvivenza. L'intera società è quindi descrivibile sotto forma di articolazione di quello che egli definisce il *modo di produzione*.

Sappiamo che in Marx il modo di produzione determina innanzitutto *la divisione del lavoro* e che le funzioni necessarie alla produzione sono definite come le *forze di produzione*.

Analogamente emergono i *rapporti di produzione* che sono anch'essi il prodotto della divisione del lavoro: a diverse specializzazioni corrispondono diversi ruoli nella società, che devono essere coordinati e codificati affinché sia garantito lo svolgimento ordinato delle funzioni di ciascuno.

Ci sono poi gli *strumenti di produzione*, che sono sia gli strumenti fisici che quelli mentali: dalla pietra scheggiata alle più sofisticate apparecchiature elettroniche nel primo caso, a tutte le conoscenze necessarie a garantire i diversi stadi della produzione nel secondo caso. Per cui sono strumenti di produzione le scienze, senza le quali non si possono fare determinate produzioni, ma lo è anche la concezione che l'uomo ha di se stesso, che deve essere compatibile con i rapporti di produzione; le stesse concezioni filosofiche, politiche, religiose sono dunque da annoverare tra gli strumenti di produzione.

E' a livello degli strumenti di produzione che emerge, tra gli altri aspetti, anche la *duplice natura del pensiero*: sia ideologico, automistificato, nel senso di asservito a dare un significato ai rapporti sociali – e ai relativi rapporti di potere – in essere, necessari per il mantenimento del sistema che garantisce la sopravvivenza della comunità; sia, in certi casi, libero (ossia non ideologico, né automistificato). La realtà del pensiero come attività libera e innovatrice è un'esperienza fattuale, innegabile nella storia – ed è cruciale per capire uno dei meccanismi di evoluzione della storia. Il fatto che in Marx vinca invece la tendenza a ridurre tutto il pensiero ad ideologia, ossia a pensiero riflesso della situazione di potere, lo porta a negare così uno dei meccanismi evolutivi del processo; si tratta di un errore che ha profonde implicazioni nello sviluppo della sua teoria – e che si rifletterà pesantemente sulla tradizione marxista.

L'operazione che Albertini compie, viceversa, proprio partendo dalla rilevazione della duplice natura del pensiero, gli permette di definire chiaramente il campo di indagine della teoria del materialismo storico. Per definizione, si tratta di una teoria che *non* può includere nel suo campo di indagine la libertà e l'innovazione, ma è in grado di illuminare (*esclusivamente*) i determinismi che sottendono la realtà storico-sociale dell'uomo. E' pertanto un modello che dà conto di *una* dimensione dell'esistenza umana, quella storico-sociale, ma non può pretendere in questo modo di esaurire la *totalità* dell'esistenza umana.

* * *

Nell'ultimo concetto isolato da Marx riguardo al modo di produzione, ossia quello dei *bisogni di produzione* si palesa anche il meccanismo *deterministico* basilare che provoca l'evoluzione della realtà storico-sociale dell'uomo. Ciò che distingue gli uomini dagli animali è che nell'uomo, ai bisogni biologici primari, si affiancano quelli storico-sociali che l'uomo stesso crea introducendo la dimensione della produzione. Questi bisogni sono appunto il frutto delle modificazioni dei comportamenti umani introdotte dagli strumenti di produzione; e il rapporto tra l'introduzione di uno strumento e la nascita di un nuovo bisogno si può dire che sia una *costante* del processo. Questa dialettica è uno dei fattori fondamentali del *cambiamento* nella storia, che delinea i meccanismi di base del dinamismo storico.

Prima, le ragioni per cui la storia avanzava, si "muoveva", risultavano oscure. Di fatto si davano spiegazioni ideologiche o idealistiche che non chiarivano i meccanismi profondi. Con Marx invece questi meccanismi diventano comprensibili a partire dalla constatazione che i cambiamenti nel modo di produrre creano nuovi bisogni: quando si inserisce un nuovo strumento di produzione, questo opera una trasformazione a livello dei comportamenti, del modo di pensare, e questo fatto a sua volta crea nuovi bisogni a livello della sfera storico-sociale; i nuovi bisogni a loro volta agiscono sul sistema, modificandolo, ed è sicuramente plausibile pensare che il cumulo dei nuovi bisogni che man mano si creano e delle risposte che questi ingenerano arrivino fino al punto di far cambiare il modo di produzione. Si può pensare, come esempio, a come il modo di produzione agricolo abbia via via creato nuovi bisogni, per rispondere ai quali il sistema si è complicato, si è esteso, si è rafforzato, in tutti i settori: in quello della conoscenza (fino ad arrivare alla nascita della scienza moderna), in quello della tecnologia, in quello dell'artigianato, in quello dell'economia, ecc.. C'è una crescita

complessiva della società ed un progressivo trapasso che può – come si è di fatto verificato – ad un certo punto sfociare in un salto brusco, in un cambiamento profondo che porta ad un nuovo modo di produzione.

E' fondamentale osservare che *il determinismo del movimento dinamico della storia che viene così messo in luce è sempre ex post*. Questo modello permette infatti di individuare i nessi causali alla radice delle trasformazioni storico-sociali, e quindi di comprenderle e di spiegarle; ma non pretende al tempo stesso di prevederle. Non è infatti anticipabile – né spiegabile esclusivamente sulla base di questo criterio, data la sua natura libera – l'innovazione, ossia l'introduzione del nuovo strumento fisico di produzione che avvia il generarsi dei nuovi bisogni e che può essere a sua volta la risposta ad esigenze profonde, oppure, invece, una soluzione geniale a problemi secondari. Non è neppure prevedibile automaticamente il tipo di bisogni che ne conseguirà, perché essi dipendono dalle condizioni concrete della società, e neppure la risposta che ad essi, nel momento in cui sorgono, verrà data; e infine non sono automatici i cambiamenti che si generano in seguito all'attivarsi di questo meccanismo. Solo *ex post* questo schema che parte dal punto di vista della produzione permette di capire sia perché certe trasformazioni di fondo della vita sociale si sono verificate, sia perché *non* si sono verificate. Nella storia infatti non c'è solo il mutamento continuo, c'è anche la stasi, la fine delle civiltà, il crollo degli imperi.

La storia procede quindi per grandi tappe, perché, finché un modo di produzione perdura nelle sue caratteristiche essenziali, alcune macro-variabili della vita storico-sociale mantengono le stesse caratteristiche di fondo. Come appariva chiaro dall'analisi dell'articolazione del concetto di produzione, la quantità della popolazione è determinata (nella sua forbice di variabilità) dal modo di produzione; lo stesso vale per la composizione sociale della popolazione e per il tipo di cultura, di esperienza e di mentalità diffuse. Non in modo rigido e assolutamente univoco, ovviamente, ma all'interno di una possibilità di opzioni limitate e determinate.

Il modo di produzione stabilisce dunque sia il tipo di interdipendenza che si viene a creare fra gli uomini, nel senso della tipologia dei ruoli sociali, sia i limiti della dimensione dei gruppi che si possono formare e avere una vita autonoma. La distribuzione dei ruoli nella società è fissa: nessuno l'ha voluta, nessuno può opporsi. Il gruppo stesso, infatti, è un mezzo di produzione.

Questo punto di vista consente pertanto di capire sia le radici ultime degli aspetti dinamici della storia, sia le ragioni per cui, quando si

è all'interno di un sistema produttivo stabile, i cambiamenti che si possono manifestare nella società – compatibilmente con il quadro determinato dal modo di produrre – sono da imputare ai processi che maturano attraverso la politica, il diritto, l'economia, la scienza, la religione, ecc.. Solo quando avviene il passaggio ad un diverso modo di produzione le trasformazioni che subentrano vanno imputate in prima istanza a questo passaggio.

Questo criterio estremamente generale di approccio all'indagine si rivela decisivo per una corretta comprensione dei processi avvenuti in una data epoca nella società. Il modello del materialismo storico così chiarito permette di distinguere tra cambiamenti "epocali" – ossia cambiamenti che derivano dall'affermarsi di un nuovo modo di produzione e che pertanto stabiliscono nuove condizioni per lo sviluppo demografico della popolazione, per la distribuzione dei ruoli sociali, per il grado di interdipendenza e la possibilità di autonomia delle comunità umane – e cambiamenti che si producono all'interno dello stesso modo di produzione, e che quindi: a) devono essere compatibili con le variabili di cui sopra, su cui non possono incidere, se non in maniera molto limitata (ininfluente nella sostanza); b) si verificano negli ambiti delle diverse sfere dell'agire umano (politica, conoscenza, economia, società, ecc.) e sono quindi indagabili in riferimento a questi ambiti specifici.

* * *

Un ultimo punto che è necessario accennare in questa ricostruzione, riguarda le ulteriori oscillazioni di Marx (e, di conseguenza, del marxismo) che Albertini identifica e denuncia, con l'obiettivo di poter far emergere l'intuizione proto-scientifica contenuta nel materialismo storico ed espungere gli errori dottrinari che hanno provocato deviazioni teoriche gravi.

Uno di essi riguarda la riduzione del modo di produrre al concetto di economia. L'economia acquisisce in questa ottica lo *status* di *struttura*, che determinerebbe gli altri piani dell'attività umana (la politica, il diritto, la religione, la filosofia, l'arte ecc.), declassati così al rango di *sovrastruttura*. Questa formulazione ha permesso di far passare il *cliché*, diffusissimo – quasi un dogma anche oggi che il marxismo è aspramente criticato – che l'economia ha un primato sulle altre attività umane. La si trova, particolarmente chiara, nella prefazione all'opera *Per la critica dell'economia politica*, dove la concezione del materialismo storico è esposta, pur con riferimento alla terminologia legata alla produzione, a partire dal punto di vista prioritario che "l'insieme dei rapporti di pro-

duzione costituisce la struttura economica della società, ossia la base reale sulla quale si eleva una sovrastruttura giuridica e politica e alla quale corrispondono forme determinate della coscienza sociale”. In realtà si tratta di un’asserzione che contrasta radicalmente con le ipotesi di partenza della stessa analisi marxiana. Marx, infatti, nelle sue prime formulazioni nell’*Ideologia tedesca* relative al modo di produzione, aveva oscillato da quella più riduttiva, che parlava solo di riproduzione *indiretta* della vita – e che era parsa la più adeguata – a quella che addirittura imputava alla produzione *tutta* la vita degli uomini, arrivando persino a negare qualsiasi realtà al di fuori della produzione (sia quella biologica, nonostante i suoi determinismi esulino chiaramente dai meccanismi di produzione, sia quella dell’innovazione e del pensiero libero). Questa ambiguità di esposizione, cui si è già fatto riferimento, se da un lato ha provocato una situazione di incertezza teorica che ha contribuito alla difficoltà di mantenere stabili sia i termini che i concetti, dall’altro va evidentemente in una direzione ben precisa, che mantiene il riferimento alla *totalità* dell’agire umano. Il fatto di identificare ad un certo punto dell’analisi il concetto di produzione con quello di economia, cioè con una delle tante parti di questo insieme complessivo che dovrebbe essere la produzione della dimensione storico-sociale della vita dell’uomo, non ha quindi nessun fondamento. E’ evidente anche in questo caso che si è verificato un sovrapporsi di piani che hanno provocato uno slittamento teorico reso apparentemente accettabile dalle oscurità delle precedenti enunciazioni e dal mescolarsi degli elementi utopistici.

Sempre nella prefazione alla *Critica*, si ritrova un secondo errore di Marx che si è tramandato, riguardo alla teoria delle cause del dinamismo storico. In questo testo emerge come quadro di riferimento la storia concepita come lotta di classe basata sulla proprietà. In questa ottica il meccanismo che muove la storia è individuato non più nella creazione di nuovi bisogni che derivano dall’introduzione degli strumenti di produzione, ma dalla contraddizione che si viene a creare tra i rapporti di produzione e le forze di produzione man mano che queste si espandono. Finché all’interno di un dato modo di produzione lo sviluppo delle forze produttive non si è esaurito completamente, “la formazione sociale non perisce” e i nuovi rapporti di produzione non possono subentrare. Solo quando il vecchio sistema si trova completamente bloccato si verifica il cambiamento rivoluzionario.

Questa formulazione ha avuto un successo straordinario, sia perché ha un forte impatto emotivo, sia perché contiene un determinismo che permette di indicare come oggettivo il progresso, che diventa un frutto

ineluttabile del processo storico, fino all'avvento dello stadio finale della storia, il comunismo. Il problema è che questo determinismo è insostenibile. Il fatto che di fronte ad una *impasse* del sistema si passi automaticamente allo stadio successivo non è vero dal punto di vista fattuale ed è contraddittorio sul piano teorico. Dal punto di vista fattuale esso non riesce a spiegare la stasi e la crisi irreversibile, che è invece il caso più frequente nella storia. Sul piano teorico, poi, nel momento in cui introduce un determinismo assoluto, nega, ancora una volta, la possibilità della innovazione e dell'atto libero che sono invece il presupposto implicito di tutta la costruzione. Di fatto, questa teoria della contraddizione che si viene a creare tra i rapporti di produzione e le forze di produzione man mano che queste si espandono è utile nella misura in cui la si utilizza in un modello circoscritto per individuare gli antagonismi concreti all'interno della società; ma non funziona, anzi è deviante, nella misura in cui si pretende che sia un criterio assoluto.

* * *

Da Marx, Albertini ricava dunque uno schema concettuale, ossia un modello, che in quanto tale permette di analizzare alcuni processi fondamentali, ma non descrive la realtà. Sotto questo profilo il materialismo storico è inquadrabile come un *Idealtypus*. Albertini, come abbiamo già visto, riteneva che questa ipotesi di Weber fosse illuminante dal punto di vista della metodologia delle scienze sociali. A suo parere si poteva integrarla con una sorta di gerarchia dei tipi ideali, a partire appunto dal materialismo storico, che sarebbe il più generale perché spiega il meccanismo di base del processo storico e contiene i criteri più universali e meno specifici. A partire da esso si possono inserire gli altri tipi ideali, via via più precisi nell'inquadrare l'evoluzione dei fatti storici e i comportamenti umani (uno dei primi è quello della ragion di Stato, o meglio della ragion di potere, che è, nell'ipotesi di Albertini, la base della scienza della politica perché permette di spiegare il comportamento politico) fino ad arrivare alle tipologie più particolari e infine all'individuale, cioè al fatto realmente accaduto, che è l'oggetto della conoscenza e che deve esser raccontato nella sua specificità.

La filosofia della storia di Kant.

In questa concezione profondamente riveduta del materialismo storico, inteso come un modello per indagare *esclusivamente, ed ex post*, i determinismi della dimensione storico-sociale dell'uomo, rimangono alcune lacune teoriche che dimostrano la necessità di integrarla speci-

ficamente sotto tre punti di vista: i) innanzitutto rimane priva di spiegazione l'ipotesi di un corso deterministico della storia che porta l'umanità verso una situazione di piena libertà ed uguaglianza; ii) in secondo luogo non sono chiariti i meccanismi che provocano il costante dinamismo anche all'interno del modo di produzione (il materialismo storico illumina *solo* il trapasso da un modo di produzione all'altro) ossia a cosa sono imputabili il continuo insorgere di nuovi bisogni e i cambiamenti che questi provocano nel sistema; iii) infine non si indagano le radici del concetto di ideologia.

i) L'ipotesi di un corso deterministico della storia, destinata a sfociare in uno stadio finale in cui l'umanità sarà libera ed uguale, è una sorta di postulato che Marx stabilisce come condizione necessaria di tutta la sua analisi, e che, proprio in quanto postulato, egli non spiega ulteriormente. Se la base storico-sociale di questo determinismo è l'evoluzione del modo di produrre, quest'ultimo però non è in grado di spiegare come nasce e come si manifesta l'idea di libertà, e rimane quindi oscuro come possa essere il fine della storia. In Marx, dunque, il passaggio finale resta ancora inspiegato ed inspiegabile perché la sua plausibilità dipende dall'identificazione del meccanismo che porta alla sua realizzazione e dall'indicazione di come si caratterizzerà il "regno della libertà"; non è quindi un caso il fatto che Marx si sia rifiutato anche solo di definire le condizioni necessarie all'attuazione dello stadio finale della storia e che lo abbia lasciato in una sorta di limbo utopico.

ii) Se il materialismo storico rivisitato mette in luce con efficacia i determinismi del *trapasso* da un modo di produzione all'altro, chiarendo le ragioni del profondo mutamento globale che si verifica sia relativamente alla dinamica demografica della popolazione, sia alla sua composizione sociale e alle conseguenti trasformazioni sul piano delle istituzioni, del diritto, delle concezioni filosofiche e religiose, ecc. (anche se non si tratta mai di cambiamenti rigidamente determinati ma piuttosto tali da portare gli strumenti di produzione ad essere compatibili, entro un ventaglio di possibilità, con il nuovo modo di produzione), esso non spiega, tuttavia, la natura dei cambiamenti concreti che portano alla trasformazione complessiva.

Ora, il fatto di aver colto un meccanismo necessario nei trapassi epocali, ma di non riuscire ad indagare la necessità in tutti gli altri momenti del processo storico, mina tutto l'edificio teorico del materialismo storico, proprio per il fatto che esso si fonda sull'ipotesi di un determinismo che resta indefinito nella maggior parte dei passaggi. Ciò ha dato adito a molte oscillazioni sia in Marx sia nei suoi successori, aprendo la

strada, tra l'altro, al successo della versione della concezione materialistica in cui si confonde il modo di produzione con l'economia, trasformata così nella "struttura" che determina la "sovrastruttura".

Il materialismo storico è una teoria che *non* spiega la maggior parte delle trasformazioni sociali e politiche che scorrono sotto i nostri occhi, ma si limita a fornire il quadro generale in cui si deve collocare la spiegazione di ciò che avviene nel corso dei lunghissimi intervalli che separano i passaggi da un modo di produzione all'altro.

iii) Il concetto di ideologia, invece, rappresenta una scoperta fondamentale nel campo delle scienze umane perché mette in luce la dimensione passiva del pensiero. L'ideologia corrisponde all'automistificazione con cui gli uomini giustificano, e rendono accettabili a se stessi, i rapporti di dominio e subordinazione su cui si basa la società e che, in qualche modo, riflettono il grado di possibilità concreta di realizzazione dell'interesse generale nel quadro di un dato sistema produttivo. Infatti, nella misura in cui le diseguaglianze sociali corrispondono a ruoli determinanti per il mantenimento del meccanismo produttivo da cui dipende la sopravvivenza della collettività, la loro accettazione coincide di fatto con l'interesse generale di quella particolare società. Questo implica che, tendenzialmente, gli uomini *non sanno* quello che stanno facendo e che, spesso, nel perseguire il proprio interesse egoistico o nell'accettare come naturali i rapporti di potere esistenti, essi sono in realtà pedine di un meccanismo di cui non sono consapevoli che produce risultati non coincidenti con le singole volontà. A partire da questa considerazione cruciale restano però sia il problema di chiarire l'origine di questo fenomeno, e cioè il fatto che gli uomini hanno bisogno di mascherare la realtà delle diseguaglianze, giustificandole o negandole con false teorie, sia la relazione che esiste tra il pensiero passivo e quello attivo, vale a dire come sia possibile la compresenza di un uso regressivo e di uno positivo della ragione.

* * *

Albertini ha provato a cercare le risposte a queste carenze dell'edificio marxiano nella filosofia della storia di Kant e, con un lavoro di penetrazione e di reciproca integrazione del pensiero dei due autori, è riuscito a sviluppare alcuni elementi teorici di grande interesse che costituiscono sicuramente un contributo importante nella prospettiva dell'elaborazione di una teoria scientifica della politica, di cui la riflessione sul corso della storia è parte integrante.

I testi di Kant su cui Albertini ha lavorato sono in particolare: *Con-*

gettare sull'origine della storia, Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico e Per la pace perpetua. Progetto filosofico.

Anche Kant, come Marx, ipotizza che la storia proceda verso la libertà, ma che gli uomini siano in qualche modo eterodiretti e portati a loro insaputa verso questa condizione; la storia è pertanto ancora necessitata, una sorta di preistoria, analogamente a quanto pensava Marx: ciò che accade è da imputare principalmente a determinismi che i singoli non controllano – pur avendo gli individui la facoltà di esercitare degli spazi di libertà –, ma al tempo stesso non si è in presenza di un accadere puramente meccanico dei fatti, predeterminato e stabilito *a priori*. La «preistoria» è piuttosto mossa dalla dialettica tra questi meccanicismi ancora da indagare e quel poco di libertà che è già attiva negli uomini, ed è per questo già storia, pur distinguendosi dalla storia intesa come storia della libertà, che è ancora da venire.

A partire da questo assunto di fondo, Kant sviluppa – sul piano filosofico del dover essere, della riflessione sulla forma dei processi, e mai del loro contenuto – alcune ipotesi e dei modelli che possono fornire criteri per pensare i fatti, ma che ancora non li spiegano direttamente: piuttosto consentono una chiarezza dei termini e dei concetti che è proprio quella che permette di illuminare ed integrare i presupposti del materialismo storico.

Molto schematicamente, Kant spiega la storia come processo attraverso il quale la ragione si costruisce lentamente e faticosamente nel tempo, creando da sé le condizioni che le permettano di manifestarsi pienamente. La storia, dal punto di vista logico, inizia con il primo atto della ragione, quello con cui rifiuta di agire solo sulla base dei suoi istinti animali e manifesta il suo primo atto di libertà (richiamato da Kant nei termini allegorici dell'episodio della Genesi che racconta il peccato originale). Le conseguenze innescate da questo primo gesto portano *in nuce* già l'intero programma della ragione, su cui Kant si sofferma, evidenziandolo. Gli uomini si scontrano infatti immediatamente con la constatazione che essi *non sono* uguali, ma, per il fatto di riconoscersi in un'identità comune che deriva dal loro "essere altro" rispetto al mondo puramente naturale, essi capiscono anche che *devono essere* uguali. E' questo il senso dello svolgimento della storia, del cammino che porta l'uomo dalla preistoria alla storia: la ragione è libertà ed uguaglianza, e il senso della storia è questo lento affermarsi delle condizioni in cui libertà ed uguaglianza possono essere sempre più rispettate; quando lo saranno pienamente anche la ragione potrà manifestarsi pienamente. Si spiegano così i motivi per cui la società e

la condizione umana sono e saranno, fino al raggiungimento dello stadio finale della storia, caratterizzate dalla mescolanza di ragione e violenza (e perché l'incapacità di eliminare quest'ultima *non* significhi l'assenza della ragione dalla realtà); e si spiega anche il fatto che la ragione, in quanto *facoltà naturale dispiegata nella vita*, è parte costitutiva della natura dell'uomo e non è pertanto ridicibile semplicemente ai suoi prodotti (come tanta teoria cerca di fare, confondendola con la logica, o con la scienza, ecc.).

Rispetto alle lacune del materialismo storico evidenziate da Albertini, la filosofia kantiana spiega innanzitutto cos'è ontologicamente l'uomo. Marx lo aveva caratterizzato empiricamente, cogliendo l'azione tramite cui si distingue dagli animali (la produzione dei propri mezzi di sussistenza, con cui l'uomo rompe le leggi meccaniche della natura e inizia a costruirsi la propria vita), ma si era basato su un idealtipo di uomo rimasto implicito e non chiarito, e che, proprio per questo, non è valutabile e difficilmente rimane stabile, nel senso che se ne usano accezioni diverse in contesti differenti. In effetti, gli errori fondamentali di Marx nascono proprio dalle oscillazioni sulla natura dell'uomo, che in certi punti, facendo completamente scomparire gli elementi della libertà e dell'innovazione (e con loro anche la possibilità di spiegare quel primo atto con cui l'uomo rompe la logica della natura), viene indicato come interamente determinato dal meccanismo produttivo e dalla sua logica ineluttabile, mentre in altri contesti si lascia intendere che la produzione non esaurisce la vita umana. La teoria kantiana dell'uomo e della ragione elimina questa ambiguità, e permette di non cadere nei tranelli in cui è scivolata la concezione materialistica di Marx. L'esempio più evidente è fornito dal concetto di ideologia: Kant spiega, e addirittura anticipa implicitamente in certi passaggi, l'origine della necessità per gli uomini di nascondersi il permanere della disegualianza, mascherandola con false teorie.

La complementarità del pensiero di Kant e di Marx, come viene messa in luce da Albertini, è molto feconda. Kant chiarisce il quadro teorico e permette di riconoscere lo spazio e il ruolo della ragione nella storia – e di evitare così le contraddizioni che annullano la validità dell'analisi – e Marx, a sua volta, illumina i meccanismi empirici che vincolano lo sviluppo della ragione: la sopravvivenza della società è innanzitutto legata al mantenimento del modo di produzione di cui è espressione, e i rapporti di produzione (sede primaria della disegualianza) possono evolvere solo nella misura in cui sono compatibili con la possibilità di preservare il meccanismo produttivo; il passaggio ad un

successivo sistema che sia compatibile con una maggiore libertà non è volontaristico, ma dipende da uno sviluppo regolato a sua volta da leggi deterministiche; e solo quando si affermerà un modo di produzione che non prevede più la necessità di mantenere rapporti di subordinazione e sopraffazione si potrà concretamente porre la questione della realizzazione della libertà e dell'uguaglianza.

Vi è quindi nelle azioni umane una coincidenza di libertà e necessità che si spiega solo se si chiarisce, come Kant fa, che la libertà dell'uomo è la libertà di divenire ciò che è: la sua costituzione biologica di animale dotato di ragione determina le possibilità del suo sviluppo che è sorretto dalla dialettica tra istinto – determinato in ultima analisi dall'impulso di autoconservazione – e ragione, la quale invece lo porta a sviluppare la solidarietà verso gli altri esseri umani e a considerarli come fini, e a ricavarli degli spazi di autonomia pur nell'ambito di un processo in larga parte sorretto da determinismi che egli subisce. E la ragione, a sua volta, nell'uomo poggia su due pilastri: quello individuale, perché sono i singoli i vettori concreti – coloro che effettivamente pensano e agiscono – e quello sociale, ossia l'insieme delle istituzioni (*in primis* il linguaggio) in cui si deposita tutto ciò che la ragione negli uomini ha prodotto fino a quel momento, in modo che l'intero patrimonio diventa trasmissibile e in ogni individuo vive la ragione che la specie ha già sviluppato.

La precisazione della natura sociale della ragione è fondamentale, sia perché è la sola che spiega la realtà di questa facoltà umana, sia perché solo evitando l'ingenuità di identificare la ragione esclusivamente con il singolo individuo si può pensare la convivenza di necessità e libertà nella storia. Tale convivenza si manifesta infatti proprio nella dimensione sociale, in mancanza della quale l'ipotesi che il processo si svolga sulla base di leggi naturali diventa incompatibile con la libertà individuale e diviene pertanto inevitabile pensare che l'unico motore dello sviluppo storico sia il caso (e rinunciare così a comprendere la realtà). Marx, prigioniero di questa ingenuità, dovendo scegliere, aveva optato per l'identificazione di una legge necessaria, ma in questo modo era arrivato ad escludere completamente la libertà dalla storia.

Infine Marx pur riuscendo ad identificare gli antagonismi concreti all'interno della società (il contrasto tra forze di produzione e rapporti di produzione), che sono effettivamente portatori di cambiamenti, non è però riuscito a inquadrare tali cambiamenti in una teoria generale che spieghi, al di là dei richiami evocativi, come l'affermazione di una classe, che agisce sulla base dei propri interessi specifici, possa coincidere

con la realizzazione di valori universali. Kant invece su questo punto è illuminante: spiega l'emergere dei valori nel corso della storia (e il loro concretizzarsi in istituzioni che ne universalizzano l'affermazione), nonostante l'agire egoistico degli uomini, sulla base del fatto che, nel momento in cui gli uomini, stremati dai mali che si procurano vicendevolmente, cercano di porre fine a questa situazione di miseria che essi stessi si procurano, gli unici strumenti che hanno a disposizione sono quelli della ragione, ossia *i valori*, che sono l'espressione concreta della ragione.

Con Kant, inoltre, si chiarisce, anche rispetto a Marx, l'obiettivo verso cui la storia avanza, suo malgrado. Non si tratta, come in Marx, di evocare semplicemente il passaggio che proietta l'uomo nel regno della libertà, ma piuttosto di definire le condizioni che realizzano questa possibilità: la costruzione di *una società civile che faccia valere universalmente il diritto*. In questo modo si chiariscono molti punti che in Marx erano rimasti oscuri. Nella misura in cui la teoria marxiana non riesce a precisare né come possa configurarsi lo stadio finale né quale sia l'elemento caratterizzante che, presente sin dall'inizio del processo, ne indica la direzione di marcia, è costretta a presupporre che il salto finale coincida *non* con un cambiamento nei *comportamenti* degli uomini, ma con una vera e propria trasformazione della *natura* dell'uomo che smetterebbe di essere malvagio ed egoista e non cercherebbe più di prevaricare sugli altri, rendendo così possibile l'uguaglianza e la libertà di tutti. In Marx non c'era la teorizzazione di questa situazione, ma per molti suoi seguaci si è trattato di un'ovvia conseguenza delle sue indicazioni; nel pensiero comunista questa utopia di trasformare l'uomo ha avuto un ruolo importante, e spiega molte campagne perseguite dai regimi comunisti e giustificate su questa base.

Questa analisi di Kant è ancora una volta complementare rispetto a quella di Marx, perché il materialismo storico ci permette di capire che la precondizione, che precede e condiziona addirittura la possibilità della piena realizzazione dei requisiti chiariti da Kant, è che l'umanità sia arrivata ad uno stadio del modo di produzione che, oltre ad avere posto le basi dell'interdipendenza globale, *non necessita* più di rapporti di produzione *necessariamente* – per la loro stessa natura – fondati sulla disuguaglianza, e quindi di un'ideologia mistificatrice che teorizza i rapporti di potere esistenti all'interno della società; viceversa deve aver raggiunto uno stadio in cui il modo di produzione *sia compatibile* con l'uguaglianza di tutti gli uomini e in cui la cultura possa avere la trasparenza della ragione ed educare al rispetto di tutti verso tutti.

Inoltre, rispetto alla scoperta marxiana, il modello di Kant ha il pregio di identificare il terreno sul quale si prepara il salto finale, che avviene nella sfera delle istituzioni e della politica, sotto la spinta delle contraddizioni della politica internazionale.

* * *

Marx mette dunque in luce il meccanismo di base dell'incessante evoluzione del modo di produrre e svela che l'incompatibilità tra forze di produzione e rapporti di produzione è alla radice dei passaggi rivoluzionari; ma la soluzione finale spetta poi alla politica, che sotto questo profilo ha una sua autonomia relativa e risponde a logiche proprie che diventano comprensibili solo facendo riferimento alla teoria della ragion di Stato.

La politica.

Albertini ha pubblicato sin dagli anni Sessanta alcuni saggi fondamentali sulla politica. Si tratta pertanto di un tema che ha sviluppato in modo approfondito sin dalle prime fasi del suo lavoro teorico e che è conosciuto. Nelle lezioni viene ripreso e inquadrato in rapporto ai determinismi a gli spazi di autonomia che la filosofia di Kant e il materialismo storico delineano. Di fatto questa parte conclusiva – cui in realtà Albertini dedica molto spazio e che in questo schema viene sacrificata per ragioni legate ai tempi di esposizione – è quella che giustifica l'intero edificio richiamato sinora, costruito proprio per comprendere il rapporto tra *volizione* e *accadimento*, come si spiegava inizialmente, ossia per capire le basi su cui deve poggiare l'azione politica per essere efficace e non velleitaria.

La base del potere, ossia gli spazi di manovra della politica, sono tracciati dai rapporti di produzione. Perché questi ultimi siano garantiti, servono regole, gerarchie; e la politica si occupa di questo. Lo fa conquistando innanzitutto il potere di fare, ossia il consenso (il mandato) per governare. In questa ricerca e in questa attività convivono autonomia ed eteronomia. I rapporti di produzione e le regole insite nel modo di produzione disegnano (*determinano*) i confini dell'autonomia della politica. All'interno di questi confini della sfera di autonomia della politica, questa si svolge in base alla sua specificissima legge di riferimento: quella della ragion di potere, il cui principio imprescindibile deriva dal fatto che il fare (politico) è sempre subordinato alla conquista del potere di fare.

La ragion di Stato, e la sua articolazione nella ragion del potere

politico, che è il potere di fare, è pertanto la base della scienza della politica.

Facendosi carico di tutte le condotte umane, dei valori, delle situazioni, dei problemi che presentano un aspetto di potere (e che in quanto tali diventano materia della politica) la politica svolge dunque una funzione evolutiva del processo storico, in cui quella sfera dei valori delineata da Kant svolge una funzione orientativa man mano più importante, e dove sempre maggiore è lo spazio che si libera per l'agire morale – nel senso della morale della responsabilità weberiana. Indispensabile a questo proposito è il secondo tipo di comportamento politico², che è distinto da quello del politico che si occupa del potere di fare, ed è di quella parte di società che si occupa di ciò che deve fare il potere per far funzionare al meglio la società, per migliorarla, per renderla più giusta: è in questo settore che si sviluppano anche le ideologie in senso positivo come spinta al cambiamento delle condizioni della società.

² Mario Albertini, *La politica*, Il Federalista, 2, n.1 (1960), p. 23.

Mario Albertini, una vita militante*

GIOVANNI VIGO

I

Nel 1984 un gruppo di giovani federalisti decise di dar vita ad un organo di discussione che avrebbe dovuto ospitare interventi sulle grandi svolte della politica europea e mondiale, sulla strategia della lotta per l'Europa e, più in generale, sull'attualità del federalismo. Nelle intenzioni dei suoi promotori avrebbe dovuto costituire un luogo di dialogo permanente per i militanti giovani e meno giovani attivi in tutte le sezioni del MFE. Nacque così *Il Dibattito Federalista*. Mario Albertini suggerì di scrivere sulla copertina una frase che ha rappresentato un costante punto di riferimento del suo impegno politico: "Il militante è colui che fa della contraddizione tra i fatti e i valori una questione personale"¹.

Chi si avvicinava al MFE e decideva di impegnarsi nella lotta per l'Europa, doveva sapere che si incamminava lungo una via difficile, irta di ostacoli, e che non offriva altro premio al proprio lavoro se non la soddisfazione del dovere compiuto. Con questo sentimento Albertini aveva iniziato la sua militanza federalista nel 1952, e così la proponeva ai giovani ricordando, nel primo numero del *Dibattito*, che l'esperienza del MFE aveva aperto la strada ad un nuovo modo di fare politica che richiedeva da parte dei suoi militanti "un alto livello morale e culturale"².

* Si tratta del testo dell'intervento presentato al convegno *Il federalismo europeo e la politica del XXI secolo: l'attualità del pensiero di Mario Albertini*, tenutosi all'Università di Pavia il 16 novembre 2017.

¹ Una definizione quasi analoga di militante si incontra per la prima volta in un *Rapporto al MFE*, *Giornale del Censimento*, 1, n. 1 (1965), ristampato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 139.

² *Il federalismo militante. Vecchio e nuovo modo di fare politica*, *Il Dibattito federalista*, 1 (1985), pp. 1-3, ristampato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica, op. cit.*, p. 445. Albertini incominciò ad occuparsi attivamente del MFE nel 1952 come testimonia una lettera inviata ad Aurelio Bernardi il 1° luglio dello stesso anno (D. Preda, *Per una biografia di Mario Albertini: la formazione, la scelta europea e l'autonomia federalista*, Pavia, Jean Monnet interregional centre of excellence of Pavia, 2014, p. 49).

La scelta compiuta da Albertini era l'esito di un cammino iniziato molti anni prima. Come molti giovani della sua generazione – Albertini era nato nel 1919 – aveva vissuto anni difficili, prima sotto la dittatura fascista, poi nella vana ricerca di una via per la rigenerazione democratica dell'Italia. Alla fine di queste esperienze era giunto a due conclusioni. La prima era la consapevolezza che una vittoria dell'Italia nella guerra in corso avrebbe significato il trionfo del fascismo e, come ha scritto più tardi, essendo antifascista “desideravo la sconfitta dell'Italia, e questo era un sentimento grave per un giovane”³. Ma “questo odio per l'Italia ha significato per me la liberazione da tutti i vincoli che una persona ha col proprio paese solo per il fatto che vi nasce”⁴.

La seconda conclusione, maturata nel dopoguerra, fu la constatazione che il quadro nazionale era troppo angusto per consentire il rinnovamento dei partiti e la rigenerazione della vita democratica⁵. Il passo fra il ripudio dello Stato nazionale come comunità politica esclusiva e la scelta europea era breve, ma difficile da compiere.

Albertini si era iscritto al Movimento federalista europeo nel 1945, ma lo considerava più un'organizzazione culturale che non politica⁶. Il suo orientamento europeo gli consentiva di percepire con nettezza i limiti dell'Italia ma non ancora di considerare l'Europa un'alternativa politica. E' significativa, a questo riguardo, la sua rispettosa polemica con Croce che aveva criticato l'adesione italiana al Trattato di pace. “L'ideale dell'Italia, e della sua dignità nazionale, scriveva nel 1947, è morto; lo pensiamo rispettabile in un vecchio che l'ha vissuto quand'era vivo; ma è inoperante, perché morto, perché senza prospettive storiche, quando sia ora richiamato, per l'azione di oggi”⁷. In queste parole l'Europa compariva sullo sfondo ma non era ancora diventata una scelta di vita.

Per giungere a questo traguardo era necessario un ulteriore periodo

³ M. Albertini, *L'Europa secondo me* (raccolta di interviste sull'Europa con esponenti politici, culturali e di associazioni europeiste a cura dei Lions Clubs lombardi), s.l., 1979, ristampato in M. Albertini, *Tutti gli scritti. VIII. 1979-1984*, a cura di N. Mosconi, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 97.

⁴ *Nazionalismo e alternativa europea. Intervista a Mario Albertini*, Il Dibattito federalista, 10 (1994), p. 37.

⁵ Questo giudizio è stato ribadito ancora più nettamente nella prefazione a M. Albertini, *Il Risorgimento e l'unità europea*, Napoli, Guida, 1979.

⁶ M. Albertini, *Un eroe della ragione e della politica*, in *L'Europa di Altiero Spinellicci*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 18

⁷ M. Albertini, *L'amore dell'Italia nell'Europa*, Lo Stato moderno, 4 (1947), p. 411.

di riflessione e, soprattutto, era necessario toccare con mano le deludenti esperienze nella politica nazionale⁸. Nel 1953 il MFE gli apparve di colpo “come la sola organizzazione politica con valore strategico”. Giunto a questa conclusione, non perse altro tempo. Scrisse a Spinelli, andò da lui e cominciò la sua militanza nel MFE⁹.

In quell'anno il Movimento federalista era impegnato allo spasimo nella battaglia per la CED. Centinaia di sezioni e oltre 50 mila iscritti erano le forze che poteva mettere in campo a sostegno della Comunità europea di difesa e del suo inevitabile corollario, la Comunità politica. Il traguardo sembrava a portata di mano ma nei primi mesi del 1954 incominciarono a sorgere le prime difficoltà, e il 30 agosto l'Assemblea nazionale francese, con la *motion préalable*, affossò il Trattato facendo tramontare definitivamente la speranza di dar vita, nel giro di pochi anni, alla federazione europea. La caduta della CED non aveva significato soltanto la sconfitta del disegno europeo; aveva anche determinato un profondo mutamento del clima che aveva consentito di giungere vicino al successo.

Un ciclo storico si era ormai concluso e, se volevano continuare la loro battaglia, i federalisti dovevano mutare strategia. Nell'ottobre del 1954 Spinelli illustrava su *Europa federata* le conclusioni alle quali era giunto dopo la caduta della CED: “Non sappiamo se l'unità federale europea si farà, sappiamo però che si farà solo se si comprenderà la rovinosità di qualsiasi politica ad orizzonte nazionale. Circostanze favorevoli potranno presentarsi fra sei mesi, fra un anno, fra dieci anni; non saremo noi a determinarle; ma affinché siano sfruttate per rompere infine il cerchio magico delle sovranità nazionali, occorre che ci sia chi abbia instancabilmente denunciato il male, abbia mostrato quel che vi è di ingannevole nella pretesa di tutti, senza eccezione, i partiti che accettano il quadro nazionale come quadro normale della loro attività, e che promettono in questo quadro cose che non possono mantenere”¹⁰. Questo ruolo poteva essere svolto soltanto da un movimento rivoluzionario, che non avrebbe ceduto a sconfitte momentanee ma che sarebbe rimasto sul campo, pronto a riprendere la battaglia là dove era stata interrotta. Iniziò così quello che nella tradizione federalista viene chiamato il “nuovo corso”.

⁸ L'impegno politico di Mario Albertini dal 1945 al 1953 è stato ricostruito da D. Preda, *op. cit.* capp. 1 e 2, e, più brevemente, da F. Terranova, *Il federalismo di Mario Albertini*, Milano, A. Giuffrè, 2003, pp. 2-6.

⁹ M. Albertini, *Un eroe della ragione e della politica*, *op. cit.*, p. 18.

¹⁰ A. Spinelli, *Nuovo corso*, Europa federata, ottobre 1954, ristampato in A. Spinelli, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 152-3.

Il punto sul quale far leva, spiegava ancora Spinelli, non erano più i governi nazionali che nei fatti, se non con le parole, avevano rinunciato al disegno federale, bensì il popolo europeo che, con la sua mobilitazione, li avrebbe costretti a cedere la loro sovranità nei settori in cui non erano più in grado di esercitarla efficacemente. Queste considerazioni non mettevano in discussione le ragioni politiche e ideali della scelta compiuta da Spinelli nel 1943, ma costringevano il Movimento a ripensare il suo ruolo e ad interrogarsi sulle sue relazioni con il potere. Al tempo della CED aveva potuto agire di volta in volta come consigliere del principe e come gruppo di pressione. Ora i governi avevano voltato pagina e il MFE doveva imboccare una strada diversa, di cui nessuno sapeva misurare la lunghezza.

Era venuto il momento della pazienza e della riflessione: della pazienza perché non si trattava più di ingaggiare una battaglia decisiva con il nemico come al tempo della CED, ma di preparare il terreno alla mobilitazione popolare quando si fosse presentata l'occasione propizia per spostare l'ago della bilancia dalle nazioni all'Europa; della riflessione perché si trattava di allargare l'orizzonte politico-culturale del Movimento mettendolo in grado di reggere l'urto con le forze della reazione che si annidavano ovunque, nella società, nei partiti, nelle organizzazioni di categoria, nella stampa, fra gli intellettuali e, soprattutto, nei governi che, superato il trauma della CED, avevano subito dimenticato il pallido disegno federalista coltivato per qualche tempo. Mario Albertini era la persona giusta per affrontare tutti questi compiti.

II

Il “nuovo corso” richiedeva da parte di tutti i militanti un impegno logorante. Occorreva preparare e organizzare il Congresso del popolo europeo; occorreva mantenere in piedi, nei limiti del possibile, le sezioni sopravvissute alla caduta della CED; bisognava mettere in cantiere nuove iniziative per il reclutamento e la formazione dei militanti che non potevano più essere esponenti della politica nazionale, bensì “un gruppo di uomini liberi che, sfidando la naturale tendenza ad accettare l'esistente e ad adeguarvisi per ottenere il successo e promuovere la propria carriera, sapesse battersi per l'unificazione federale dell'Europa”¹¹. Occorreva pertanto precisare la figura del nuovo militante e le condizioni che potevano promuovere la nascita di questo gruppo.

¹¹ F. Rossolillo, *Il ruolo dei federalisti*, *Il Federalista*, 44 (2002), p. 194.

Spinelli affrontò apertamente la questione in uno scritto del 1956. I “federalisti, osservava, non hanno sviluppato nel loro seno un nucleo di militanti. Non mi servo di questo termine nel senso corrente del piccolo propagandista che esegue i minuti lavori dell’organizzazione. I militanti di cui ogni organizzazione che vuole divenire una forza politica ha bisogno, sono uomini animati dalla passione politica, dall’ambizione di contare qualcosa fra i loro contemporanei, e che hanno deciso di far coincidere questa passione e quest’ambizione con la realizzazione degli scopi dell’organizzazione cui appartengono. Non tutti gli appartenenti ad un movimento sono militanti, e se in un’organizzazione politica non vi fossero che militanti essa diverrebbe rapidamente una setta. Ma i militanti, quelli che si sono impegnati a fondo ed hanno puntato il loro avvenire politico sulla riuscita della loro azione, sono il nerbo di qualsiasi organizzazione”¹².

Spinelli era ben consapevole della lunga marcia nel deserto che attendeva i federalisti, e pensava che il nuovo militante dovesse essere un politico a tempo pieno, che viveva certo *per* la politica ma anche *di* politica (nel senso che da essa traeva i mezzi per vivere), e che realizzava compiutamente la sua missione dedicando tutte le sue energie alla causa dell’unità europea. Solo in questo modo ci sarebbe stata una motivazione sufficiente per restare sul campo fino alla vittoria. Albertini aveva invece una visione diversa della figura e dell’impegno del militante. Ricordando il duro confronto con Spinelli ha scritto: “Io volevo... degli uomini che facessero della contraddizione fra valori e fatti che si manifesta nel nostro tempo una questione personale: dei militanti che, pur essendo politici di professione, lo fossero a mezzo tempo, senza salario, e con una possibilità di sopravvivere indipendentemente dal potere”¹³.

Una volta tracciato il profilo del militante federalista, occorre far luce sulle motivazioni che spingevano alcune persone a guardare al di là del quadro nazionale. Secondo Albertini ci si avvicinava all’Europa seguendo diversi percorsi: la *rivolta morale* suscitata dalla negazione dei valori della democrazia e dell’uguaglianza da parte dello Stato nazionale che “impone di considerare gli uomini degli altri Stati come stranieri, alla occorrenza da uccidere”; la *protesta intellettuale* derivante dalla consapevolezza che gli Stati nazionali non erano più in grado

¹² A. Spinelli, *L’Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960, p. 254.

¹³ M. Albertini, *Il federalismo militante. Vecchio e nuovo modo di fare politica*, op. cit., p. 442.

di risolvere i grandi problemi della nostra epoca; la *volontà politica* che non prendeva in considerazione soltanto i problemi da affrontare ma anche la strategia per risolverli¹⁴. Il militante di cui la causa europea aveva bisogno doveva riunire in sé le tre caratteristiche: la rivolta morale, la protesta intellettuale e la volontà politica. Se fosse venuta meno una di esse, l'intera costruzione si sarebbe sbriciolata come un castello di carte.

L'ulteriore difficoltà era costituita dal fatto che la società non indirizza spontaneamente gli uomini verso il federalismo. "Nessuno diventa federalista da solo, spontaneamente, perché il federalismo, come ogni cosa nuova al suo primo apparire, non esiste ancora nel mondo della cultura ufficiale. I canali normali di trasmissione della cultura (scuola, stampa, ecc.) adottano sempre il punto di vista nazionale, e considerano il mondo come un mondo fatto di liberali, democratici, socialisti, comunisti, cristiano-sociali, fascisti ecc. ... In questo contesto, uno diventa federalista solo se le circostanze dello vita lo inducono ad una specie di conversione"¹⁵.

Nella sua opera di proselitismo, il militante federalista doveva dunque assolvere a due compiti: il primo era il reclutamento, il secondo la formazione. Il reclutamento era, in un certo senso, l'attività più difficile perché si trattava di ribaltare la prospettiva dalla quale gli uomini osservano non solo la politica ma anche la storia del proprio paese, cioè il fattore costitutivo della loro identità. "La situazione dei nostri Stati, e la loro storia recente, scriveva nel 1959, spingono molti uomini alla considerazione del problema dell'unità europea. Ma costoro restano praticamente militanti o simpatizzanti degli Stati nazionali perché il punto di vista nazionale è stato loro impresso sin dall'infanzia sotto forma di sentimenti e di immagini, ed è costantemente alimentato dalla maggior parte degli stimoli e degli incentivi attuali. Per questo motivo la coscienza nazionale, anche quando subisca la spinta contraria dell'aspirazione all'unità europea, resta prevalente sinché una lunga esperienza in un ambiente adatto non riesca a sradicarla dall'inconscio. La nostra politica di reclutamento dei militanti deve perciò riuscire ad attirare sempre nuove persone, e far fare a loro un'esperienza profonda"¹⁶.

¹⁴ M. Albertini, *I tre gradi dei militanti*, Europa federata, 8 (1956), ristampato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., p. 367-71.

¹⁵ M. Albertini, *Il reclutamento e la formazione dei militanti per le nuove lotte del federalismo*, L'Unità europea, novembre 1979 (supplemento), ristampato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., pp. 419-20.

¹⁶ M. Albertini, *Esame tecnico della lotta per l'Europa*, Il Federalista, 1 (1959), ri-

Il secondo compito, quello della formazione, richiedeva un impegno non comune sia per chi militante lo era già, sia per chi si accingeva a diventarlo. Militanti non si nasce; ci si forma nella lotta politica che non può però essere disgiunta dallo studio e dalla discussione. “Può parere strano, scriveva ancora nel 1959, che per compiere una impresa politica si debba mettere in piedi dentro una organizzazione di lotta, una organizzazione di studio che avrà regole e strutture più simili a quelle delle scuole di pensiero che a quelle delle associazioni politiche. Eppure in tutte le imprese rivoluzionarie qualcosa di questo genere è sempre esistito, perché il compito più difficile del rivoluzionario è proprio quello di usare bene la ragione per dirigere la lotta verso un obiettivo nuovo in un mondo dove le abitudini, i pensieri fatti, i luoghi comuni indirizzano gli uomini verso i vecchi obiettivi”¹⁷. Solo uomini che abbiano saputo nel contempo temprare il carattere e rafforzare la ragione sapranno esercitare l’arte del pilota, cioè indicare la direzione di marcia sapendo che il loro lavoro sarà, per lunghi periodi di tempo, un lavoro oscuro ma essendo anche consapevoli che, se nei momenti decisivi delle scelte sapranno parlare, potranno avere un ruolo determinante.

Il lavoro oscuro del militante poteva essere svolto solo da persone che non dipendevano da altri per la loro sopravvivenza, e all’interno di una organizzazione la cui autonomia era assicurata dall’autofinanziamento dei suoi aderenti¹⁸. Se i militanti volevano conservare in ogni momento la loro indipendenza di giudizio e di azione, non dovevano venire a patti con nessuno. La ragione fondamentale l’aveva spiegata efficacemente Nicolò Machiavelli nel capitolo VI del *Principe*. Dopo aver sottolineato “come non è cosa più difficile a trattare, né più dubia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare che farsi capo di introdurre nuovi ordini”, Machiavelli concludeva: “E’ necessario pertanto, volen-

stampato in M. Albertini, *Tutti gli scritti. III. 1958-1961*, a cura di N. Mosconi, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 382. I brevi capitoli che compongono questo testo erano già stati pubblicati separatamente su *Popolo europeo*, a firma Publius. Come si evince dalla nota introduttiva a p. 371, i testi sono stati in seguito “revisonati e completati” dall’autore e pubblicati in versione definitiva nel 1959.

¹⁷ M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica, op. cit.*, p. 389.

¹⁸ Questo principio non escludeva finanziamenti per azioni specifiche. Le campagne pubblicitarie sui giornali imposte dal silenzio che circondava le iniziative del Movimento federalista anche quando erano in questione scelte cruciali come le elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo o la moneta unica, sono state in parte finanziate dai militanti, in parte da contributi volontari di simpatizzanti che non erano direttamente impegnati nel MFE ma che ne condividevano le scelte. La stessa cosa vale per le grandi manifestazioni promosse dal MFE in occasione dei Vertici fra i Capi di Stato e di governo.

do discorrere bene questa parte, esaminare se questi innovatori stanno per loro medesimi o se dependano da altri: cioè se per condurre l'opera loro bisogna che preghino, ovvero possono forzare. Nel primo caso, sempre capitano male e non conducono cosa alcuna; ma quando dependono da loro propri e possono forzare, allora è che rare volte periclitano"¹⁹. Un militante di questa tempra avrebbe garantito la sopravvivenza del Movimento federalista, avrebbe assicurato la sua presenza nei momenti decisivi del processo di unificazione europea, avrebbe mantenuto in vita il pensiero federalista fino alla sua affermazione completa nella federazione mondiale.

III

Il federalismo militante è un'esperienza rivoluzionaria che vuole incidere sulla storia del mondo. Non è facile mantenersi in ogni momento all'altezza di questa sfida. Si può cadere nella trappola di scambiare i nostri desideri per la realtà; e si può scambiare "il possibile con il reale, cioè definire una politica in funzione di possibilità che attualmente non esistono per il solo fatto che potrebbero presentarsi in un futuro liberamente immaginato"²⁰. Per sfuggire a queste insidie occorre fare un costante riferimento alla *situazione politica*, cioè alla *situazione di potere* che rende pensabile e attuabile una strategia politica. Si tratta di una regola alla quale Albertini si è sempre mantenuto fedele, evitando di impegnare il Movimento federalista in campagne utopistiche o in azioni senza sbocco.

Tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta le speranze riposte nel Congresso del popolo europeo — il cui obiettivo era la convocazione della costituente ottenuta grazie ad una irresistibile pressione popolare — erano del tutto svanite. Che fare? Spinelli riteneva che per riprendere il cammino dell'unificazione si dovesse tornare a far leva sulle forze politiche nazionali più sensibili al problema europeo. Albertini aveva invece un altro orientamento. Se l'obiettivo era la convocazione di un'assemblea costituente, occorreva stabilire in primo luogo "in quale situazione di potere è possibile la decisione di convocare la Costituente". In una concisa analisi del problema scriveva: "Noi viviamo già nella confederazione europea, nell'unità europea di fatto, basata

¹⁹ N. Machiavelli, *Il Principe*, in *Opere*, a cura di C. Vivanti, I, Torino, Einaudi, 1997, p. 132.

²⁰ M. Albertini, *Pregare o forzare*, Europa federata, 10 (1957), ristampato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., p. 94.

sull'eclissi delle sovranità nazionali, sulla necessità degli Stati europei di collaborare strettamente nel campo politico ed economico. Ciò basta per dire che esiste la base reale di una lotta per un'unità istituzionale"²¹. La situazione di potere rendeva dunque possibile la lotta per la federazione europea. Ma quale azione concreta potevano svolgere i federalisti per cogliere tutte le opportunità offerte dal processo?

Non era facile rispondere a questa domanda perché non c'erano sul tappeto battaglie risolutive come quella per la CED, una situazione nella quale non si trattava di scegliere ma di battersi. D'altra parte, dopo i primi successi del mercato comune, gli europei avevano di fronte a sé la prospettiva di un lungo periodo di prosperità: l'integrazione economica aveva innescato in molti paesi — primi fra tutti l'Italia e la Germania — un vero e proprio "miracolo economico". Le voci critiche non godevano quindi di buona stampa, e le rigide prese di posizione del MFE venivano considerate massimaliste dai governi e dalle forze politiche nazionali.

Nel 1962 Albertini aveva assunto, di fatto, la guida del Movimento federalista e, insieme alla maggioranza dei federalisti che aveva scelto di seguirlo, si preparava a lanciare una nuova campagna, il Censimento volontario del popolo federale Europeo. Al Congresso di Lione che si svolse nel febbraio di quell'anno, Albertini concludeva il suo rapporto proponendo "una campagna di dieci anni di raccolta di firme, sotto l'insegna 'una maggioranza per la Costituente del popolo europeo', con il fine pratico di impiegare un mezzo d'azione alla portata di tutti, e per questo tale da svilupparsi dappertutto"²². Si trattava di una campagna che poteva essere svolta da sezioni agguerrite come da singoli militanti isolati, e che si proponeva di mobilitare l'*europèismo organizzato*, cioè i movimenti europeisti e federalisti; l'*europèismo organizzabile*, cioè gli individui più sensibili alla crisi storica degli Stati nazionali, e l'*europèismo diffuso*, cioè il riflesso dell'unità europea di fatto su tutti gli individui²³.

Le caratteristiche che aveva assunto il processo di unificazione europea rendevano possibile un'azione in grado di orientare il consenso dei cittadini verso l'Europa e di preparare il terreno per il momento in cui si sarebbero dovute compiere le scelte decisive. Quel momento non era an-

²¹ M. Albertini, *La crisi di orientamento politico del federalismo europeo*, Il Federalista, 3 (1961), ristampato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., p. 111.

²² M. Albertini, *Rapporto al Congresso di Lione*, in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., p. 129.

²³ *Ibid.*, p. 128.

cora venuto; bisognava invece preparare l'opinione pubblica a far sentire la sua influenza quando l'ora fosse scoccata. "Quando l'Europa avrà un vero governo, ciascuno potrà, col proprio voto, rafforzare questo o quel partito europeo, per sostenere la politica europea corrispondente ai propri ideali e interessi. Ma nell'Europa di oggi, che non esiste ancora come organizzazione democratica, ciò che tutti possono fare per l'Europa è solo dichiararsi per l'unità europea. Ne consegue che per ora l'unica possibilità di manifestarsi della forza europea (in politica la forza sta nei voti e negli atteggiamenti del popolo) sta solo in questo: nel fatto che i cittadini si dichiarino per l'Europa e nella somma di queste dichiarazioni"²⁴.

Nella mente di Albertini il Censimento era l'unica strada percorribile per raggiungere gli stessi obiettivi che il Congresso del popolo europeo non era riuscito a conseguire²⁵. Nel 1966, a due anni dall'inizio della nuova campagna, scriveva: "quando saremo vicini alla possibilità di effettuare il trapasso dei poteri dagli Stati nazionali alla Federazione europea, e sarà necessario disporre dell'interlocutore europeo di questa operazione costituente, il fatto di avere già stabilito un legame organico tra i federalisti da una parte, la popolazione, i partiti, i sindacati e così via dall'altra, permetterà di organizzare, sulla base del censimento... il Congresso del popolo europeo"²⁶.

Lo sviluppo del Censimento a "macchia d'olio", sul quale si erano puntate inizialmente molte speranze, non si realizzò. Fu anch'esso vittima degli stessi limiti di cui aveva sofferto il CPE, vale a dire della mancanza di una rete di organizzazioni locali su scala europea che non poteva essere sostituita dall'iniziativa di singoli militanti. Ma ebbero entrambi, tanto all'interno quanto all'esterno del MFE, una funzione essenziale. All'interno il CPE e il Censimento costituirono una palestra di inestimabile valore per la formazione di una nuova generazione di militanti determinati a continuare la lunga marcia nel deserto; all'esterno confermarono la possibilità di mantenere un contatto diretto con i cittadini e di tener vivo il principio che l'integrazione economica, da sola, non avrebbe condotto automaticamente all'unità politica dell'Europa.

Nel MFE è sempre stata viva la consapevolezza che per creare un nuovo Stato non sia sufficiente la spinta dell'economia ma che sia in-

²⁴ M. Albertini, *Il Censimento volontario del popolo federale europeo*, Giornale del Censimento, 2, n. 3 (1966), ristampato in M. Albertini *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., pp. 147-8.

²⁵ M. Albertini, *Rapporto al MFE*, Giornale del Censimento, 1, n. 1 (1965), ristampato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., p. 143.

²⁶ M. Albertini, *Il Censimento volontario del popolo federale europeo*, op. cit., p. 150.

vece necessario un atto costituente. I federalisti erano anche consapevoli del fatto che, per essere portata fino in fondo, l'unità economica aveva bisogno di quella politica. Il primo appuntamento sarebbe stato la fine del periodo transitorio del mercato comune: in quel momento i nodi sarebbero venuti al pettine ponendo la classe politica di fronte a scelte precise. "L'Europa, scriveva Albertini nel 1967, non è più, come all'inizio della nostra lotta, una semplice previsione storica. E' una realtà economica con una complessa amministrazione comunitaria, oltre che una necessità politica sempre più evidente. Ma a fianco di questa imponente realtà europea c'è un Parlamento europeo ancora privo di base elettorale. Se si chiede che venga eletto, si chiede una cosa che tutti, salvo i nemici dell'Europa, trovano giusta. Si tratta di sfruttare questo sentimento... Naturalmente non si tratta solo di chiedere l'elezione diretta del Parlamento europeo, ma di sviluppare un'azione lunga e difficile al termine della quale si possa averla... In pratica, si tratta di identificare di volta in volta degli obiettivi effettivamente perseguibili sulla via del fatto elettorale europeo, in modo da provocare delle decisioni concrete e non solo dei discorsi domenicali"²⁷.

Con questa decisione il MFE abbandonava la via del *massimalismo* (la convocazione della costituente all'inizio del processo come avrebbe voluto la logica), e abbracciava invece la strategia del *gradualismo costituzionale*. Il CPE e il Censimento non erano stati in grado di costringere i governi a convocare un'Assemblea costituente non perché l'idea sottesa a questa strategia fosse sbagliata, ma per "l'estrema difficoltà di convocare una Costituente all'inizio del processo, con i partiti ancora strettamente legati ai poteri nazionali"²⁸. Per preparare il momento della decisione era necessario innescare un processo nel quale successivi atti costituenti avrebbero imposto ai governanti la cessione di una parte della loro sovranità all'Europa. Al "Congresso dell'Europa" convocato dal Movimento europeo nel febbraio del 1976, Willy Brandt affermò che il Parlamento europeo avrebbe dovuto diventare l'Assemblea costituente permanente dell'Europa²⁹. Si trattava di un'immagine molto suggestiva che rinviava però la conclusione del processo ad un tempo in-

²⁷ M. Albertini, *Un piano di azione a medio termine*, Federalismo europeo, 1, nn. 7-8 (1967), ristampato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., pp. 156-7.

²⁸ M. Albertini, *Tesi per il XIV Congresso nazionale MFE*, in Movimento federalista europeo, *Atti del XIV Congresso. Roma 2-5 marzo 1989*, Pavia, s.d., ristampato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., p. 303.

²⁹ L.V. Majocchi, F. Rossolillo, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Napoli, Guida, 1979, p. 105.

definito e che per ciò stesso non mobilitava alcuna volontà. L'idea di gradualismo costituzionale elaborata da Albertini si poneva invece obiettivi precisi, individuati sulla base della situazione di potere esistente in Europa, per i quali era possibile definire una chiara strategia.

La logica che aveva ispirato il gradualismo costituzionale non era lontana da quella che aveva spinto Jean Monnet a redigere il famoso *Memorandum* con il quale proponeva la creazione della CECA. Dopo aver constatato che su ogni settore del fronte politico non si incontravano che dei vicoli ciechi, Monnet proseguiva: “Da una situazione simile si può uscire in un solo modo: con una azione concreta e risoluta su un punto limitato ma decisivo, che provochi un cambiamento fondamentale su un punto e modifichi progressivamente i termini stessi dei problemi”³⁰. A giudizio di Albertini il punto che avrebbe modificato “i termini stessi dei problemi” era l'elezione diretta del Parlamento europeo perché avrebbe inserito nel processo di unificazione il primo germe di democrazia e avrebbe spostato la vita politica dai quadri nazionali al quadro europeo.

Per ottenere questo risultato l'ostacolo più difficile da superare era l'opposizione francese, ma nulla poteva impedire agli altri paesi di eleggere i loro parlamentari a suffragio universale. Era di qui che bisognava partire. L'11 giugno 1969 venne presentata al Senato una proposta di legge di iniziativa popolare per l'elezione diretta dei delegati italiani al Parlamento europeo. In Senato la proposta fece molti passi avanti ma non arrivò a conclusione per una felice coincidenza. Il 13 maggio 1974 il Presidente della Repubblica francese annunciò di voler “prendere o far prendere dalla Comunità una iniziativa per sbloccare l'Europa ed arrestarne la crisi e l'allora ministro degli esteri francese, Jean Sauvagnargues, avanzò la proposta dell'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, proposta che venne adottata nel Vertice di Roma dell'1 e 2 dicembre 1975”³¹. Era la pri-

³⁰ Il “*Memorandum Monnet*” del 3 maggio 1950, in M. Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 273.

³¹ Il 27 agosto 1974 Valéry Giscard d'Estaing rivolse ai francesi un messaggio molto significativo: “L'Europa non deve contare su altri che su se stessa per organizzarsi e il mondo moderno non potrà essere considerato veramente tale fino a quando la sua carta non avrà cessato di presentare al posto dell'Europa un'area lacerata. E' questo il motivo per cui la Francia prenderà, nel corso dei prossimi mesi, iniziative per l'organizzazione politica dell'Europa. Vi è – lo so bene – ogni sorta d'alibi per non fare l'Europa politica, ma non vi sarà alcun alibi per coloro che sono stati convocati all'appuntamento con la storia, com'è il caso della nostra generazione, e che ne siano tornati a mani vuote. Nel corso delle prossime settimane la Francia proporrà un certo numero di misure riguardan-

ma vittoria strategica che il MFE poteva iscrivere al proprio attivo.

L'iniziativa del governo francese era arrivata in un momento particolarmente complicato per la vita europea. Il crollo del sistema monetario internazionale e la crisi petrolifera avevano causato un crescente disordine monetario che rischiava di mandare in frantumi la Comunità. L'elezione diretta del Parlamento europeo avrebbe rafforzato il legame dei cittadini con l'Europa ma, da sola, non sarebbe bastata. I problemi sul tappeto potevano essere risolti solo con la creazione di un governo europeo. Tuttavia, anche di fronte ad eventi così traumatici, i governi nazionali non si mostrarono disposti ad andare fino in fondo. Era perciò necessario continuare a tessere pazientemente la tela del gradualismo costituzionale individuando un obiettivo che avrebbe approfondito le contraddizioni del processo e avrebbe infuso ai governi maggior coraggio. La moneta sembrava il terreno più propizio per riprendere la battaglia.

Già all'indomani della prima bufera valutaria Albertini aveva posto l'accento sul fatto che la moneta poteva rappresentare il punto più scivoloso sul piano inclinato che conduceva all'Europa. "Bisogna accettare, scriveva nel 1973, e sostenere, contro la logica, una operazione graduale di unificazione monetaria precedente, e non seguente, la creazione di un potere politico europeo perché i protagonisti del processo per quanto riguarda l'esecuzione... non si comportano secondo criteri logici... Se si riesce a impegnare qualcuno per qualcosa (l'unione monetaria) che implica un presupposto (il potere politico), può accadere che costui finisca per trovarsi suo malgrado nella necessità di crearlo"³².

Il 15 febbraio 1992, a Maastricht, i Capi di Stato e di governo decidevano la creazione della moneta unica. I federalisti avevano colto un'altra vittoria strategica. L'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo e la moneta unica li avevano impegnati per 25 anni, dal 1967 al 1992, ma finalmente erano state poste le basi per il salto decisivo. L'Unione europea poteva ormai contare su un Parlamento eletto. E, dopo Maastricht, poteva anche contare su una moneta e una banca cen-

ti il rilancio dell'Unione economico-monetaria dell'Europa; è però mia intenzione indirizzarmi anche ai Capi di Stato e di governo dei paesi europei, nostri *partners* e nostri amici, per proporre loro di riflettere insieme, nel periodo in cui la Francia ha la presidenza della Comunità, sul calendario e sui metodi di realizzazione dell'unione politica dell'Europa". E' sconcertante constatare come alla percezione della gravità degli eventi non facesse riscontro nessuna iniziativa concreta per realizzare l'Unione politica.

³² M. Albertini, *Il problema monetario e il problema politico europeo*, in AA.VV., *Studi in onore di Carlo Emilio Ferri*, Milano, A. Giuffrè, 1973, ristampato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, *op. cit.*, p. 174. La versione originale, in lingua francese, è stata pubblicata in *Le Fédéraliste*, 14 (1972).

trale europee che rappresentavano due tessere del futuro Stato federale.

La creazione della moneta unica era stata accelerata dagli sconvolgimenti provocati dal crollo del muro di Berlino, dal collasso dell'Unione Sovietica e dalla fine del bipolarismo che aveva retto il mondo nel dopoguerra. Avvenimenti di questa portata non potevano non incidere sul destino dell'Europa: si poteva sperare che i governi europei, presi nel vortice degli eventi che stavano ridisegnando gli equilibri mondiali, e riproponevano in modo più crudo rispetto al passato “la rovinosità di qualsiasi politica ad orizzonte nazionale”, avrebbero avvertito un urgente bisogno di unità decidendosi, una volta per tutte, a compiere il salto federale. La loro risposta si è invece fermata a metà strada: alcuni di essi hanno rafforzato i propri legami con la creazione della moneta unica, ma nessuno ha avuto il coraggio di prendere di petto i problemi della difesa e della politica estera, cioè dello Stato europeo. “L'Unione politica, scriveva Albertini nel 1990, viene ancora concepita non solo come separata (per i settori effettivamente investiti) dall'Unione economica, ma anche come una impresa che sarebbe realizzabile solo in tempi lunghi, e solo con un gradualismo simile a quello che ci ha condotto sulla soglia della moneta europea. Questa concezione è completamente sbagliata. Nella sfera economica si può passare per gradi da una situazione nazionale ad una situazione sempre meno nazionale e sempre più europea, che solo alla fine del processo deve essere necessariamente consolidata con un governo e una moneta. Nella sfera della politica estera invece – tanto più se essa viene separata dalla sfera economica, e perciò viene riferita soprattutto alle forze armate e alla difesa – questa evoluzione graduale non è possibile. Qualunque sia la combinazione cui a volta a volta si ricorre, si resta comunque, e sempre, nel quadro delle alleanze (più o meno organizzate), cioè nel quadro nazionale, senza potersi mai trovare in una situazione europea che basterebbe consolidare e fissare con un potere politico europeo. Tessendo questa tela si resta sempre nel contesto nazionale, come sanno tutti coloro che riconoscono la differenza tra federazione e confederazione”³³.

A dire il vero, i Capi di Stato e di governo hanno riconosciuto che il problema dell'unità europea non si esauriva con la creazione della moneta. Nel Trattato di Maastricht non si parla solo dell'euro ma anche della cittadinanza, della politica estera, della difesa, della giustizia. “Moneta, cittadinanza, socialità, politica estera, difesa, commentava Albertini, so-

³³ M. Albertini, *Moneta europea e unione politica*, L'Unità europea, settembre 1990, ristampato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., p. 322.

no elementi di un programma di creazione dello Stato europeo. Si tratta di vedere se l'esito sarà positivo oppure no, se le difficoltà economiche e politiche determineranno problemi, ma in ogni caso esiste un programma, elaborato dai governi, di creazione dell'unità europea entro il 1999³⁴.

L'esistenza di un programma non è di per sé la garanzia che verrà realizzato. Le conferenze intergovernative convocate per risolvere i problemi lasciati in sospeso a Maastricht, si sono limitate a ritocchi insignificanti nelle strutture dell'Unione. Gli ultimi a stupirsi erano stati i federalisti i quali hanno sempre saputo che i governi avrebbero cercato di rinviare il passo decisivo fino al momento in cui non vi fossero stati costretti dalla forza delle cose.

La maggioranza dei cittadini europei è tuttora favorevole all'unità dell'Europa. La crisi degli Stati nazionali è davanti agli occhi di tutti, così come davanti agli occhi di tutti è, o dovrebbe essere, la "necessità di unificare l'Europa" perché è ormai evidente, come scriveva Luigi Einaudi nel 1954, che il "problema non è fra l'indipendenza e l'unione; è fra l'esistere uniti o lo scomparire"³⁵. Le sfide della storia imporrebbero una risposta federale; l'azione dei governi va invece alla ricerca degli espedienti più fantasiosi che hanno il solo scopo di non fare la sola cosa che risolverebbe di colpo tutti i problemi – lo Stato federale europeo. E' proprio in questa situazione che l'avanguardia federalista può giocare un ruolo decisivo indicando l'unica strada che può condurre alla soluzione del problema, e battersi per realizzarla.

Dopo un lungo e tortuoso percorso siamo ritornati alle origini, o quasi. Per pensare alle vie concrete che avrebbe preso lo Stato europeo, Albertini invitava a non appiattirsi sulle esperienze del passato. Uno Stato nuovo non nasce perfetto come Minerva dalla testa di Giove. Per "la sua stessa natura l'opera costituente europea non potrà coincidere con i lavori di una Assemblea costituente che nel giro di qualche mese debba redigere una costituzione definitiva. In Europa uno Stato europeo a cui dare forma costituzionale non c'è. In Europa lo Stato si tratta davvero di farlo, nel senso letterale del termine; e per questo bisogna attribuire ad un potere il compito di farlo. E la cosa che i fatti dell'integrazione europea dovrebbero ormai averci insegnato è che solo con una prima forma di Stato europeo (da istituire con un atto

³⁴ M. Albertini, *L'Europa dopo Maastricht: gli aspetti politici*, in *L'Europa dopo Maastricht. Problemi e prospettive*, a cura di S. Beretta, Milano, A. Giuffré, 1994, ristampato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica, op. cit.*, p. 338.

³⁵ L. Einaudi, *Sul tempo della ratifica della C.E.D.*, in L. Einaudi, *Lo scrittoio del presidente (1948-1955)*, Torino, Einaudi, 1956, p. 89.

costituente *ad hoc*) si può avviare il processo di formazione dello Stato europeo per così dire definitivo”³⁶. Il fatto che il completamento dello Stato sia un processo graduale, non vuol dire – e Albertini l’ha ribadito più volte – che anche il trasferimento di poteri sovrani dalle nazioni all’Europa sia un processo graduale. Esso è il risultato di una decisione puntuale che consente di varcare il confine che separa la federazione dalla confederazione. Una volta compiuto il salto il resto verrà.

A meno di eventi imprevedibili, è poco probabile che questo passo venga compiuto seguendo una via diversa da quella di un “patto federale” stipulato fra i paesi decisi a dar vita ad una prima forma di Stato europeo. La soluzione è semplice, ma la battaglia sarà lunga e difficile perché le classi politiche nazionali non si rassegneranno a perdere il loro potere, per quanto illusorio esso sia.

All’inizio della sua militanza Albertini si rivolgeva ai federalisti osservando: “le nostre difficoltà ... sono quelle che tutte le cose nuove, tanto della politica quanto della vita, hanno sempre incontrato. Anche per noi vale la considerazione che la pazienza è una virtù rivoluzionaria”³⁷. La pazienza non equivale però all’attesa che qualcosa si compia. Deve piuttosto essere considerata come la devozione assoluta alla causa per la quale si è scelto di battersi.

A volte gli insegnamenti più profondi si incontrano dove meno uno se li aspetta. In un libro sulla sua vita, Uto Ughi ricorda un incontro con il grande chitarrista spagnolo Andrés Segovia. “Segovia, scrive Uto Ughi, era una persona di profonda saggezza, ma al tempo stesso mostrava uno spirito sottile e un’ironia acuta. Una volta mi chiese se sapessi la differenza fra conoscenza, sapienza e virtù, e mi spiegò: ‘Sapienza è sapere cosa fare, conoscenza è sapere come fare, virtù è fare’”³⁸. Nei lunghi anni della sua militanza federalista, Mario Albertini ha saputo incarnare, in maniera esemplare, queste tre qualità senza le quali non si costruisce nulla.

³⁶ M. Albertini, *Elezione europea, governo europeo e Stato europeo*, Il Federalista 18 (1976), ristampato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., pp. 224-5.

³⁷ M. Albertini, *La formula del Movimento*, Europa federata, 8 (1955), ristampato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., p. 351.

³⁸ U. Ughi, *Quel diavolo di un trillo. Note sulla mia vita*, Torino, Einaudi, 2013, p. 48.

Albertini: la strategia della lotta per l'Europa e il ruolo dell'organizzazione federalista*

GIULIA ROSSOLILLO

Il mio tentativo in questo breve intervento sarà quello di mettere in luce alcuni elementi del pensiero di Mario Albertini sulla strategia della lotta per l'Europa e sul ruolo dell'organizzazione federalista che sono tuttora di grande attualità e che mostrano quindi la capacità di analisi di Albertini e la lucidità nell'individuare i nodi – tuttora irrisolti – del processo di integrazione. Gli scritti ai quali ho fatto riferimento sono principalmente risalenti agli anni Sessanta e alla fine degli anni Ottanta - inizio degli anni Novanta, momento nel quale è stata presa la decisione di creare la moneta europea, e mostrano come fin da quell'epoca Albertini fosse stato in grado di tracciare la via da seguire per costruire la federazione europea.

La premessa dalla quale vorrei partire è che il pensiero di Mario Albertini e la sua riflessione sugli sviluppi del processo di integrazione europea e sulla prospettiva federale non sono mai stati disgiunti dal problema della strategia necessaria per raggiungere tale obiettivo. Lo sforzo compiuto da Albertini per comprendere a fondo la realtà – per giungere alla verità – e per giungere a una visione chiara (e che superasse le mistificazioni del pensiero corrente) delle contraddizioni del processo di integrazione europea e della natura del compito di costruire un nuovo potere non è, in altre parole, mai stato sganciato dall'azione. Ed è proprio grazie a questo sforzo e al tentativo di concepire la politica come una scienza, che le sue riflessioni sono tuttora di estrema attualità. Vi è dunque uno strettissimo legame tra analisi teorica, individuazione dell'obiettivo strategico e ruolo e organizzazione dei federalisti nella lotta per l'unificazione europea.

* Si tratta del testo dell'intervento presentato al convegno *Il federalismo europeo e la politica del XXI secolo: l'attualità del pensiero di Mario Albertini*, tenutosi all'Università di Pavia il 16 novembre 2017.

Il punto di partenza della riflessione di Albertini sulla strategia è la considerazione della particolarità che caratterizza la lotta per la creazione di una federazione europea. Si tratta infatti non di modificare un potere esistente, ma di creare un potere nuovo e quindi di modificare l'ambito nel quale si svolge la lotta politica. Dunque, per quanto riguarda i federalisti, di svolgere un ruolo di opposizione non di governo, ma di comunità. Da questa caratteristica – e cioè dal fatto che si combatte per la creazione di un potere che ancora non esiste – discende la particolarità dei ruoli che i diversi attori svolgono nell'unificazione dell'Europa, in particolare i governi, i partiti e i federalisti.

Per quanto riguarda i partiti e i governi, Albertini nota come, in un quadro di battaglia per la creazione di una nuova realtà politica, il ruolo dei governi sia più propulsivo di quello dei partiti. I partiti, infatti, nota Albertini, “hanno la responsabilità della bilancia del potere e dei voti nel quadro precostituito nel quale lottano – gli Stati – e sono perciò tratti a considerare le decisioni e i problemi più sotto il profilo della perdita o del guadagno di voti nel quadro nazionale che sotto quello della loro soluzione realistica ed efficace.”¹ In questo quadro, dunque essi lottano per acquisire il potere nel quadro nazionale che esiste, e non in quello europeo che è da creare.

La natura del compito dei governi li porta invece a occuparsi non di grandi questioni ideologiche, ma dei problemi concreti, e quando risulta evidente che una soluzione europea ai problemi è necessaria e le soluzioni nazionali risultano impossibili, i leader nazionali possono agire come leader europei. Questa situazione si verifica solo nel caso di grave crisi del potere nazionale. Finché infatti si presentano problemi europei per la soluzione dei quali è sufficiente una collaborazione tra Stati, gli Stati conservano un po' di potere e si autoperpetuano. Quando invece si presentano problemi la cui soluzione esige un governo europeo, gli Stati si trovano di colpo senza potere. Come nota Albertini, “la crisi degli Stati e l'integrazione europea sono due facce dello stesso fenomeno. Lo stesso dato – la dimensione dei problemi – scatena sia l'una che l'altra. La tendenza irresistibile verso l'unità europea è dovuta al fatto che i problemi di governo (difesa, politica estera, economia) hanno assunto una dimensione supernazionale. Ma proprio questo fatto genera fatalmente il declino degli Stati nazionali, la loro crisi e, a lungo

¹ M. Albertini, *La Comunità europea, evoluzione federale o involuzione diplomatica?*, Il Federalista 21, n. 3-4, (1979), p. 163, ripubblicato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 247 ff., p. 256.

termine, la crisi del loro potere”². Ora, in situazioni di questo genere si può manifestare quella che Albertini definisce la leadership europea occasionale, cioè il fatto che uomini di governo nazionali agiscono appunto come leader europei. Si tratta di una leadership, nota Albertini, “che si manifesta in un contesto definito non dalle istituzioni, ma dalla situazione di fatto (grandi paure, grandi problemi, forza dell’unità, debolezza della divisione), e che funziona come un mezzo traente nei confronti della classe politica nella sua generalità (che può agire così in modo europeo pur restando nei campi della lotta nazionale).”³ Dunque, la leadership occasionale trascina con sé la classe politica (che per sua natura confinerebbe la propria lotta all’ambito nazionale) e innesca lo stesso processo di nascita di un popolo europeo.

Da queste considerazioni nasce un’ulteriore osservazione relativa al ruolo delle varie forze nella creazione di un potere europeo, e cioè il fatto che in sostanza la decisione di creare una federazione europea non può essere il frutto della scelta di una sola forza politica, ma deve essere una scelta di unità nazionale, che deve quindi schierare a suo favore tutte le forze politiche, indipendentemente dal loro orientamento ideologico, ad esclusione di quelle forze che fanno della difesa della sovranità nazionale l’obiettivo della propria lotta. In effetti, vista l’eccezionalità della decisione di un governo di spogliarsi del proprio potere per costruire un potere nuovo, questa decisione sarà possibile solo con il massimo di copertura politica e dunque con il favore dei partiti non solo di governo, ma anche di opposizione e con l’appoggio dei cittadini.

Qui si inserisce il ruolo dei federalisti, che devono saper cogliere l’occasione strategica. Albertini nota infatti come la situazione di crisi dovuta al fatto che alcuni problemi possono essere risolti solo con un governo europeo e la leadership occasionale non siano sufficienti per compiere il salto federale. Occorre infatti che vi sia un terzo fattore, e cioè l’iniziativa e la preparazione da parte di una minoranza – i federalisti – che ha fatto della battaglia per la creazione di un nuovo potere europeo lo scopo della propria lotta politica. Questo fattore è secondo Albertini essenziale, perché nei momenti di crisi, quando il potere esistente si sta disgregando e decomponendo, un messaggio che fornisca la soluzione – e cioè la creazione di una federazione europea – può trovare la via per essere ascoltato.

² M. Albertini, *La strategia della lotta per l’Europa*, Il Federalista, 38, n. 1 (1996), p. 55, ripubblicato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., p. 59 ss., a p. 68.

³ M. Albertini, *La Comunità europea*, op. cit., p. 258.

Ora, dal momento che compito dei federalisti è quello di fare opposizione di comunità, e cioè non di rifiutare questo o quel governo, ma di opporsi allo Stato nazionale come unica comunità politica di riferimento, il loro ruolo è molto difficile ed è completamente sganciato dai modelli tipici della politica nazionale. Questo comporta un modello organizzativo imperniato sull'idea di autonomia. Prima di tutto autonomia politica, nel senso di indipendenza dai partiti e di analisi della situazione storica dal punto di vista europeo. In secondo luogo autonomia organizzativa, e cioè la costruzione di un movimento che si fonda su militanti a tempo parziale, e che dunque non ricavano dall'attività politica le risorse per il proprio sostentamento, né la utilizzano per promuovere la propria carriera. Infine, autonomia finanziaria, e cioè dipendenza, per la sopravvivenza del Movimento, dall'autofinanziamento.

Sul concetto di crisi vorrei concentrare la seconda parte del mio intervento, occupandomi in particolare della critica che Albertini fa del gradualismo, e cioè dell'idea che la costruzione di un vero governo europeo e della federazione europea possa essere il frutto di un'evoluzione graduale, senza strappi, della struttura istituzionale esistente dell'allora Comunità europea. In effetti, è la nozione stessa di processo di integrazione europea che viene messa in discussione da Albertini. L'idea di processo evoca qualcosa che "raggiunge la sua meta se non viene ostacolato da fattori perturbanti"⁴ e che dunque, in assenza di questi, arriverebbe al suo scopo naturalmente e gradualmente. Ora, secondo Albertini, il gradualismo può produrre dei risultati finché non si pone la pregiudiziale costituzionale. Il lato positivo della strategia di Jean Monnet è stato proprio questo, e cioè il fatto che, non ponendo sul tappeto il problema del trasferimento di poteri sovrani, ha consentito di sfruttare la politica europea degli Stati e di impegnare le forze attive. Ma il fatto che la decisione di creare una federazione europea non possa essere semplicemente l'ultimo passo di un processo graduale è testimoniato, secondo Albertini, dalla circostanza che al gradualismo nell'economia e nella collaborazione tra governi non corrisponde nei partiti alla formazione graduale di una volontà di costruire la federazione europea. Questo passo, infatti, costituisce un problema di potere, la cui soluzione è facilitata, ma non risolta dall'integrazione in corso.

Il gradualismo, in altre parole, di fronte a problemi che hanno sca-

⁴ M. Albertini, *La crisi di orientamento politico del federalismo europeo*, Il Federalista 3, n. 5, (1961), p. 226, ripubblicato in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., p. 97 ss., a p. 98.

valcato le dimensioni degli Stati nazionali europei, consente di trovare soluzioni imperfette nell'ambito di un grado di unità compatibile con il mantenimento della sovranità formale degli Stati, consente cioè di intensificare la collaborazione tra questi, e in questo modo svolge un ruolo positivo, dal momento che “modifica la situazione in modo tale che i nuovi problemi che si presentano richiedono, per la loro soluzione, un grado ancora maggiore di unità”⁵. Tuttavia, quando si giunge a toccare il cuore della sovranità, e dunque vengono in considerazione politica economica e fiscale e politica estera e di difesa, il gradualismo si arresta ed è necessario un salto, una decisione politica che crei un potere europeo. Albertini sottolinea molto chiaramente che “il trasferimento dell'esercito o si fa di colpo, dai governi nazionali al governo europeo, nell'atto stesso in cui lo si costituisce, o non si fa. E ciò vale in generale per la politica estera e militare, e per la parte di politica economica e sociale di competenza della federazione”⁶.

Ciò non implica che una federazione europea venga creata di colpo nella sua forma definitiva. Il salto federale è necessario infatti per creare una forma iniziale di Stato federale, che possa poi evolvere in una forma definitiva, con tutte le competenze “necessarie per l'azione di un governo federale normale”. Da questo punto di vista, il momento di passaggio, cioè di creazione di una federazione iniziale, presuppone la creazione di una moneta e di un governo. Tale struttura iniziale potrà poi evolvere, attraverso la creazione di un apparato politico e amministrativo europeo, e l'attribuzione di nuove competenze.

I brevi cenni alla riflessione di Albertini sulla strategia e sul ruolo dei federalisti, che costituiscono appunto solo cenni nell'ambito di una riflessione molto più complessa e articolata, mantengono la propria attualità a decenni di distanza.

Oggi ci troviamo infatti in una situazione nella quale i meccanismi di funzionamento dell'Unione europea, organizzazione che ha raggiunto obiettivi importantissimi e forme altamente evolute, ma che, nei settori cardine della sovranità ha continuato a fondarsi su meccanismi di cooperazione volontaria tra Stati, hanno mostrato i loro limiti, resi ancor più evidenti dal fatto che, con la crisi economica e finanziaria, è stato necessario ricorrere a strumenti di cooperazione intergovernativa tra Stati, spesso al di fuori dei Trattati, perché l'Unione non aveva gli stru-

⁵ M. Albertini, *La strategia*, op. cit., p. 63.

⁶ M. Albertini, *La strategia*, op. cit., p. 67.

menti per far fronte a una situazione di estrema emergenza. Siamo in altre parole di fronte all'evidenza, ancora più forte rispetto ai tempi di Albertini, che il metodo del gradualismo ha esaurito le sue potenzialità (che sono consistite nel fatto che ha reso sempre più evidente la necessità di un trasferimento di sovranità) e che è necessario un salto verso la federazione.

Il problema che si pone oggi è in particolare quello del momento in cui si può dire che ci sia stato questo salto, e quindi si sia raggiunto un punto di non ritorno verso la formazione di una federazione europea nella sua forma definitiva. Nonostante oggi si discuta molto di difesa europea e di sicurezza, a causa dell'instabilità della situazione internazionale e delle minacce terroristiche, e si siano recentemente fatti passi avanti per la creazione di una cooperazione strutturata permanente, la difesa e la sicurezza rimangono a mio avviso un fattore di spinta verso la federazione, ma non costituiscono il momento di passaggio di potere. Sono possibili infatti forme di cooperazione in materia di difesa, come appunto la cooperazione strutturata permanente, che, pur costituendo un progresso rispetto alla situazione attuale, si collocano ancora in un'ottica di cooperazione tra Stati. Il punto di passaggio, che ha storicamente costituito la svolta nella creazione di unioni di Stati, è invece la fiscalità. L'attribuzione di risorse fiscali a un potere sovranazionale implica infatti che vi sia un controllo democratico sull'utilizzo di tali risorse e un governo che le gestisca: è in questo momento, dunque, che diventa inevitabile la creazione di un nuovo potere politico.

Da questo punto di vista, ci troviamo in un momento decisivo per il processo di integrazione europea. Dopo anni di contrapposizioni anche dure tra Stati membri e di prevalenza di un'ottica puramente intergovernativa, il Presidente francese Macron non solo ha impostato tutta la sua campagna elettorale sul rafforzamento dell'integrazione europea, dimostrando in questo modo che esiste ancora un'opinione pubblica largamente favorevole all'Europa, ma in settembre alla Sorbona ha pronunciato un discorso di importanza storica per il processo di integrazione.⁷ In un'analisi che ha toccato tutti i settori interessati dall'integrazione, ha infatti posto chiaramente l'obiettivo di un'Europa "sovrana, unita e democratica", che riesca a far fronte ai problemi che gli Stati nazionali non riescono più ad affrontare e renda di nuovo i citta-

⁷ *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, Parigi, 26 settembre 2017, disponibile all'indirizzo: www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/.

dini europei padroni del proprio destino. Si tratta di un'occasione storica, e la serietà dei propositi di Macron è testimoniata dal fatto che egli non si è limitato a porre sul tappeto il problema dell'Europa, ma ha anche individuato soluzioni concrete ai problemi, sottolineando il forte legame tra politiche pubbliche europee e risorse necessarie per portarle avanti e mettendo dunque in evidenza la necessità di un bilancio e risorse fiscali per l'eurozona e del completamento dell'Unione economica e monetaria.

Per riprendere le parole di Albertini, la figura di Macron può dunque costituire la leadership europea occasionale che, spinta dall'evidenza dell'insufficienza delle soluzioni nazionali e della necessità di soluzioni europee, agisce come leader europeo. Come sottolinea Albertini, l'occasione strategica si accerta e non si sceglie perché non dipende dalla volontà umana, ma dal processo storico⁸. Una volta che l'occasione strategica si presenta, però, è compito dei federalisti agire affinché la finestra storica che si apre porti al salto verso la federazione europea, e non si chiuda invece rischiando di vanificare tutte le conquiste in termini di pace, progresso, diritti e benessere dei cittadini che il processo di unificazione europea ha saputo finora garantire.

⁸ M. Albertini, *L'aspetto strategico della nostra lotta*, in M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., p. 325 ss, a p. 327.

Il federalismo tra visione e metodo*

SERGIO FABBRINI

Introduzione.

La visione federale è stata sconfitta in Europa negli anni Cinquanta del secolo scorso. Lo sviluppo dell'Unione europea ha seguito una strada diversa rispetto a quella prevista dall'approccio federale. Tuttavia, le crisi del secondo decennio degli anni Duemila ripropongono con forza tale visione. Come spiegarci questo sviluppo? Qui procederò nel modo seguente. Primo, descriverò il processo di costruzione sovranazionale del mercato comune. Poi ricostruirò la svolta intergovernativa degli anni Novanta. Quindi, discuterò le conseguenze delle crisi multiple dell'ultimo decennio. Per concludere infine con alcune considerazioni sul ritorno del federalismo nel dibattito pubblico sollecitato da quelle crisi. Un federalismo che qui propongo come un metodo per risolvere i dilemmi aperti da quelle crisi.

L'origine funzionalista dell'integrazione.

L'unione europea è un *patto per la pace*, senza il quale l'Europa non avrebbe potuto risorgere, economicamente e democraticamente, dopo la Seconda guerra mondiale. E' la risposta istituzionale a quella drammatica situazione che l'Europa visse nella prima metà del secolo scorso. Ragionare sul futuro dell'Unione europea significa discutere sulla sostenibilità del suo modello istituzionale, modello che è oggi messo in discussione sia all'interno dei paesi dell'Europa occidentale che da parte dei paesi dell'Europa orientale. Per capire come si è sviluppata l'Unione europea è utile usare il concetto (che deriva dall'analisi della politica comparata) di *congiuntura critica*. Ci sono delle fasi nella storia (di un'organizzazione, di un sistema, di un paese) in cui si aprono finestre di opportunità, momenti in cui è possibile prendere per-

* Si tratta del testo dell'intervento presentato al convegno *Il federalismo europeo e la politica del XXI secolo: l'attualità del pensiero di Mario Albertini*, tenutosi all'Università di Pavia il 16 novembre 2017.

corsi non previsti, in cui i leader politici o coloro dotati di potere decisionale possono fare scelte relativamente incondizionate. Tali scelte, prese in quelle congiunture critiche, definiscono a loro volta il percorso che verrà poi seguito. Una volta che si è chiusa la congiuntura critica, e le scelte si sono istituzionalizzate, si creeranno dinamiche politiche secondo una direzione prestabilita (*path dependency*).

La prima congiuntura critica è stata quella post-bellica. Dopo la Seconda guerra mondiale si aprì una discussione tra le leadership politiche dei paesi responsabili di quel conflitto, una discussione in cui un ruolo importante venne giocato anche da tecnici o comunque non-politici. In quel dibattito emersero due visioni: la visione federalista promossa (tra gli altri) da Altiero Spinelli e la visione funzionalista promossa (tra gli altri) da Jean Monnet. Per la visione federalista (per dirlo con Mario Albertini), occorreva creare il “momento politico” per avviare l’integrazione europea. La visione federalista camminava su due gambe: la gamba economica (rappresentata dalla Comunità economica del carbone e dell’acciaio o CECA) e la gamba politica (rappresentata dalla Comunità europea della difesa o CED). I due Trattati (CECA e CED) sono infatti coevi e derivano dalla stessa aspirazione, così sintetizzata dalla Dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950: occorre creare “le fondazioni di uno sviluppo economico come primo passo verso la federazione dell’Europa”. In particolare, una volta creata la CED, si sarebbe posto il problema di creare un governo comune della sicurezza europea.

La bocciatura da parte dell’Assemblea nazionale francese del progetto di CED (nell’agosto del 1954) lasciò sul campo solamente il progetto di integrazione economica. Ed è allora che la visione funzionalista si è affermata. Per Jean Monnet, il progetto di integrazione avrebbe dovuto ripartire dal basso (dal mercato) piuttosto che dall’alto (dalle istituzioni). Per lui, occorreva favorire la cooperazione interstatale su questioni economiche concrete, cooperazione che avrebbe a sua volta rafforzato il ruolo delle istituzioni europee funzionali, come la Commissione e la Corte di giustizia. La sconfitta dell’agosto del 1954, naturalmente, fu causata da ragioni di politica interna alla Francia, non già dal merito del progetto. Con il voto dell’Assemblea nazionale francese si chiuse la finestra delle opportunità apertasi dopo la guerra. La visione federalista di Altiero Spinelli (secondo la quale bisognava creare le istituzioni per poter avviare la federalizzazione dell’Europa) venne così sostituita dalla visione funzionalista di Jean Monnet (secondo la quale bisognava partire dalle *policies* per giungere, attraverso il loro

spill-over, alle istituzioni comunitarie). I Trattati di Roma del 1957 costituiscono la celebrazione della visione funzionalista. Abbandonando la visione federalista (la parola federazione non compare in nessuna pagina dei Trattati), i paesi che sottoscrissero i Trattati si impegnarono a costruire un mercato comune, inteso come progetto funzionalista di integrare l'Europa attraverso l'economia. Certamente, il Preambolo ai Trattati impegnava i paesi sottoscrittori a perseguire l'obiettivo di "un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa", ma tale impegno sembrava avere una natura simbolica piuttosto che operativa.

Dal 1957 al 1989-1990 il processo di costruzione di un mercato comune continentale procede con efficacia, anche in virtù dell'allargamento a nuovi paesi dell'Europa occidentale e quindi meridionale. Il processo di *market-making* venne quindi prepotentemente costituzionalizzato dalla Corte di giustizia europea che, attraverso importanti decisioni degli anni Sessanta e Settanta, trasformò il Trattato in documenti quasi-costituzionali. Inoltre, poiché l'integrazione economica produceva benefici diffusi nei paesi che partecipavano al progetto integrativo, l'integrazione potette procedere attraverso uno stabile consenso, definito permissivo o passivo. Intorno alla formazione del mercato comune, divenuto quindi mercato singolo con il Trattato dell'Atto unico europeo del 1986, si vennero a consolidare le istituzioni che costituiranno il modello comunitario: la Commissione, il Consiglio dei Ministri e quindi (in particolare a partire dall'elezione diretta del 1979) il Parlamento europeo. Si può dire che l'Europa del mercato ha potuto consolidarsi perché ha integrato *policies* di bassa salienza politica interna agli Stati.

La creazione di un regime intergovernativo.

Le cose cambiano con la seconda congiuntura critica, quella del periodo 1989-1991, congiuntura connotata dalla fine della Guerra fredda, dall'implosione dell'Unione sovietica e dalla riunificazione delle due Germanie (o meglio dall'annessione della Germania dell'est nella Germania dell'ovest). Con la riunificazione della Germania ricompare di nuovo il problema storico dell'Europa, l'asimmetria tedesca. Ovvero come bilanciare l'influenza o il potere della Germania ritornata ad essere il paese più grande dell'Europa, collocato al centro del continente e dotato di una forza economica e politica non più bilanciabile dalla Francia. Se fino all'ottobre del 1990 (data della riunificazione tedesca), la Germania dell'ovest era demograficamente simmetrica con la Francia, dopo l'ottobre del 1990 quella simmetria salta irrimediabilmente.

La Germania supera gli 81 milioni di abitanti, la Francia rimane ai suoi 58 milioni. L'alterazione della precedente simmetria creò grandi preoccupazioni a Parigi (tant'è che il presidente francese di quel periodo, Francois Mitterand, non nascose la sua contrarietà alla riunificazione accelerata delle due Germanie). La Francia temette che la nuova superiorità della Germania si traducesse in condizionamento politico nelle istituzioni comunitarie, a partire dal Parlamento europeo, dove la delegazione dei parlamentari tedeschi era superiore a quella dei parlamentari francesi (oggi, su 751 membri, 96 sono eletti in Germania e 74 in Francia).

Per dare una risposta alla asimmetria tedesca, con il Trattato di Maastricht del 1992 si riprese il progetto di costruire una moneta comune (progetto elaborato nella seconda metà degli anni Ottanta), così da contenere la forza economica tedesca all'interno di un nuovo *framework* decisionale (la cosiddetta eurozona). Un'eurozona sovranazionale nella politica monetaria (attraverso la creazione di un'istituzione quasi-federale come la Banca centrale europea), ma intergovernativa nella politica economica (attraverso il controllo delle decisioni da parte dei governi nazionali, coordinati all'interno del Consiglio dei ministri e sempre di più nel Consiglio europeo). Venne quindi estesa alla politica economica dell'eurozona la logica decisionale di tipo intergovernativo che era stata istituzionalizzata (dal Trattato di Maastricht sotto forma di pilastri distinti) per quei settori di *policy* (la politica estera, di difesa, dell'ordine interno, della giustizia) tradizionalmente vicini al cuore delle sovranità nazionali (i cosiddetti *core state powers*). Mentre la logica sovranazionale adottata per decidere le politiche regolative del mercato unico si basa sul voto di maggioranza (qualificato nel Consiglio dei ministri e assoluto nel Parlamento europeo), la logica intergovernativa per decidere le nuove politiche (chiamate anche strategiche) si basa invece sul voto all'unanimità (sia nel Consiglio dei ministri che nel Consiglio europeo), con relativo potere di veto riconosciuto ad ogni governo nazionale. Inoltre, mentre l'integrazione del mercato unico procede attraverso l'approvazione di leggi (principalmente direttive e regolamenti), l'integrazione nelle politiche strategiche avviene attraverso il coordinamento volontario dei governi nazionali. Ne consegue che la Corte europea di giustizia, che ha esercitato ed esercita il cruciale ruolo di supervisione delle leggi relative al mercato unico, è invece ridimensionata in un regime decisionale (come quello intergovernativo) che non si basa sull'approvazione delle leggi ma su decisioni politiche da parte dei governi nazionali. Ne consegue anche che, nel regime de-

cisionale intergovernativo, sia il Parlamento europeo che la Commissione, organi collegati al processo legislativo, hanno visto ridimensionati i loro poteri e il loro ruolo.

Si può concettualizzare il Trattato di Maastricht del 1992 come l'istituzionalizzazione di due modelli costituzionali (ovvero regimi decisionali), sovranazionale per il mercato unico e intergovernativo per le politiche strategiche. Il Trattato di Maastricht del 1992 chiude la seconda congiuntura critica istituzionalizzando una costituzione intergovernativa per decidere le politiche che hanno una grande salienza politica interna. Con quel Trattato si afferma un'unione intergovernativa, un'unione che non sostituisce quella sovranazionale in quanto organizza la decisione su politiche diverse da quelle oggetto di regolazione da parte di quest'ultima. Maastricht celebra un compromesso tra gli Stati che sostengono le due costituzioni. Dopo tutto, un'unione di Stati si basa necessariamente su compromessi interstatali. Tuttavia, nel caso dell'Unione europea, questi compromessi si sono realizzati in assenza di *guidelines* costituzionali formalmente prestabilite. Basti pensare che, oltre al compromesso tra sovranazionalisti e intergovernativi, all'interno dell'eurozona si realizzò un compromesso tra chi partecipa alla moneta comune e chi è autorizzato a rimanerne fuori (attraverso la formula dell'*opt-out*), come il Regno Unito e quindi Danimarca e di fatto Svezia. Peraltro, con gli allargamenti successivi, l'area dell'*opt-out* si è estesa, anche se formalmente i nuovi paesi sono tenuti a convergere economicamente verso gli standard della moneta comune. E naturalmente, non bisogna dimenticare il compromesso realizzato all'interno dell'eurozona tra la Germania (che ha voluto la centralizzazione della politica monetaria nella Banca centrale europea) e la Francia che ha imposto la decentralizzazione della politica economica.

Le crisi multiple del dopo-2008.

Con la crisi finanziaria del 2008 si apre una terza congiuntura critica, congiuntura che si prolunga per tutto il decennio successivo. Infatti, alla crisi finanziaria segue una crisi migratoria e una crisi della sicurezza, crisi multiple che scuotono la struttura istituzionale che si era formata nel dopo-Maastricht. Il compromesso tra l'Europa del mercato sovranazionale e l'Europa intergovernativa viene scosso a favore di quest'ultima. Il compromesso tra i paesi impegnati a creare una "*ever closer union*", un'unione sempre più stretta, e i paesi interessati solamente all'unione economica si scuote talmente da attivare processi centrifughi. Tant'è che un paese dell'*opt-out* deciderà di lasciare la stessa

Unione europea attraverso un referendum popolare (la cosiddetta *Brexit* del giugno 2016). Così, il compromesso realizzato all'interno dell'eurozona condurrà ad una spaccatura tra paesi del nord e del sud, anche per via dell'affermazione della Germania e della sua visione economica (l'ordo-liberalismo). La Germania era divenuta troppo forte per essere bilanciata dalla Francia all'interno dell'eurozona, potendo quindi esercitare una leadership incontrastata su quest'ultima. Una condizione così favorevole, per la Germania, da portare ad un cambiamento della sua tradizionale prospettiva sull'integrazione europea, una prospettiva sempre più intergovernativa e sempre meno sovranazionale (come nel periodo precedente all'ottobre del 1990).

La crisi di questi compromessi ha portato in superficie le diverse visioni che avevano storicamente orientato gli Stati membri dell'Unione europea verso il processo di integrazione. Non essendoci stato quel *momento federale* di cui ha parlato Giulia Rossolillo, momento che avrebbe dovuto costituire l'Unione europea alle sue origini, ogni Stato membro ha finito per perseguire prospettive integrative poco conciliabili. E' così emerso un gruppo di paesi (a parte il Regno Unito, i paesi della penisola scandinava e dell'est dell'Europa) che ha reagito alle crisi multiple affermando la necessità di andare verso un'integrazione esclusivamente economica (ovvero di ritornare a prima di Maastricht). Un mercato integrato ma conciliabile con la preservazione delle sovranità nazionale e quindi compatibile con i nazionalismi che caratterizzano quei paesi. Va precisato che, nel Regno Unito o in Danimarca, il nazionalismo ha continuato ad avere un carattere democratico, mentre così non è in molti paesi dell'est dell'Europa. Basti vedere il ridimensionamento dello Stato di diritto incorso in Polonia, in Ungheria e negli altri paesi dell'area. In questi ultimi, il nazionalismo sta addirittura assumendo caratteristiche religiose, probabilmente in risposta allo svuotamento identitario imposto in quei paesi dalla dominazione sovietica. Ma contemporaneamente un altro gruppo di paesi (il *core* dell'Eurozona) ha reagito alla crisi rivendicando un salto in avanti nel processo di integrazione, così da giungere, per dirla con il presidente francese Emmanuel Macron (eletto nel maggio 2017), ad "un'Europa sovrana, unita e democratica". Questo gruppo di paesi non ha rinunciato, né potrebbe rinunciare, ad un'interpretazione politica del progetto di costruire una "unione sempre più stretta". Per questi paesi, dopo tutto, il nazionalismo è stato storicamente un rivale della democrazia. E' stato il nazionalismo a cancellare la loro democrazia tra le due guerre mondiali. Questa divisione (tra un'Europa economica ed un'Europa politica) è

emersa, come mai era avvenuto nel passato, proprio sull'onda delle crisi multiple del decennio in corso.

All'interno della visione politica si è resa evidente, nel corso delle crisi, una seconda divisione, quella tra chi (paesi come l'Italia e la Spagna e istituzioni comunitarie come il Parlamento europeo e la Commissione) vuole dare una forma parlamentare all'unione politica e chi invece (Stati come la Francia pre-Macron, la Germania, oltre al Consiglio dei ministri e al Consiglio europeo) vuole darle una forma intergovernativa.

Per la prospettiva parlamentarista (che deriva dal funzionalismo e definibile come la prospettiva dell'*unione parlamentare*), gli attori principali sono la Commissione e il Parlamento europeo, l'asse inter-istituzionale che ha sostenuto e deve continuare a sostenere il progetto di integrazione attraverso la legge. I sostenitori di questa prospettiva hanno quindi promosso il progetto degli *Spitzenkandidaten* nelle elezioni del 2014 per il Parlamento europeo, un progetto che viene quindi riproposto per le elezioni del 2019. Per la prospettiva intergovernativa (che deriva dal *liberal intergovernmentalism* e definibile come la prospettiva dell'*unione intergovernativa*), gli attori principali sono invece il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri, l'asse inter-istituzionale che ha sostenuto e deve continuare a sostenere il progetto di integrazione attraverso il coordinamento volontario dei governi nazionali. Entrambe le prospettive si sono dimostrate unilaterali. Quella parlamentarista sottovaluta il ruolo dei governi nazionali, quella intergovernativa non considera il ruolo dei cittadini europei. È impensabile che la governance di un'unione politica (di Stati e cittadini) possa consolidarsi senza un'equilibrata ricomposizione delle due prospettive, naturalmente in un quadro istituzionale diverso e originale.

Insomma, le crisi multiple di questo decennio hanno mostrato la difficile convivenza tra la visione dell'Unione europea come *comunità economica* e quella che la vuole trasformare in una *unione politica*. Allo stesso tempo quelle crisi hanno mostrato la debolezza istituzionale delle due principali prospettive di governance, quella parlamentarista e quella intergovernativa. Per alcuni paesi, come il nostro ma anche gli altri paesi dell'Europa occidentale-continentale, la comunità economica non può bastare per mettere al sicuro la democrazia nazionale e per rispondere alle sfide di un mondo globalizzato. Per altri paesi, invece, la comunità economica è l'unica integrazione possibile, in quanto ritenuta conciliabile con le loro visioni nazionaliste. Tuttavia, anche questi paesi, debbono prendere atto che l'interdipendenza europea non può

essere gestita attraverso la secessione. Le difficoltà che Theresa May sta incontrando nella gestione degli effetti della *Brexit* sono la dimostrazione che, in Europa, gli Stati nazionali si sono trasformati in Stati membri di un sistema interdipendente. Non è possibile uscire dall'interdipendenza per ritornare alla condizione di un secolo fa. Occorre piuttosto governare l'interdipendenza trovando soluzioni differenziate per gruppi di paesi che perseguono prospettive diverse di integrazione.

Verso l'unione federale.

Quali soluzioni? E qui ritorniamo al federalismo abbandonato negli anni Cinquanta del secolo scorso, interpretandolo (per seguire l'insegnamento di James Madison) come un metodo per organizzare le relazioni tra Stati che si aggregano, sulla base di asimmetrie demografiche e identità nazionali differenziate. Innanzitutto, occorre separare (distinguere) istituzionalmente la comunità economica e l'unione politica. Quindi, occorre individuare la forma che può tenere a bordo di quest'ultima Stati asimmetrici e differenziati. Bisogna quindi tornare a pensare in modo federale ad una unione di Stati, recuperando l'idea che queste ultime seguono una logica diversa dalle disaggregazioni di Stati unitari che diventano quindi federali. Il federalismo, dal punto di vista empirico, è un genere al quale appartengono specie diverse, due in particolare: uno è il federalismo per disaggregazione (che dà vita agli Stati federali) e il secondo è il federalismo per aggregazione (che dà vita alle unioni federali). Il primo è quello dell'esperienza tedesca post-bellica, esperienza che ha influenzato molti parlamentaristi europeisti, ma che non può funzionare in Europa per via delle fondamentali asimmetrie demografiche e nazionali che connotano gli Stati dell'unione.

Il secondo è quello dell'esperienza americana, che si realizza quando Stati asimmetrici e differenziati si aggregano per ragioni diverse (generalmente per garantire la reciproca sicurezza). Se si guarda le due aggregazioni federali che hanno avuto successo sul piano democratico (quella americana e quella svizzera), si vedrà che esse si sono sviluppate a partire da un atto fondativo, un atto di natura costituzionale. Le leadership degli Stati o dei cantoni hanno fatto il salto federale, cioè hanno concordato l'atto costituzionale senza il quale l'unione non si sarebbe formata. Hanno potuto farlo perché guidati da un metodo federale, un metodo che ha consentito di risolvere il paradosso di costruire una *unione sovrana di Stati sovrani*. Di qui la separazione multipla dei poteri che caratterizza entrambe quelle unioni. La sovranità è stata spaccettata e divisa e barriere sono state introdotte tra il livello fede-

rale (o sovranazionale) e il livello statale (o nazionale). Unioni basate sulla separazione dei poteri non corrono il rischio, che corre invece l'Unione europea, di avere un esecutivo politico come il Consiglio europeo costituito di capi di governo nazionali eletti sulla base di idiosincrasie anti-integrazioniste (si pensi ai primi ministri dell'est europeo ovvero alla possibilità che Marine Le Pen possa diventare, prima o poi, presidente della Francia e quindi membro dell'esecutivo europeo). E' come se George Wallace, governatore razzista dell'Alabama per ben tre volte negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, fosse entrato di conseguenza nell'esecutivo federale degli Stati Uniti e avesse quindi contribuito a definire le strategie federali.

L'Unione politica (da costruire a partire dall'eurozona) dovrà quindi essere una *unione* e non già uno *Stato*. Dovrà basarsi su una governance che rifletta la divisione della sovranità. Non si tratta di concentrare la sovranità (intesa come potere decisionale) nel Parlamento europeo oppure nel Consiglio europeo. Si tratta piuttosto di creare istituzioni separate che condividono lo stesso potere governativo. Unioni politiche di Stati asimmetrici e differenziati non possono avere né uno Stato né un governo (inteso come istituzione). Ogni processo di centralizzazione rafforzerebbe gli Stati più forti e grandi a danno di quelli più piccoli e deboli. In queste unioni, il governo è un processo e non già un organismo, un processo strutturato intorno ad istituzioni indipendenti che, proprio per questo motivo, si bilanciano reciprocamente. Allo stesso tempo, un'unione politica di Stati con diverse identità nazionali è incompatibile con l'idea di uno Stato federale che racchiuda (e quindi subordini a sé stesso) le varie identità nazionali degli Stati che lo costituiscono (un *Bundesland*, come nell'esperienza tedesca). Gli Stati nazionali non sono assimilabili ai *Länder* tedeschi o alle Province canadesi. Se non fosse così, quale identità nazionale, quello Stato federale, dovrebbe esprimere? L'identità degli Stati più forti e più grandi? Un'unione politica di Stati asimmetrici e differenziati ha bisogno di una costituzione, e non già di uno Stato, per esistere. Una costituzione che rappresenti il patto politico fondativo dell'unione, un patto privo di ogni valenza culturale, religiosa o nazionale. Le unioni politiche di Stati asimmetrici e differenziati stanno insieme attraverso la politica e non già attraverso assunti prepolitici. Stanno assieme perché accettano i basilari valori democratici e le basilari regole per decidere insieme le materie (poche) che sono di comune interesse. La divisione della sovranità e la separazione tra i livelli di governo e le istituzioni di governo consente di preservare le democrazie nazionali e contemporaneamente di

creare una democrazia sovranazionale, in quanto le une e l'altra hanno politiche e responsabilità diverse da gestire e decidere. E' la democrazia che tiene insieme le unioni politiche di Stati e cittadini che vogliono mantenere le loro identità e le loro dimensioni. Sono *unioni indipendenti di Stati indipendenti*, per dirla con Mario Albertini, ovvero *federazioni di Stati nazionali*, per dirla con Jacques Delors. Abbiamo bisogno di un nuovo paradigma per pensare al futuro dell'Europa, un paradigma che divida e separi i livelli e le istituzioni di governo. Abbiamo bisogno di un metodo per trovare soluzioni originali all'esperienza specifica dell'Europa. Un metodo che solamente il federalismo democratico può fornire.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

FRANCESCO BATTEGAZZORRE, professore associato di Scienza politica, Università di Pavia.

SERGIO FABBRINI, direttore della Luiss School of Government e professore di Scienza politica e Relazioni internazionali, Libera Università di Studi Sociali (LUISS) “Guido Carli”, Roma, editorialista de *Il Sole24Ore*.

SERGIO PISTONE, membro onorario del Bureau exécutif dell’Unione europea dei federalisti e membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo; professore a riposo di Storia dell’integrazione europea, Università di Torino.

GIULIA ROSSOLILLO, membro del Comitato federale dell’Unione europea dei federalisti e del Comitato centrale del Movimento federalista europeo, professore di Diritto dell’Unione europea, Università di Pavia.

LUISA TRUMELLINI, membro del Bureau exécutif dell’Unione europea dei federalisti e Segretario nazionale del Movimento federalista europeo.

GIOVANNI VIGO, membro del Movimento federalista europeo, professore a riposo di Storia economica, Università di Pavia.

Il Federalista, 59 (2017)

INDICE DELL'ANNATA

Editoriali

<i>Le responsabilità europee della Germania</i>	p.	3
<i>Per un'Europa federale: sovrana, unita, democratica</i>	»	123
<i>In ricordo di Mario Albertini</i>	»	219

Saggi

SERGIO PISTONE, <i>Il Movimento federalista europeo e i Trattati di Roma</i>	»	10
LUCA LIONELLO, <i>L'impatto dell'integrazione rafforzata dell'eurozona sul quadro istituzionale dell'Unione europea</i>	»	34
DOMENICO MORO, <i>La difesa comune in un'unione federale</i>	»	50
PAOLO PONZANO, <i>Le proposte del Presidente Juncker: nuove ambizioni e vecchie difficoltà</i>	»	129
GIOVANNI SALPIETRO, <i>Il difficile percorso dell'Unione bancaria</i>	»	140
SERGIO PISTONE, <i>Albertini e la fondazione teorica del federalismo</i>	»	221
FRANCESCO BATTEGAZZORRE, <i>Albertini e la demistificazione dello Stato nazionale e dell'idea di nazione</i>	»	230
LUISA TRUMELLINI, <i>Albertini scienziato della politica: le lezioni sul materialismo storico, la filosofia del-</i>		

<i>la politica di Kant e la ragion di Stato</i>	»	238
GIOVANNI VIGO, <i>Mario Albertini, una vita militante</i>	»	258
GIULIA ROSSOLILLO, <i>Albertini: la strategia della lotta per l'Europa e il ruolo dell'organizzazione federalista</i>	»	274
SERGIO FABBRINI, <i>Il federalismo tra visione e metodo</i>	»	281

Note

<i>Città e progresso nell'era della globalizzazione e dell'unificazione europea</i> (Franco Spoltore)	»	162
<i>Venezuela e Mercosur: la difficile via verso la democrazia</i> (Stefano Spoltore)	»	169

Interventi

<i>L'Italia e l'unificazione europea</i> (Sergio Pistone)	»	176
<i>Federalismo contro nazionalismo: il caso della Catalogna</i> (Domenec Ruiz Devesa)	»	186

I documenti

Le ragioni dell'Europa	»	73
<i>Le ragioni dell'Europa</i> (Corrado Sanguineti)	»	73
<i>Presente e futuro dell'Europa. Una conversazione</i> (Marta Cartabia)	»	85
<i>A 60 anni dal Trattato di Roma, nuove sfide per l'Europa</i> (Alberto Majocchi)	»	97
<i>L'Europa e il valore della solidarietà</i> (Giulia Rossolillo)	»	111
Unione monetaria, unione politica, sovranità europea	»	191
<i>Testo di riflessione sulla conferenza intergovernativa del 1996 e sul passaggio alla terza fase dell'unione monetaria</i> (Francesco Rossolillo)	»	193
<i>L'Europa dopo Nizza</i> (Il Federalista)	»	206

